

Chronique d'un demi-siècle de Coopération Belge au Développement

Patrick Develtere et Aristide Michel

Table des matières

Table des matières	2
Introduction	5
Première partie.	
La politique belge d'aide au développement : un aperçu historique	9
Chapitre 1 :	
Genèse de la coopération belge au développement (1959-1968)	9
Les premiers jalons de l'aide belge au développement.....	9
Une ébauche de politique d'aide au développement (1959)	12
Un programme de coopération pour un Congo indépendant (1960-1961).....	14
<i>De l'administration coloniale à l'assistance technique</i>	15
<i>De l'autonomie budgétaire coloniale à l'assistance financière</i>	19
<i>Les bourses d'études et de stage pour la formation de cadres</i>	21
La lente organisation d'une coopération désarticulée (1961-1968).....	21
Chapitre 2 :	
La coopération belge au développement dans le sillage de la coopération internationale (1968-2000)	27
La communauté internationale face au sous-développement	27
Le volontarisme des années septante.....	29
<i>De l'assistance technique aux projets</i>	29
<i>L'aide devient coopération</i>	34
La décennie désenchantée des années quatre-vingt : l'aide en recherche	37
Vers les Objectifs du Millénaire pour le développement (1990-2000).....	41
Les Objectifs du Millénaire en point de mire (2000-...).....	43

Deuxième partie.

Les acteurs de la coopération au développement45

Chapitre 3 :

Les acteurs institutionnels.....45

Les ministres et secrétaires d'Etat à la coopération au développement.....	45
L'administration de la coopération.....	47
<i>De l'OCD à l'AGCD</i>	48
<i>La réforme de l'AGCD</i>	49
<i>La DGCD et la CTB</i>	51
Le Parlement fédéral.....	54
Les organisations non gouvernementales.....	57
Les universités	61
Les institutions scientifiques.....	64
Les nouveaux partenaires pour la coopération belge.....	66
Le secteur privé et les entreprises	69
Les partenaires internationaux	71

Chapitre 4 :

Les acteurs de terrain : les coopérants74

Des catégories de personnel différenciées	74
Les effectifs du personnel de coopération.....	76
Quelques traits particuliers.....	78
<i>Dispersion géographique des coopérants techniques</i>	78
<i>Répartition sectorielle des coopérants techniques</i>	79
<i>Coût du personnel de coopération</i>	80
En guise de conclusion	80

Troisième partie.

La coopération en actions et en chiffres98

Chapitre 5 :

Politiques sectorielles et projets de coopération83

Mécanismes décisionnels et mise en place des projets.....	83
Les secteurs de coopération et les politiques sectorielles.....	87
<i>De l'enseignement de substitution à la formation d'enseignants et de cadres</i>	89
<i>La recherche agronomique pour assurer la sécurité alimentaire</i>	97
<i>L'accessibilité aux soins de santé pour tous</i>	104
<i>Infrastructure de base : une grande variété de projets</i>	110

<i>Droits de l'homme, prévention des conflits,</i>	
<i>démocratisation</i>	115
<i>L'information et la sensibilisation de l'opinion publique</i>	117
En guise de conclusion	119
Chapitre 6 :	
Géographie et financement de la coopération belge	124
Le choix des pays partenaires	124
Le budget	126
Les dépenses (1960-2008)	127
<i>Les catégories de dépenses et leur répartition</i>	127
<i>Les montants globaux et annuels</i>	130
<i>La répartition géographique des dépenses</i>	
<i>de l'aide bilatérale</i>	131
Conclusions	135
Bibliographie	142
Annexes	146

Introduction

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale en 1945, les pays fondateurs des Nations unies, dont la Belgique, prennent l'engagement de favoriser le progrès économique et social de tous les peuples. A cet effet, des organismes internationaux spécialisés sont créés, des fonds récoltés, les colonies sont en voie d'émancipation. En 1957, la Communauté économique européenne institue un Fonds européen de développement.

En 1960, à l'heure des indépendances africaines, l'espoir de réduire les disparités entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement est immense : les Nations unies déclarent les années 1960-1970 : la Décennie du développement.

En 2000, à Monterrey au Mexique, le constat de la communauté internationale est amer : sous-alimentation, regain des pandémies, analphabétisme, surendettement, mauvaise gouvernance sont le lot de millions d'individus dans de nombreux pays, surtout africains. Les nations se donnent alors des objectifs à atteindre en 2015, identiques pour la plupart à ceux que l'on s'était déjà donnés quarante ans plus tôt. La question se pose alors : l'aide au développement n'a-t-elle servi à rien ? Et qu'a-t-on fait de tous ces fonds et budgets destinés à éliminer la pauvreté, l'injustice et les inégalités dans le monde ? L'opinion publique en Belgique se pose également ces questions. Certes, les Belges ne sont avares ni de leurs efforts, ni de leurs deniers lorsqu'il s'agit de soutenir une organisation non gouvernementale ou de répondre à un appel d'urgence suite à un tsunami : l'objectif est concret et l'information compréhensible.

Mais qu'en est-il de l'aide publique au développement, celle qui provient du Trésor public et par conséquent de leur propre contribution ? Bien sûr, la population est généralement au courant par les journaux, la radio et la télévision des plus récents développements de la politique de coopération au développement : croissance du budget, remise de la dette, aide humanitaire, soutien au processus démocratique du Congo. Mais elle entend également des griefs proférés, à tort ou à raison, à l'égard de l'aide publique au développement : enveloppe budgétaire dérisoire, projets inutiles et dispendieux, subordination aux intérêts économiques belges. En définitive, qui et que faut-il croire ?

La Belgique est un contributeur de la première heure à l'aide internationale au développement. Pendant cette période d'une soixantaine d'années (1946-2008), quelle a été la base de sa politique et comment celle-ci a-t-elle évolué ? Quelles en ont été les réalisations ? Avec quels moyens et pour quels résultats ?

C'est à toutes ces questions que tente de répondre le présent ouvrage en dressant un bilan d'un demi-siècle de coopération au développement. Bilan qui se veut réaliste et impartial, évoquant les avancées conceptuelles, les méthodes et projets innovateurs, les réalisations positives et la préoccupation constante du bien-être des populations déshéritées ; mais également bilan sans complaisance qui n'occulte pas les attermolements, les erreurs et les faiblesses d'une politique fluctuante.

Ce souci d'objectivité a conduit à insérer dans l'exposé un certain nombre de témoignages, de descriptions de projets et de précisions complémentaires qui concrétisent les multiples aspects de la coopération belge. Les auteurs de ces encarts proviennent de milieux divers. Il va sans dire que bien d'autres exemples de réalisations auraient pu servir d'illustration, mais la publication, destinée à un grand public, se devait de rester dans des limites raisonnables en termes de volume. Pour la même raison, il était impossible de donner un aperçu exhaustif de ce que fut et est encore l'aide belge au développement, œuvre complexe, multipolaire, impliquant une multiplicité d'acteurs et géographiquement dispersée.

Tout en s'efforçant d'embrasser un maximum de thèmes et d'opérateurs, l'exposé se focalise principalement sur l'aide publique, c'est-à-dire la politique et l'action menées et financées par les gouvernements successifs, et plus précisément encore sur les programmes et réalisations négociés et décidés de commun accord entre les gouvernements belges et les gouvernements des pays en développement. D'autre part, l'aide à l'Afrique centrale (Congo/Zaïre, Rwanda et Burundi) occupe une place particulière pour la raison que la coopération belge y a été largement concentrée.

Trois parties de deux chapitres chacune se partagent la matière.

La première partie est un aperçu historique retraçant l'évolution de la politique, des idées et des modes de coopération de 1959 à nos jours : c'est le passage d'une assistance purement bilatérale à une coopération mondialisée pour un développement durable. Le chapitre premier s'attache à identifier les origines de la coopération belge et à apporter un éclairage argumenté sur une question encore controversée à l'heure actuelle en Belgique : expliciter les circonstances, responsabilités, motivations et modalités de la mise en place d'une coopération avec le Congo, le Rwanda et le Burundi pour les années 1960 à 1968. Cette dernière année marque la mise en place d'une politique affranchie des contingences et des séquelles d'une décolonisation malaisée. Le deuxième chapitre retrace l'évolution de cette politique dans ses orientations et ses modes d'action en rapport étroit avec les objectifs arrêtés par la communauté internationale, dont les expressions les plus récentes sont développées dans les « Objectifs du Millénaire » et les initiatives plus récentes adoptées par la communauté internationale depuis 2000.

La seconde partie est consacrée aux acteurs de la coopération belge. Les acteurs institutionnels, publics et privés, font l'objet du troisième chapitre : instances de décision et d'exécution que sont les ministres et secrétaires d'Etat, le Parlement fédéral et l'administration, et organismes publics et privés dont les activités de coopération sont largement subsidiées par le Trésor public comme les organisations non gouvernementales, les universités, les partenaires internationaux, les communes, le secteur privé. La coopération belge s'est caractérisée également par la présence sur le terrain d'un nombreux personnel, tout au moins pendant les premières décennies. Les coopérants techniques, tel est l'objet du quatrième chapitre. Après une évocation des différents statuts appliqués à ce personnel, le chapitre s'attache plus particulièrement au groupe des coopérants techniques relevant directement de l'administration, à leur répartition géographique et sectorielle. Le terme même de coopération implique une collaboration étroite de la part des acteurs locaux correspondants : cet élément essentiel d'une saine coopération n'est pas traitée en tant que telle mais abordée incidemment lorsqu'il est question des négociations de programmes ou de la gestion des projets.

La présentation de ce que fut la coopération belge au développement au cours des cinquante dernières années s'achève sur une conclusion qui, à elle seule, forme un chapitre à part entière. Davantage qu'une synthèse du contenu de l'ouvrage, elle tente de dresser un bilan qualitatif, une évaluation de cette aide et, au vu de ses réussites et de ses déficiences, exprime des perspectives d'avenir en relation avec les engagements de la communauté internationale.

La bibliographie sélective annexée aidera le lecteur intéressé à approfondir l'un ou l'autre thème abordé dans l'ouvrage.

Première partie.

La politique belge d'aide au développement : un aperçu historique

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale en 1945, la nécessité d'une reconstruction matérielle et morale ainsi que l'accélération du mouvement de décolonisation fit prendre conscience à la communauté internationale du besoin d'une plus grande solidarité entre les nations et d'un soutien aux nouveaux Etats. Cette solidarité, affirmée sans discontinuité au cours des décennies, connaîtra des modes d'action diversifiés et des adaptations rendues nécessaires par les modifications du contexte international mais aussi par la constatation de résultats insuffisants.

La politique de la Belgique en matière de coopération s'inscrit dans et s'inspire largement de cette évolution. Elle est toutefois marquée, dans ses débuts tout au moins, par le traumatisme d'une indépendance mal négociée du Congo et par la place prépondérante prise ensuite par celui-ci, de même que par le Rwanda et le Burundi, dans le cadre global de sa politique de coopération au développement.

Chapitre I : Genèse de la coopération belge au développement (1959-1968)

Présente dès leur création dans les organismes internationaux associés à l'Organisation des Nations unies (ONU), la Belgique ne marque un intérêt réel pour les problèmes du développement qu'à partir du milieu des années cinquante. De 1961 à 1968, les gouvernements belges successifs seront à la recherche d'une politique de coopération qui se distancie de l'administration coloniale, sans y parvenir entièrement : ruptures et continuités caractérisent cette période.

Les premiers jalons de l'aide belge au développement

L'opinion la plus répandue sur la coopération belge au développement veut qu'elle soit née avec l'indépendance du Congo, le 30 juin 1960. En fait, elle débute bien avant : après la Première Guerre mondiale déjà, dès 1919, la Belgique s'inscrit dans les objectifs de la Société des Nations qui se fixe notamment pour buts de promouvoir la coopération internationale et d'amener progressivement les pays colonisés à l'autonomie et à l'indépendance. Des organismes internationaux d'assistance technique aux administrations responsables de colonies ou de territoires sous mandat sont créés, tels que, par exemple, l'Organisation internationale du travail (OIT), au financement desquels la Belgique apporte sa contribution.

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Société des Nations est remplacée par l'ONU. A partir du 26 juin 1945, en adhérant pleinement à la Charte de l'organisation, la Belgique s'engage à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples. De par sa qualité de membre de l'ONU, elle entre dans le vaste mouvement de coopération internationale qui commence à se développer. Membre fondateur de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, elle soutient, à travers ses cotisations et contributions volontaires, les premiers programmes et fonds des agences spécialisées des Nations unies, parmi lesquelles figurent en bonne place l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF).

Dans ces années d'après-guerre, le monde politique belge n'est guère sensibilisé aux problèmes du Tiers-Monde : alors que l'attention internationale se focalise sur l'Asie, en particulier la Chine, la Corée, l'Inde, le Pakistan et l'Indonésie, la Belgique concentre la sienne essentiellement sur le Congo dont il faut assurer la relève de l'administration et accélérer le développement économique et social.

A cette époque, la politique en matière de coopération internationale menée par l'Occident poursuit trois objectifs principaux : empêcher l'extension du régime communiste, soutenir le développement économique et social et assurer la sécurité alimentaire. La Belgique adhère à ces objectifs qu'elle applique comme axes de sa politique au Congo, mais elle refuse à l'ONU, à l'instar des autres puissances coloniales, le droit de s'immiscer dans ce qu'elle considère comme des affaires intérieures.

Cependant, une prise de conscience du problème du sous-développement se fait jour dans le monde politique belge, au milieu des années 50, sous la pression de plusieurs facteurs : l'influence croissante de l'URSS dans les pays en développement, la conférence afro-asiatique de Bandung (1955) en Indonésie qui marque l'entrée du Tiers-Monde sur la scène internationale et conforte les velléités d'indépendance dans les colonies, les réunions internationales auxquelles participent ministres et représentants de la Belgique et l'entrée de nouveaux pays non colonisateurs dans le monde de la coopération internationale comme le Canada et les pays scandinaves.

A ces divers facteurs vient s'ajouter un événement de première importance : la création par le traité de Rome en 1957 de la Communauté économique européenne (CEE) et du Fonds européen de développement (FED) voulu par la France et la Belgique au profit de leurs territoires d'outre mer.

La Belgique est donc manifestement impliquée dans la coopération multilatérale. En 1959, elle verse près d'un milliard de francs belges aux organismes internationaux, dont 80 % vont au FED.

Mais qu'en est-il de l'aide bilatérale durant cette décennie ? Elle est loin d'être inexistante. Elle est même très vivante mais ressort pour l'essentiel de l'initiative du secteur non public. En effet, jusqu'en 1958, la position des gouvernements successifs est claire : en matière bilatérale, la Belgique estime qu'elle doit concentrer ses efforts sur le développement du Congo et du Ruanda-Urundi, territoire auquel elle accorde depuis 1952 des avances de trésorerie qui totaliseront plusieurs milliards en 1962 et dont le remboursement ne sera jamais exigé. Ses autres interventions se limitent à l'octroi de quelques bourses et à l'aide d'urgence ou humanitaire lors de catastrophes naturelles.

En revanche, dans le monde des sociétés et des associations, c'est un véritable foisonnement. Près de 200 associations s'intéressent de près ou de loin aux pays en développement. Nombreuses sont celles qui œuvrent au Congo et au Ruanda-Urundi où elles bénéficient parfois de subsides publics. Elles sont liées à des confessions religieuses, des universités, des mouvements politiques, des syndicats, des organismes recruteurs de volontaires. Il faut y ajouter les volontaires œuvrant sur le terrain, surtout des enseignants et du personnel médical. Dans le reste de l'Afrique, seul le Maroc est concerné ; en Amérique latine, le Chili, le Brésil, la Bolivie, la Colombie ; en Asie, principalement l'Inde et le Pakistan. Bref, une aide impressionnante, qui contraste avec le désintérêt du monde politique belge pour les pays du Tiers-Monde autres que le Congo et le Ruanda-Urundi.

L'aide publique belge pour le développement dans les années cinquante est essentiellement tournée vers les organisations internationales. Il n'existe aucune ligne politique directrice ni aucune concertation entre les ministères concernés.

Une ébauche de politique d'aide au développement (1959)

En juin 1958, un nouveau gouvernement est installé. Son programme fait à peine mention de l'aide aux pays en développement : « le gouvernement ne manquera pas de témoigner sa sollicitude aux populations des pays sous-développés ». Mais, pour la première fois, un ministre des Affaires étrangères belge, Pierre Wigny, prend conscience de la nécessité de saisir le problème du sous-développement à bras-le-corps. En avril 1959, il déclare au Sénat : « Les responsabilités que nous prenons en Afrique ne nous dispensent pas des obligations solidaires que nous avons à l'égard des autres territoires sous-développés. Le souci fondamental de mon département est d'essayer de trouver un plan concret, précis, efficace, qui mette à la disposition des pays sous-développés l'argent, les matières et les hommes qui sont

nécessaires à faire tourner les machines et les plans dans lesquels doit s'insérer leur industrialisation. Nous passons beaucoup de temps à cette étude. Il s'agit là d'un des projets majeurs de mon département. »

Au cours de la même séance, le sénateur Flamme, estimant que l'aide fournie aux pays sous-développés est maigre si l'on en déduit l'aide aux colonies, déclare : « Que signifie cette aide en regard des sommes fantastiques dépensées chaque jour pour l'armement ? Nous pourrions retrancher de nos facilités d'existence quelques fonds destinés non à l'achat de canons, mais à procurer du travail à d'autres peuples ». S'adressant au ministre : « Vous avez mis le doigt sur la plaie ; le Parlement pourrait marquer accord sur une solution. A vous de la proposer et de la mettre en œuvre ».

Quel type d'aide ? Multilatérale ou bilatérale ? L'administration conseille le ministre : « Face à la prolifération des organismes internationaux, il serait préférable pour la Belgique, étant donné le montant limité des moyens financiers dont elle dispose, de concentrer ses efforts sur les programmes existants et, le cas échéant, de s'attacher à un programme bilatéral plutôt que de participer à de nouvelles actions multilatérales. »

Plusieurs pas vont être franchis au cours de l'année : la création d'une direction de l'assistance internationale au sein du département des Affaires étrangères, la mise en œuvre d'un « comité permanent pour la coopération internationale » qui doit coordonner sur ce point les activités des différents départements, la création d'un « comité des bourses », la rédaction d'un inventaire des interventions belges dans les pays en développement et d'un document de travail préparatoire à la définition d'une politique d'aide cohérente.

Les orientations proposées reposent sur l'intérêt bien compris de toutes les parties et sur la volonté de la Belgique de dégager des fonds, sous forme de dons, pour soutenir des programmes d'aide aux pays sous-développés. Sur le plan institutionnel on envisage la création de deux structures : le Bureau belge pour la coopération internationale, chargé de la gestion des bourses et des boursiers ainsi que de la préparation, l'organisation, la supervision de projets spécifiques et de l'envoi d'experts belges à l'étranger, liés ou non aux projets. Et, d'autre part, le Fonds belge de développement économique et social, organisme financier permettant l'octroi de crédits à long terme et des investissements à l'étranger.

Cette ébauche d'une politique de coopération revêt plusieurs caractères. En arrière-plan, on trouve la volonté de contrer la politique d'expansion de l'URSS et la « subversion » communiste en Afrique et en Asie, ainsi que le dessein de promouvoir le rayonnement de la Belgique dans le but intéressé de relancer l'économie par les exportations ; tout aussi importante est la finalité éthique : aider les peuples à vaincre la pauvreté par le développement

économique. Un accent particulier est placé sur les rapports humains, d'où l'insistance sur l'envoi d'experts et sur l'accueil des boursiers.

On recherche également l'efficacité : sur ce point, les accords bilatéraux semblent préférables à l'assistance multilatérale ; d'autre part, on privilégie la formule de projets intégrés comprenant du personnel, du matériel et des bourses, plutôt que l'envoi d'experts isolés. Aucune mention n'est faite des organisations non gouvernementales : pour le gouvernement, ce sont des initiatives privées dont certaines exercent leur activité au Congo et au Ruanda-Urundi.

Mais pourquoi ces territoires ne sont-ils pas inclus ni même cités dans le programme ministériel ? Pour la raison que le ministre des Affaires étrangères n'y a aucune compétence et que le ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi travaille en vase clos, jaloux de ses prérogatives. Le Congo est une affaire nationale et pas une affaire étrangère. A l'époque où le ministre Wigny dévoile ses intentions au Sénat, la Belgique vient de promettre l'indépendance au Congo, annoncée dans le discours du roi Baudouin du 13 janvier 1959. Le ministre des Colonies Van Hemelrijk estime le délai de l'accès à l'indépendance à 3 ou 4 ans. Il est donc prématuré d'inclure le Congo dans la politique générale d'aide publique au développement.

A ces intentions louables, à la mise en place d'instruments appropriés et à l'ébauche d'une politique d'aide fonctionnelle et généreuse qui eût placé la Belgique parmi les nations pionnières en cette matière, aucune suite concrète ne sera donnée, du moins dans l'immédiat. L'accélération soudaine du processus de décolonisation du Congo va déplacer le problème de l'aide du ministère des Affaires étrangères vers le ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi. L'assistance à apporter au Congo mobilisera toutes les énergies. L'aide multilatérale va céder le pas à l'aide bilatérale et se concentrer dès lors sur un seul pays, le Congo, à travers l'assistance technique et financière et les bourses. Dès 1960, l'aide publique belge prend des traits spécifiques qui la caractériseront pendant de nombreuses années et même, dans une certaine mesure pour ce qui concerne le Congo, le Rwanda et le Burundi, jusqu'à la suspension provisoire de l'aide à ces trois pays au cours de la période 1990-1994.

Un programme de coopération pour un Congo indépendant (1960-1961)

Coup de tonnerre dans le ciel congolais : le 27 janvier 1960, la conférence dite de la Table ronde belgo-congolaise, réunissant à Bruxelles des représentants congolais et le gouvernement belge, fixe la date de l'indépendance du Congo au 30 juin 1960, une indépendance totale, sans domaines réservés. Cette décision fera passer le Congo du statut de colonie à celui de république, opération à réaliser en cinq mois à peine, véritable gageure que le gouvernement belge se fait fort de relever. Une course contre

la montre commence pour permettre au Congo de disposer de tous les instruments nécessaires à l'exercice des pouvoirs et à la bonne gestion du pays. Le travail à réaliser dans la précipitation est colossal, démesuré : sur le plan juridique et institutionnel, l'abolition de toute espèce de discrimination, l'élaboration d'une constitution provisoire, la préparation et l'organisation d'élections ; la suppression des instruments économiques et financiers de nature coloniale et la mise en place d'instruments économiques indépendants ; l'élaboration de conventions de coopération et d'un statut du personnel technique ; la refonte des programmes de l'enseignement primaire et secondaire.

L'administration métropolitaine et coloniale va s'atteler à cette tâche avec volonté et loyauté. Jamais on ne reviendra sur le principe de l'indépendance totale, position affirmée haut et fort.

Toutefois, la coopération future entre les deux Etats est envisagée dans un esprit de continuité : le gouvernement est conscient que pour la poursuite de son développement, le Congo a besoin d'une assistance technique considérable, les élites congolaises étant pratiquement inexistantes, et d'une assistance financière, étant donné la dégradation des finances publiques. La position belge est donc ambivalente : d'une part, une volonté sincère de respecter l'indépendance de son ancienne colonie et de lui apporter l'aide nécessaire à la poursuite de son développement, et d'autre part, la conviction que la mise en œuvre concrète de cette indépendance requerrait une permanence du fonctionnement de l'administration coloniale. Le général Janssens, commandant de la Force publique, résumera la situation par l'expression restée célèbre : « Avant l'indépendance = après l'indépendance ». Cette position est également guidée par le souci de maintenir au Congo la prépondérance belge, si possible dans des relations bilatérales exclusives, non seulement pour protéger ses intérêts économiques mais aussi parce que, sentimentalement, le Congo, c'est la fierté, la grandeur et l'honneur de la Belgique au regard du monde.

C'est dans ce contexte général que se forge la politique de coopération bilatérale avec le Congo. Cette aide se décline sur trois modes : une assistance technique, une assistance financière et la formation de cadres. La ligne de conduite est donc bien basée sur la continuité. Les principes qui régiront l'aide de la Belgique sont arrêtés au cours des deux Tables rondes de 1960, politique en janvier, économique en avril.

De l'administration coloniale à l'assistance technique

En 1959, le Congo compte un peu plus de 88 000 Belges, répartis en agents de la fonction publique et des organismes parastataux, indépendants, dirigeants et employés de sociétés privées, religieux et colons. Une ségrégation radicale régit les relations entre Blancs et Noirs, qui n'exclut

d'ailleurs pas le comportement bienveillant que la majorité des Blancs manifestent dans leurs rapports quotidiens et professionnels avec les Congolais, attitude typiquement paternaliste. L'annonce en janvier 1959 de l'octroi de l'indépendance à moyen terme avait inquiété les agents de l'administration auxquels on garantissait une carrière complète de 15 ans au minimum, durée que plus de 90 % des agents n'avaient pas encore atteinte en 1960.

La Table ronde politique décide que les agents belges de l'administration d'Afrique passeront le 30 juin 1960 sous l'autorité du Congo indépendant ; celui-ci respectera leur statut, pourra exiger d'eux une prestation de serment et aura le pouvoir d'en mettre certains en disponibilité.

Au 1^{er} janvier 1960, ces agents sont au nombre de 9.879, auxquels s'ajoutent quelque 900 enseignants du secteur subsidié et 2.000 agents parastataux engagés dans la gestion de l'eau, des transports ou dans le domaine social. Inquiets, découragés et démotivés par les hésitations puis la précipitation du gouvernement belge, leur préoccupation se focalise sur l'obtention de la garantie d'une carrière continue, sinon au Congo, du moins en métropole, et sur l'assurance du maintien des droits à la pension. Leur inquiétude est d'autant plus grande que les représentants du personnel congolais laissent entendre que l'on ne gardera qu'une partie des agents belges après l'indépendance. Beaucoup craignent donc des licenciements massifs et doutent de la viabilité du nouvel Etat. Mais ils doivent se plier à leur nouveau statut d'agents congolais avec le titre de conseiller, sans espoir de promotion, sous peine d'être démis, avec perte des avantages pécuniaires. De son côté, le gouvernement belge affiche son optimisme sur l'avenir des agents ; par une loi votée en mars 1960, il garantit la réinsertion au sein de l'administration belge des agents récusés par le nouveau pouvoir. Selon lui, l'utilisation de cette loi sera marginale. Les événements lui donneront tort.

Le 5 juillet 1960, une mutinerie locale de la Force publique provoque parmi les Blancs un mouvement de panique qui s'étend comme une traînée de poudre, surtout dans les milieux urbains. Le 12 juillet, lors d'une visite-éclair du ministre du Congo De Schrijver à Léopoldville (aujourd'hui Kinshasa), les agents de l'administration d'Afrique lui arrachent un protocole reconnaissant qu'il ne leur est plus possible d'exercer leurs fonctions au Congo, ce qui les place collectivement dans les conditions requises pour bénéficier des dispositions de la loi de réinsertion de mars 1960. C'est alors le rush vers la sortie : des 7 697 agents présents sur place au 30 juin 1960, seuls 855 resteront en poste. Pour un pays jusqu'alors exclusivement géré par les Belges, la situation devient chaotique : l'ossature du pays s'est liquéfiée.

Comment expliquer une telle attitude ? Les motifs en sont divers : l'insécurité qui a poussé les agents à mettre leur famille à l'abri hors du Congo, les conditions favorables de la loi de réinsertion, la conviction chez certains que

le Congo courait au désastre, la difficulté à concevoir, l'esprit ségrégationniste aidant, de se mettre sous les ordres de Congolais, leurs anciens adjoints, et enfin, pour ceux qui tentaient de rester, le sentiment d'être abandonnés par la Belgique sans aucune directive des nouveaux dirigeants locaux.

Dès juillet 1960, un mouvement de retour s'amorce au Katanga. Celui-ci vient de proclamer son indépendance et la sécurité y est assurée. Le gouvernement belge, qui estime qu'il peut encore sauver son œuvre au Congo, exhorte les agents réfugiés dans la Rhodésie voisine à reprendre leur poste sous peine de démission d'office. La menace est suivie d'effet : le Katanga retrouve immédiatement la moitié de ses cadres alors que dans le même temps, Léopoldville ne voit revenir que le tiers de ses agents. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces retours : la coercition exercée au Katanga, le retour au calme à Léopoldville et dans d'autres villes, l'ouverture de l'année scolaire qui fait revenir les enseignants. A ces motifs, il faut ajouter la mise au frigo de la loi de réinsertion, qui n'était pas prévue pour un retour massif en Belgique, la nécessité matérielle de poursuivre une carrière, et les appels individuels des autorités congolaises. En juin 1961, ils sont quelques 2 500 agents de l'administration d'Afrique à avoir rejoint le Congo ; ce sont les premiers assistants techniques.

Suite à ces événements, la composition sectorielle du personnel va subir une mutation capitale qui donnera à la coopération belge une configuration singulière : entre 1960 et 1963, le pourcentage des enseignants passe de 20 à 60 % ; il atteindra même 80 % à la fin de la décennie. Il s'agit là moins d'une volonté du gouvernement belge que d'une pénurie de professeurs congolais. Cette prédominance des enseignants restera, jusqu'en 1990, une des caractéristiques fondamentales de la coopération belge. Deux autres secteurs, la santé et l'agriculture, manquent cruellement de personnel, peu de médecins et d'ingénieurs agronomes de la colonie ayant réintégré leur poste au Congo. Sur demande expresse des autorités congolaises et des ordres religieux, le gouvernement belge accepte de procéder à une vaste campagne de recrutements, dès les premiers mois de 1961 ; pour attirer les candidats, on dispense de service militaire ceux qui s'engagent à prêter trois années dans les pays en voie de développement. Les candidatures sont alors nombreuses mais viennent essentiellement de jeunes diplômés, enseignants pour la plupart, les médecins et agronomes ne paraissant guère intéressés par un service outre-mer. De 1961 à 1965, l'administration renouvellera une telle opération de recrutement pour compenser les nombreux retraits des anciens agents d'Afrique arrivés en fin de carrière ou découragés par l'inefficacité de leur action : à chaque fois, les enseignants seront largement majoritaires. Aucune planification n'ayant été prédéfinie, les coopérants enseignants se retrouvent dispersés sur tout le territoire, le plus souvent laissés à eux-mêmes, sans aucun soutien ni de la Belgique, ni du Congo. En matière de santé, la création par quelques personnes privées du Fonds médical tropical (FOMETRO) permet, dès 1961 et avec un soutien financier

de l'Etat belge, de remédier à la désorganisation du secteur en apportant un soutien scientifique et matériel au personnel en poste dans les hôpitaux et dispensaires du pays.

Du Fonds Reine Elisabeth pour l'Assistance Médicale aux Indigènes (FOREAMI) au Fonds médical tropical (FOMETRO)

Jean-François Ruppel, docteur en médecine, coopérant

De 1885 à 1960, la Belgique a élaboré dans l'Etat du Congo puis dans les territoires qu'elle administrait sous tutelle, une remarquable organisation médico-sanitaire dont elle pouvait légitimement s'enorgueillir. Ce dispositif associait de multiples structures dans le domaine de l'infrastructure, de la recherche universitaire et opérationnelle, de la médecine préventive, curative et promotionnelle, de l'hygiène et de l'enseignement, sous l'impulsion de l'administration coloniale. Pour atteindre les populations, dispersées sur un immense territoire, il fut donc décidé d'envoyer dans l'intérieur du pays des équipes médicales itinérantes, afin de soumettre la totalité de la population à des examens de dépistage des grandes endémies et aux vaccinations préventives. Parallèlement à cette action en zones rurales, les chefs-lieux des districts, et ensuite des territoires, furent dotés peu à peu de formations médicales plus importantes.

Le gouvernement colonial compléta son œuvre en créant en 1930 le Fonds Reine Elisabeth pour l'assistance médicale aux indigènes, le FOREAMI, qui fut chargé de l'assistance médicale, de l'assainissement et de l'équipement sanitaire successivement au Bas-Congo et au Kwango.

Les répercussions des bouleversements générés par l'indépendance du Congo en 1960 sur les structures médicales furent catastrophiques. Refusant d'admettre la fin de l'action belge au Congo, le docteur Kivits, médecin au ministère des Affaires africaines et ancien fonctionnaire du Congo, accompagné du prince Stéphane d'Arenberg, docteur en médecine, effectua, dès la fin juillet 1960, une mission médicale à Léopoldville dont l'objectif était de prendre contact avec les autorités locales et les représentants de l'OMS afin d'examiner ensemble les modalités d'insertion des médecins belges dans le dispositif que cette organisation s'efforçait de mettre en place pour éviter l'effondrement des services de santé. Le prince d'Arenberg prolongea sa mission jusqu'en janvier 1961 et parvint à réintégrer la coopération belge dans l'organisation médicale au Congo, en suggérant de nouveaux modes d'action adaptés à la situation existante. Ce fut là l'origine du Fonds Médical Tropical. Le FOMETRO, qui tint sa première assemblée générale le 17 avril 1961, fut institué comme organe consultatif de l'administration belge pour la coopération médicale. Réunissant des représentants des divers organismes médicaux et scientifiques belges qui avaient repris des activités médico-

sanitaires dans les pays assistés par la Belgique, il assurait l'indispensable coordination entre les activités de ces différentes institutions.

Jusqu'en 1990, il s'est efforcé, parallèlement à son engagement dans les structures sanitaires verticales et lors des situations d'urgence, de maîtriser les grandes endémies (trypanosomiase, lèpre, tuberculose, bilharziose...) et d'apporter une aide au programme d'éducation sanitaire, un appui à l'enseignement médical et un soutien au développement des structures de santé de base. Plus de 40 zones de santé avaient été rendues opérationnelles avant 1990. Depuis lors, l'action du FOMETRO, devenue ONG, s'est poursuivie d'abord sur fonds propres et ensuite avec l'appui de différents organismes et de particuliers.

De l'autonomie budgétaire coloniale à l'assistance financière

Depuis 1950, année de la mise en route d'un premier plan décennal, le Congo a connu un développement économique et social remarquable ; les réalisations les plus impressionnantes sont le taux de scolarité primaire, la lutte contre les endémies et leur éradication progressive, la recherche agricole, l'infrastructure et les transports. Ce développement est financé principalement par des emprunts en devises à l'étranger, garantis pour la plupart par la Belgique. La dette totale en 1960 atteint 45 milliards de francs congolais (même valeur en francs belges), contrebalancée par un patrimoine de 37 milliards. Quant au budget ordinaire, il est financé intégralement par les recettes locales ; les dépenses sont consacrées pour 72 % à l'administration comprenant le personnel belge et local, les équipements et les frais de fonctionnement, au remboursement de la dette publique, à la Force publique et aux pensions ; des subsides sont accordés à l'enseignement non officiel, essentiellement confessionnel, à des institutions de recherche et culturelles, ainsi qu'à plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) du secteur médical et social. Le Congo fonctionne donc en parfaite autonomie financière.

Depuis 1945 et jusqu'en 1958, la colonie était parvenue à équilibrer le budget ordinaire (hors investissements), les dépenses étant couvertes par les rentrées fiscales et douanières ainsi que par les taxes. Mais les finances congolaises se sont nettement dégradées depuis lors, parce que, d'une part, le monde économique ne veut prendre aucun risque et qu'il rapatrie les bénéfices au lieu de les investir sur place, d'autre part parce que l'entretien des infrastructures créées par le plan décennal demande un financement récurrent qui ne cesse de s'alourdir. En 1959, pour équilibrer le budget, la Belgique intervient pour la première fois par l'octroi d'une subvention de 500 millions de francs belges. Une étude de la Banque nationale de Belgique prédit un déficit de près de 5 milliards en 1960. Compressions budgétaires et réforme fiscale le réduisent à 2,7 milliards que la Belgique décide d'injecter dans le budget de 1960 en créant un Fonds d'assistance qui servira à

soutenir les dépenses en personnel et les institutions scientifiques. De plus, un ambitieux Fonds d'investissement est inscrit au budget à hauteur d'un milliard par an, opération à renouveler pendant 15 ans ; il est destiné à maintenir la confiance des bailleurs de fonds internationaux.

La désorganisation politique et la détérioration des finances publiques des années 1960 et 1961 ne permettront qu'une exécution très partielle de cette assistance financière. Pour le Fonds d'assistance, le paiement du tiers des salaires des 2 500 agents belges en place et les subsides aux universités sont les seules dépenses importantes effectuées conformément au plan ; la majeure partie de l'aide belge servira à payer les pensions des agents de l'administration d'Afrique admis à bénéficier d'une retraite, à acquitter l'amortissement partiel de la dette (dépenses en principe à charge du Congo), à rembourser la Sabena pour le rapatriement des agents en Belgique et à verser les indemnités prévues par la loi de réinsertion de juillet 1961 aux agents ayant accepté de quitter la fonction publique, deux dépenses évidemment non budgétées initialement. Quant au Fonds d'investissement, il ne connaîtra aucun décaissement vu la situation troublée ; il sera réinscrit en 1961 et 1962 au budget belge de l'assistance technique puis sera supprimé sans avoir connu un début d'exécution.

Les bourses d'études et de stage pour la formation de cadres

Les résultats économiques et sociaux de l'œuvre coloniale belge ne peuvent masquer une déficience majeure : l'absence de formation d'une élite universitaire, de cadres de l'administration et d'officiers de la Force publique. En avril 1960, devant le Parlement, le ministre Scheyven, chargé des affaires du Congo, reconnaît l'erreur de la Belgique de ne pas avoir formé suffisamment de cadres congolais aptes à reprendre la gestion du pays après une indépendance qui, pour les esprits éclairés, était inéluctable. En conséquence, la Belgique décide de pallier cette carence en initiant un ambitieux programme de bourses d'études et de stage. Pour chacune des années 1960 et 1961, elle octroie près de 400 bourses d'études et 360 bourses de stage. Le principe est d'accepter sans réticence les candidats présentés par le Congo et de les placer dans les établissements qu'ils ont eux-mêmes choisis. Aucune sélection n'est organisée, ni par le Congo, ni par la Belgique. Il s'ensuit que les besoins les plus urgents ne sont guère pris en compte : à titre d'exemple, un tiers des boursiers se concentre sur les études secondaires générales, filière qui existe au Congo. Comme pour l'assistance technique, il n'existe aucun programme d'ensemble.

La lente organisation d'une coopération désarticulée (1961-1968)

De juillet 1960 à octobre 1962, la coopération belge est en proie à la désorganisation, voire au chaos. Le ministère des Affaires africaines, qui succède au ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi, continue à

envisager la coopération selon des schémas de type colonial. Il ne parvient pas à se réformer ni à élaborer une structure qui tienne compte de la nouvelle identité congolaise. La politique de coopération se résume à mettre à la disposition du Congo du personnel et des bourses, sans aucun plan d'ensemble. Les agents reviennent au Congo s'ils le souhaitent, à la fonction que leur assignent les nouvelles autorités. Les charges qui leur sont confiées sont parfois importantes, dans les cabinets ministériels et l'administration, mais pas toujours en rapport avec leurs fonctions antérieures, les relations personnelles avec les autorités congolaises initiées du temps de la colonie comptant davantage que la compétence et l'expérience.

Sur le terrain, la gestion quotidienne de l'Etat congolais maintient le mode de fonctionnement de la colonie, tant au niveau de l'administration qu'au niveau des organismes parastataux. Ces derniers, rouages essentiels pour la bonne marche et le développement de la société, parviennent, tant bien que mal, parfois après une interruption temporaire, à poursuivre leurs activités grâce au dévouement de quelques cadres congolais et belges œuvrant sur le terrain et de personnalités en Belgique conscientes de la dégradation rapide des outils performants dont disposait la colonie. Des initiatives de relance se manifestent dans la recherche agronomique, les transports, l'assistance médicale et l'infrastructure sociale.

Une constatation générale s'impose : l'efficacité de l'assistance belge au Congo dans les deux premières années de l'indépendance du Congo est davantage le fait de bonnes volontés individuelles motivées que d'une politique gouvernementale qui manque de cohérence.

Le gouvernement Lefèvre-Spaak, constitué en avril 1961, prend la mesure des échecs du ministère des Affaires africaines. Il décide de le démanteler pour créer, en 1962, une nouvelle structure, l'Office de la coopération au développement (OCD). Il procède ensuite à l'élaboration d'instruments juridiques devant être négociés avec les pays partenaires : ce sont les conventions générales de coopération, dont la première est signée avec le Rwanda en 1962 et la seconde avec le Burundi en 1963, pays devenus indépendants en juillet 1962, où la coopération avec la Belgique va démarrer dans de bien meilleures conditions qu'au Congo. Ces conventions générales sont complétées par des conventions particulières fixant le cadre du personnel belge et la coopération en matière financière et technique. Au Congo, si l'on ne tient pas compte du Traité d'amitié signé le 29 juin 1960 et aussitôt oublié, une première convention bilatérale est signée en 1963 : elle concerne uniquement le personnel mais permet de restructurer le secteur de la santé et de regrouper les enseignants en équipes pluridisciplinaires.

La même année, le gouvernement belge tente d'harmoniser par un règlement-cadre la situation des coopérants qui sont régis soit par le statut des anciens agents de l'administration d'Afrique, soit par un contrat spécifique

pour les agents recrutés après 1960. Dans le même souci d'harmonisation des différentes caisses de sécurité sociale héritées de la colonie, le gouvernement crée l'Office de sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM).

Du Fonds du bien-être indigène (FBEI) à l'Association internationale de développement rural outre-mer (AIDR)

Aristide Michel

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, le gouverneur général du Congo, Pierre Ryckmans, s'inquiète de l'augmentation de la disparité entre le développement des grands centres qui ont connu une industrialisation spectaculaire pendant la période de guerre et celui du monde rural. Le gouvernement belge est conscient de la nécessité d'améliorer les conditions de vie des populations rurales dans les plus brefs délais. Le 1^{er} juillet 1947, le Fonds du bien-être indigène (FBEI) est officiellement créé. Dès le départ, il est doté de moyens financiers importants : le remboursement des dettes de guerre du Congo et la majeure partie des gains de la Loterie coloniale ; de 1948 à 1963, ces moyens totaliseront 4,5 milliards de francs belges.

Son action s'exerce dans la lutte contre la malnutrition, dans la construction de nombreux hôpitaux et dispensaires ruraux ainsi que d'écoles rurales, sans oublier l'approvisionnement en eau potable, l'animation rurale et plusieurs études spécifiques. Dès 1958, il africanise les cadres et introduit une forme de cogestion, impliquant les populations locales dans la définition des projets et leur gestion.

Le FBEI restait malgré tout un organe hérité de la colonie. Il est dissous et remplacé en juillet 1964 par l'Association internationale de développement rural outre-mer. L'AIDR reprend les équipes du FBEI, ses méthodes de coopération, et les activités en cours au Congo, Rwanda et Burundi, mais elle s'ouvre également vers d'autres pays et continents et collabore avec des organismes internationaux. Son budget provient d'une partie des bénéfices de la Loterie nationale.

En matière de bourses, la situation s'améliore dès l'année 1963 : on précise les études qui peuvent être prises en considération telles que la formation de licenciés pour l'enseignement, la formation médicale et les études techniques.

Les années 1964 et 1965 verront s'instaurer de nouvelles et importantes initiatives. C'est à cette époque que la coopération belge s'étend à des pays nouveaux avec lesquels elle n'a pas de liens particuliers : la Tunisie en 1964, le Pérou et le Maroc en 1965. La coopération avec le Maroc fait apparaître pour la première fois le souci d'une programmation à long terme, définissant

des objectifs précis dans deux secteurs complémentaires, la formation d'ingénieurs agronomes et l'assistance au développement rural d'une région bien identifiée. Au Congo, auquel vont encore les trois quarts de l'aide bilatérale de la Belgique, c'est l'heure de la relance de l'administration : équipes administratives polyvalentes, experts détachés de la fonction publique belge, recherche agronomique, efforts en matière d'infrastructures. Cette relance est complétée par la création en 1964 d'un régime de volontariat pour soutenir l'envoi de personnel ONG.

De 1964 à 1967, l'administration s'attaque au problème de la gestion et du statut du personnel de coopération : recrutement, formation, encadrement et contrôle, rémunération. Depuis 1960, en matière de recrutement, l'administration belge se borne à répondre aux demandes des pays partenaires, à vérifier les qualifications des candidats, les recruter par contrat et les envoyer. En principe, ils sont pris en charge par le gouvernement local qui est leur employeur. En réalité, au Congo surtout, ils sont livrés à eux-mêmes, sans encadrement ni contrôle. Aucune formation n'est organisée, aucune expérience préalable exigée. Des mesures ponctuelles sont prises en attendant l'adoption d'un statut de droit belge, dont le principe est adopté dès 1965. Après plusieurs mois de négociations entre le cabinet ministériel, l'administration et les organisations représentatives des coopérants, un arrêté royal, daté du 10 avril 1967, accorde un statut qui fait des membres du personnel de la coopération des agents de l'Etat belge, établit une hiérarchie et précise les conditions de recrutement. A partir de 1964 déjà, pour être recrutés, les candidats coopérants devaient nécessairement, suivre une formation en Belgique qui, du reste, était et reste très théorique. Quant à la mise en place d'un encadrement et d'une hiérarchie, une première expérience est lancée en 1965 au Congo avec la création d'une Mission belge de coopération, autonome vis-à-vis de l'ambassade.

La focalisation de l'aide belge sur la coopération bilatérale depuis 1960 ne met pas un terme à l'aide multilatérale en place depuis 1945. La Belgique continue de soutenir les institutions internationales de la famille des Nations unies par des contributions fixes, par une participation à des projets et des programmes particuliers, ainsi que par la mise à leur disposition de stagiaires, d'experts juniors et de personnes détachées. Au cours de la période 1960-1968, quelque 16 % du total de l'aide publique belge sont affectés aux organisations internationales, pourcentage qui place la Belgique largement en tête des anciennes puissances coloniales, mais loin des pays scandinaves et des Pays-Bas dont le pourcentage oscille entre 30 et 60 %. Le gouvernement belge participe activement aux négociations internationales sur le développement et la coopération telles que celles qui aboutissent aux premiers accords de Yaoundé en 1963 signés entre la Communauté européenne et dix-huit pays africains et à la création de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) en 1964. Elle est aussi membre fondateur du Comité d'aide au développement (CAD),

créé dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), auquel elle adresse un rapport annuel détaillant ses apports. Elle est enfin un important contributeur au Fonds européen de développement.

Fin 1967, il est désormais possible de préciser les contours de l'aide publique belge au développement. Centrée essentiellement sur le Congo, le Rwanda et le Burundi (plus de 80 %), elle s'ouvre timidement à d'autres pays ; l'aide bilatérale directe, négociée de gouvernement à gouvernement, est préférée à l'action multilatérale, tandis que l'aide indirecte par le biais de subsides aux ONG reste marginale (moins de 5 %). L'aide se décline sur deux modes : la mise à disposition de personnel et l'octroi de bourses ; il s'agit donc essentiellement d'une assistance technique, qui comble partiellement la carence de cadres locaux ; présent dans de nombreux secteurs, ce personnel est composé majoritairement d'enseignants et d'un nombre beaucoup plus restreint d'agents médicaux, d'agronomes, d'ingénieurs civils et de techniciens ; programmes et projets de coopération sont des notions et des modes d'action que l'administration n'a pas encore assimilés. Bien que dotée d'une administration propre, la coopération belge reste influencée par les modes de fonctionnement du temps de la colonie, comportement qui s'explique aisément par la présence de nombreux agents de l'ancienne administration d'Afrique tant dans l'administration centrale que sur le terrain.

Les équipes administratives au Congo (1964-1968)

Jacques Brassinne de La Buissière, chef de cabinet de la coopération, initiateur des équipes polyvalentes

Alors que le Congo était en proie à des rébellions affectant et désorganisant de larges portions du territoire, le Premier ministre Moïse Tshombé avait insisté à plusieurs reprises auprès des autorités belges en 1964 pour que des agents mis à la disposition du Congo ne soient plus seulement des conseillers mais assument un rôle d'exécution et de responsabilités dans les régions de l'intérieur du pays.

Lors de la création et de la mise en œuvre des équipes administratives, l'objectif fut donc axé sur la réanimation économique et administrative des régions touchées par la rébellion. Créées en septembre 1964, ces équipes furent progressivement installées dans les régions où la sécurité était revenue.

Constituées sur une base polyvalente, elles comprenaient un ou deux administratifs, un agent des travaux publics, un comptable, un agronome, un commissaire de police, un mécanicien et un médecin ou un agent sanitaire qui, tous, devaient connaître le pays et la langue de la région. Bénéficiant de

l'appui du secteur privé obtenu par l'entremise de la Fédération des entreprises du Congo, elles étaient mises à la disposition de la plus haute autorité locale, en général le gouverneur de la province, et dépendaient administrativement du Premier ministre congolais. Elles jouissaient d'une grande liberté d'action, disposaient d'un appui logistique et de crédits propres.

Dans un premier temps, il fut proposé que l'effectif des agents affecté à ces équipes soit fixé à 62 personnes, mais au début 1966, le gouvernement belge décida de porter ce nombre à 100 unités, parce que l'expérience était une réussite et devait donc être poursuivie. Ils étaient répartis en 11 équipes, installées dans 6 provinces couvrant plus de la moitié du territoire du Congo.

Subsidiées par les Etats-Unis et les Nations unies, les équipes lancèrent une série de projets en matière de travaux publics dont la remise en état des moyens de communication (routes, digues, ponts, bacs), de relance agricole et d'assistance médicale.

Avec le renforcement du pouvoir du général Mobutu, l'expérience devait progressivement prendre fin car en raffermissant les provinces, ces équipes donnaient l'impression d'échapper au pouvoir central.

Parallèlement à l'effort de rationalisation de son aide, l'autorité politique intègre progressivement dans sa réflexion les orientations proposées par les instances internationales. La publication, au début de 1968, d'un programme politique relatif à la coopération au développement allait ouvrir un nouveau chapitre visant à intégrer davantage l'aide belge dans l'évolution internationale.

Chapitre 2 : La coopération belge au développement dans le sillage de la coopération internationale (1968-2008)

La communauté internationale face au sous-développement

Alors que la Belgique parvient avec peine à s'extirper des problèmes issus de la décolonisation du Congo et à élaborer des axes de coopération, la communauté internationale donne un coup d'accélérateur à l'aide au développement à partir de 1960. Parmi les nombreuses initiatives prises entre 1960 et 1969, on retiendra les plus significatives. En 1961, l'Assemblée générale des Nations unies proclame les années soixante : « Première Décennie du développement des Nations unies », fixant aux pays développés un objectif précis : libérer 1 % de leurs richesses au bénéfice de l'aide au développement (secteurs public et privé confondus). En 1960, l'OCDE crée en son sein le Comité d'aide au développement (CAD) : conçu à l'origine comme un forum d'échange d'informations, celui-ci va rapidement s'imposer comme référence puis autorité en matière de conceptualisation et de méthodologies de l'aide au développement, notamment en lançant en 1962 l'examen annuel des aides (source d'émulation entre pays donateurs) et, à partir de 1965, en entreprenant des études sur l'efficacité de l'aide ; c'est également le CAD qui définit ce qu'il faut entendre par « aide publique au développement », à savoir les dons et prêts (pour autant qu'ils comportent un volet « don » de 25 % minimum) accordés aux pays en développement par le secteur public, avec pour objectif principal de promouvoir le développement économique et la prospérité, les dons et crédits à des fins militaires étant par conséquent exclus.

S'appuyant sur l'expérience acquise par le Fonds européen de développement dans son aide aux colonies françaises et belges devenues indépendantes, la Communauté économique européenne signe en 1963 les premiers accords de Yaoundé (1963-1969), convention d'association qui lie les six membres de la CEE à 18 Etats africains et malgache associés (EAMA), accords renouvelés en 1969 pour la période 1969-1975 (Yaoundé II).

Les Nations unies ne sont pas en reste : en 1964, c'est le commerce international qui est à l'avant-scène lors de la première réunion de la CNUCED. De nouveaux organismes internationaux sont créés : l'Association internationale pour le développement (AID) en 1960, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 1965, l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) et le Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population (FNUAP) en 1967.

La même année, le pape Paul VI demande à la communauté internationale, dans son encyclique « *Populorum progressio* », de prendre les mesures adéquates pour un meilleur partage de la richesse mondiale.

Toutes ces initiatives en faveur du Tiers-Monde sont confirmées et résumées en 1969 dans le rapport « *Partners in Development* » de Lester Pearson, ancien Premier ministre du Canada, dans lequel celui-ci évoque le fossé croissant qui sépare pays développés et pays en développement. Il invite les donateurs de l'époque à consacrer, avant le terme de la décennie suivante, 0,7 % de leur PNB à l'aide publique au développement. L'Assemblée générale des Nations unies reprend la proposition à son compte et proclame dans la foulée une « Deuxième décennie du développement des Nations unies ».

Dans les années 1960, on assiste dès lors à une extraordinaire mobilisation internationale en faveur des pays moins avancés. La Belgique, en tant que membre du CAD et des organismes onusiens, s'inscrit dans cette vision internationale qui l'amène, en même temps qu'elle tente de résoudre les problèmes nés de la décolonisation, à définir une politique à long terme de sa coopération, dans un document intitulé « Programme gouvernemental pour la coopération au développement », daté du 8 décembre 1967. Les grands principes qui vont guider la coopération belge pendant trois décennies y sont détaillés. La coopération repose sur trois axes indissolublement liés : l'axe technique, l'axe financier et l'axe commercial ; son financement, à la fois public et privé, doit atteindre 1 % du produit national brut (ce que la Belgique réalise déjà à cette époque). Les secteurs prioritaires sont la production agricole, l'organisation de la santé, la formation à tous les niveaux, les grandes infrastructures et l'aide technique aux institutions et ministères. Au plan géographique, la priorité reste le Congo, le Rwanda et le Burundi mais il est préconisé de conclure des accords avec « un nombre limité d'autres Etats choisis en raison de critères objectifs » dûment précisés dans le document et qui devront bénéficier d'un tiers du budget au minimum. Il faut améliorer l'articulation entre l'aide belge et l'aide internationale : pour ce faire, coopération bilatérale et coopération multilatérale sont placées sur le même pied, cette dernière bénéficiant d'un financement égal à un tiers de la totalité de l'aide publique, avec une priorité pour le FED et les organisations régionales. L'assistance technique reste une nécessité mais l'accent doit être mis sur la compétence et l'expérience, en faisant appel notamment aux fonctionnaires des départements ministériels et au secteur privé. Enfin, « aucune action de coopération technique, financière ou commerciale au bénéfice d'un autre Etat ne peut être entreprise ou subventionnée par l'Etat belge sans faire l'objet d'un projet associant personnel, équipement et bourses, et d'une convention spécifique conclue sur la base d'une étude préalable et d'un dossier explicite ».

Désormais, tout en gardant des caractères spécifiques hérités du passé au niveau géographique et des ressources humaines, la Belgique va, pour l'essentiel, couler sa politique dans les grandes orientations préconisées par les institutions internationales. La désignation de Raymond Scheyven au poste de ministre de la Coopération en 1968 résume la nouvelle politique : familier des organisations internationales pour avoir été, dans les années 50, président du Conseil économique et social des Nations unies, il est également bon connaisseur des problèmes de l'Afrique centrale pour avoir exercé la fonction de ministre du Congo chargé des Affaires économiques en 1960 ; il est enfin le premier à exercer la charge de ministre de la Coopération à temps plein, ce qui dénote la volonté du gouvernement de donner une nouvelle impulsion à sa politique de coopération.

Le volontarisme des années septante

De l'assistance technique aux projets

Partant des expériences antérieures, les années 70 s'orientent, au niveau international, vers la réalisation de grands projets, les seuls qui soient de nature à favoriser la modernisation de l'économie et de la société. Les pays moins avancés doivent suivre un schéma de développement identique à celui des nations industrialisées : telle est la philosophie généralement admise. L'aide octroyée permettra d'impulser la modernisation des systèmes d'enseignement, des soins de santé, des infrastructures, de l'appareil industriel et de l'appareil d'Etat. Elle doit aussi pallier l'absence d'épargne qui caractérise les économies sous-développées, les populations locales ne disposant pas des moyens suffisants pour investir dans l'économie de leur propre pays. Une certitude accompagne cette politique : une accentuation de l'aide bénéficiera autant aux pays développés qu'aux pays moins avancés.

Introduction du thé au Rwanda et au Burundi

Emile Adriaensens, ministre-conseiller à la coopération au développement

En 1961 paraissait une *Etude globale de développement du Ruanda et du Burundi* dont le but était de proposer aux deux pays un programme de développement pour les dix années à venir, à la lumière de leur indépendance prochaine. Ses auteurs étaient des experts de renommée internationale en matière de développement : René Dumont, connu entre autres pour son livre *L'Afrique noire est mal partie*, et Jan Tinbergen, qui allait recevoir en 1969 le premier prix Nobel d'économie.

Jusqu'alors, le café occupait une position quasi monopolistique comme produit d'exportation ; coton et pyrèthre jouaient un rôle secondaire. L'étude conseillait avec force de se lancer dans la production et la commercialisation

du thé : « La culture du thé doit être considérée comme une culture absolument prioritaire et fondamentale. Elle doit avoir le pas sur toute autre, éventuellement sur le café si elle est en compétition avec lui, et sur la forêt de la crête Congo-Nil, si besoin est ».

L'INEAC, institut de recherche agronomique de l'époque, se vit confier la mission de dresser dans les plus brefs délais un inventaire complet du potentiel.

C'est ainsi que 22 000 hectares de thé furent plantés, 13 000 au Rwanda et 9 000 au Burundi, autour de 15 usines à thé, 10 au Rwanda et 5 au Burundi. Des petites parcelles de thé furent également plantées auprès des habitations des paysans pour leur procurer un revenu monétaire complémentaire.

La plus grande partie du financement fut assurée par le Fonds européen de développement et, dans une moindre mesure, par la Banque européenne d'investissement. Intervinrent également la Banque africaine de développement, le Koweït et la Belgique qui, par ailleurs, finança aussi la plantation de 1 000 hectares et une usine de traitement à Kitabi (Rwanda), et 700 hectares à Kisozi (Burundi).

Avec 28,5 % des recettes totales à l'exportation en 2002, le thé est arrivé à prendre au Burundi la seconde place comme produit d'exportation après le café. Au Rwanda, avec 35 % en 2003, il occupe même la première place.

Dans cet esprit et en application de la politique définie en 1968, la Belgique décide de concentrer son aide dans des projets de plus ou moins grande envergure et dans des secteurs tels que l'agriculture, les soins de santé, l'enseignement, les infrastructures d'intérêt général comme les routes, l'électricité ou l'eau, et l'amélioration de l'appareil d'Etat du pays bénéficiaire. Les projets portent sur des initiatives très concrètes, destinées à engendrer des effets directs. C'est ainsi que l'on tente d'introduire de nouvelles cultures dans certaines régions, d'encourager le fonctionnement des soins de santé dans d'autres. Des écoles sortent de terre ou sont réhabilitées et équipées. Des projets plus ambitieux visent l'aménagement de ports ou de routes, l'installation d'adductions d'eau et d'électricité. De nombreuses initiatives s'emploient à mettre sur pied un service public fonctionnel.

Dans tous ces projets, rarement planifiés, la participation locale est minime voire inexistante et la responsabilité de leur bonne exécution est en général dans les mains des seuls experts expatriés. En effet, dans la plupart des cas, tout en prenant appui sur les requêtes exprimées par les gouvernements locaux (requêtes parfois inspirées de l'extérieur), c'est la Belgique qui identifie les besoins, définit les moyens à mettre en œuvre et dirige le projet. Les solutions proposées exigent le plus souvent des connaissances et des

compétences spécifiques que ne possèdent pas ou très rarement les intervenants locaux.

Des centaines de projets seront ainsi mis en chantier à partir de 1968, dont la plupart reprennent des actions existantes auxquelles sont fixés des objectifs explicites à réaliser dans une période déterminée avec des moyens accrus. Certains nouveaux projets lancés au cours de cette décennie acquerront une notoriété au-delà des frontières du pays concerné grâce à l'originalité de leurs méthodes ou à l'excellence de leurs résultats : à titre d'exemple, on citera Cajamarca au Pérou (réhabilitation de la forêt), Fretissa en Tunisie (ferme expérimentale en culture du blé et en élevage), l'introduction du thé au Burundi et Rwanda, le Candip à Bunia (animation pédagogique en Ituri au Zaïre), le Bureau pédagogique de Kigali (programmes et manuels scolaires), Pikine au Sénégal (santé de base), Cenetrop en Bolivie (lutte contre les maladies tropicales). D'autres furent malheureusement des échecs parce qu'ils avaient été mal étudiés, ou parce qu'ils étaient trop liés à des intérêts économiques purement belges, ou encore parce qu'ils furent victimes de circonstances politiques défavorables ; tel fut le cas des projets Kaniama-Kasese au Zaïre (culture extensive de maïs), Natitingou au Bénin (fourniture d'un hôpital modulaire) ou Cilegon en Indonésie (fabrication de machines outils).

Kaniama-Kasese : le récit du plus grand projet de développement agricole financé par la Belgique en Afrique centrale (1971-1981)

Eric Tollens, professeur émérite à la Katholieke Universiteit Leuven

A la fin des années 60, les compagnies minières du Katanga et du Kasai s'étant trouvées confrontées à un déficit annuel de quelques 200 000 tonnes de maïs, destiné à leur personnel, l'Administration générale à la coopération au développement (AGCD) et certains cercles gouvernementaux congolais de l'époque imaginèrent de faire produire en un temps record 50 000 tonnes de maïs à l'échelle industrielle, comme aux Etats-Unis.

C'est à Kaniama-Kasese, au Katanga, qu'un « domaine » en friche fut déniché sur l'emplacement d'une ancienne compagnie coloniale, à la frontière avec le Kasai. La région étant peu peuplée, on privilégia l'idée d'une mécanisation intégrale. Qualifié de projet-pilote, l'entreprise devait servir de référence pour des projets futurs de même nature.

Lancé en 1971, le projet fut arrêté dix ans plus tard après avoir englouti près d'un milliard de francs belges. A une certaine époque, il a mobilisé 15 coopérants belges, 500 ouvriers, 60 tracteurs, 36 voitures, 9 camions, 12 moissonneuses-batteuses, 2 avions et une énorme installation de séchage. Pratiquement tous les experts en agriculture tropicale belges visitèrent le

« domaine », au sujet duquel ils produisirent des rapports, recommandations à l'appui. Cependant, les plantations de maïs et de soja ne dépassèrent jamais 3 000 hectares et le rendement du maïs atteignit sa limite à 4 tonnes par hectare, pour une estimation initiale fixée à 5 tonnes.

Que s'est-il passé ? Avant tout, ni la Belgique, ni le Congo, ni aucun pays d'Afrique centrale n'avaient d'expérience dans la production mécanisée à large échelle du maïs. L'on eut les plus grandes difficultés à labourer et à semer, chaque année avant le 1^{er} novembre, 2 000 hectares de terrain. Les problèmes d'ordre organisationnel se multiplièrent, les pièces de rechange pour les machines vinrent à manquer - quand ce n'était pas le carburant -, les engrais restèrent bloqués au port de Matadi... Les premières semences de maïs hybride importées du Zimbabwe furent déclarées inutilisables après que soient apparues plusieurs maladies ; les sols durent être intégralement fertilisés, y compris au moyen de phosphore et d'oligo-éléments. L'on se rabattit rapidement sur d'autres variétés de maïs et sur une alternance de cultures de maïs et de soja. Un vaste élevage bovin fut installé sur les terres non cultivées. Maladies, insectes et mauvaises herbes nécessitèrent des pulvérisations par avion ; quant au maïs, il était si humide que l'on dut construire une importante installation de séchage fonctionnant au diesel. Les machines agricoles se révélèrent, à leur tour inadaptées à une utilisation sur ces sols tropicaux rougeâtres, de sorte que l'on ne comptait plus les réparations.

Si les problèmes techniques, qui avaient été largement sous-estimés dans le dossier initial, purent être peu à peu résolus grâce à l'expérience acquise sur le terrain, l'on ne peut en dire autant des problèmes économiques. Chaque année ou presque, le prix de revient variable du maïs produit dans ces conditions se révéla beaucoup plus élevé que le prix du maïs importé du Zimbabwe ou d'Afrique du Sud. Plusieurs événements imprévisibles sont à l'origine de ce phénomène : l'éclatement de la guerre civile en Angola rendant impraticable l'acheminement du matériel par le chemin de fer du Benguela, ce qui obligea de passer par Matadi, à des coûts plus élevés, la première crise pétrolière en 1973 qui quadrupla le prix du carburant, la « zaïrianisation » de 1973 qui désorganisa l'économie, la baisse du prix du maïs sud-africain et enfin le non respect par le Zaïre de ses engagements en matière de financement en monnaie locale.

Dès 1975, le projet fut mis en cause dans la presse belge qui le qualifia d'éléphant blanc et de gouffre sans fond. Après plusieurs évaluations négatives, il fut progressivement morcelé en divers projets de développement de PME agricoles dans la région, de production de semences de maïs et de soja, de fourniture de services à l'agriculture du Katanga et du Kasai. Lorsqu'en 1979, les dirigeants zaïrois demandèrent à la Belgique de consentir un nouvel investissement de plus de 200 millions de francs belges, il fut

décidé d'y mettre fin. Aujourd'hui, il ne reste quasiment plus rien du projet de Kaniama-Kasese.

L'expérience s'avéra néanmoins riche d'enseignements. On sait à présent que la production alimentaire mécanisée et à grande échelle en Afrique centrale pose des problèmes techniques imprévus, qu'elle n'est pas durable et, surtout, qu'elle n'est pas économiquement rentable. Lorsque 80 % des coûts variables sont des frais d'importation, il est vain d'espérer obtenir une rentabilité comparable à celle des exploitations familiales de petite taille, qui utilisent des facteurs de production locaux.

Bien que teintée de paternalisme, l'aide au développement classique est également motivée par des considérations d'ordre géopolitique. Dans le contexte de la guerre froide, aider permet d'arrimer des régimes à son camp et de livrer un « juste » combat. C'est ainsi que l'aide bilatérale belge au Congo, au Rwanda et au Burundi, qui représente les trois quarts de l'aide bilatérale entre 1970 et 1975 et la moitié rien que pour le Congo, apporte un appui incontestable au camp occidental. Dans ce contexte, les régimes ainsi soutenus tirent des avantages d'ordre politique en alléguant à leur population que leurs efforts de lobbying auprès des donateurs sont à l'origine d'avancées concrètes et matérielles qui revêtent la forme d'hôpitaux, de barrages, de fourniture d'électricité. Soucieux de bénéficier d'une visibilité digne de ce nom, les régimes concernés trouvent, parmi la communauté des donateurs, des partenaires complaisants disposés à financer des projets de prestige le plus souvent coûteux et superflus, comme la construction de stades de football, d'hôpitaux spécialisés, de bâtiments administratifs démesurés et autres mégaprojets.

L'aide devient coopération

L'élan de solidarité lié à la proclamation de la deuxième décennie du développement va se trouver rapidement confronté à une grave crise économique. Au Moyen-Orient, la guerre du Kippour (1973) ayant incité les pays arabes à utiliser l'arme du pétrole, le prix du baril atteint des sommets inusités. Les pays du Tiers-Monde réclament pour leur part un nouvel ordre économique international : ils accentuent leur pression en reprenant la formule déjà émise lors de la première réunion de la CNUCED en 1964 : « Trade, not Aid » (du commerce, pas de l'aide). Ils sont clairement entendus, notamment parce qu'en réunissant plus de 150 nations, ils constituent désormais le groupe le plus important au sein des institutions des Nations unies. Mais les pays donateurs, confrontés à une récession intérieure, ne sont plus disposés à leur faire des largesses. Les rapports distendus entre le Nord et le Sud ont également des répercussions sur l'aide au développement.

D'un côté comme de l'autre, on s'interroge sur l'efficacité de l'aide telle que pratiquée jusqu'alors. Dans l'intervalle, tant la Banque mondiale que l'OIT appellent les pays développés à accorder davantage d'attention aux besoins fondamentaux du Tiers-Monde. Les mouvements « tiers-mondistes », composés d'organisations d'aide au développement plus radicales et devenus de plus en plus influents dans les pays occidentaux, de même qu'un certain nombre de régimes du Tiers-Monde, plaident en faveur d'une plus grande autonomie et d'une participation accrue des populations.

Ainsi l'aide au développement se mue-t-elle, sous ces diverses influences, en coopération au développement. Les notions de partenariat et de coopération sur un pied d'égalité commencent à pointer. La première convention de Lomé, signée en 1975 par les neuf Etats membres de la CEE et les anciennes colonies d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), en est une illustration marquante. Le dialogue entre la CEE et les pays ACP devient partie intégrante des modalités de coopération et la convention prévoit non seulement davantage de moyens, mais aussi des mesures commerciales intéressantes. Priorité est donnée aux projets et programmes « proches de la population », du moins en théorie, axés tout à la fois sur les besoins alimentaires, l'enseignement et les soins médicaux. Certains prônent une « approche intégrale » ou « intersectorielle ». L'accroissement de la production alimentaire doit aussi contribuer à l'amélioration de la santé des populations ; les services de santé sont invités à expliquer aux mères les besoins nutritionnels de leurs enfants.

Le « Projet PIKINE » au Sénégal

Daniel Grodos, médecin, professeur à l'Université Catholique de Louvain

En 1975, le Sénégal demande à la coopération belge de contribuer au renforcement des soins de santé de base à Pikine, une banlieue de Dakar. Les trois arrangements particuliers et leurs multiples prolongations en feront un projet de coopération médicale belgo-sénégalaise à long terme, qui prendra fin le 30 avril 1996. Dans cette période, Pikine voit sa population passer de 100 000 habitants à près d'un million en 1995, augmentation due principalement au déplacement des habitants des bidonvilles de Dakar.

De 1975 à 1993, le projet est confié en sous-traitance à l'ONG Medicus Mundi Belgium. L'idée de départ est modeste : créer deux postes de santé de démonstration et de formation des infirmiers. En relation avec un chef de quartier, le médecin-chef de circonscription et le premier chef de projet innovent et proposent de multiplier les rares consultations de quartier pour la santé maternelle et infantile et d'y rendre disponibles des médicaments à tout moment et à un prix abordable par la mise sur pied d'une centrale d'achat départementale. En dépit de la gratuité théorique des services publics, ils

instaurent un recouvrement des coûts et organisent la participation communautaire en confiant la gestion de ce recouvrement à des comités de santé. La participation communautaire est confirmée par le regroupement des comités de gestion en une Association pour la promotion de la santé (APS), reconnue officiellement en 1980.

L'expérience est un succès. En 1980, le système pikinois de recouvrement des coûts et de participation de la population est généralisé à tout le pays par le ministre de la Santé. Dans la décennie qui suit, ce recouvrement permet de payer un personnel auxiliaire nombreux. La centrale d'achat, renforcée par la coopération d'économistes de l'APEFE, assure la disponibilité et l'accessibilité financière relative des médicaments. Le recouvrement des coûts atteint de 60 à 70 % des frais récurrents hors salaires.

Au total, le « Projet Pikine » aura réussi non seulement à relever le défi initial de couverture de la population en formations sanitaires et en prestations de soins, mais aussi à contribuer par de multiples apports à la définition de la politique de santé sénégalaise. On peut le considérer comme une des expériences d'où sortira, en 1987, l'Initiative de Bamako de recouvrement des coûts des soins.

Un bon exemple de cette nouvelle forme de coopération est le Centre de développement intégral (CDI), une association sans but lucratif congolaise basée à Bwamanda dans la province de l'Equateur au Zaïre. Ce vaste projet, lancé en 1968 et soutenu par la Belgique, s'occupe en même temps de l'encadrement des paysans, de la commercialisation du café, de la santé, de l'éducation, de l'approvisionnement en eau potable, du maintien des routes et de l'animation rurale.

La Belgique expérimente dans divers domaines des projets multisectoriels pour lesquels elle sollicite, tant pour l'identification que l'exécution des projets la participation des autorités, des populations et des experts locaux. Parmi les nombreux projets de cette époque, on peut citer, à titre d'exemple, le projet médical de Pikine au Sénégal et le projet de développement rural de Kibungo au Rwanda.

Le projet de développement rural Kibungo II au Rwanda

Marc Denys, attaché de la coopération internationale

La préfecture de Kibungo, située au sud-est du Rwanda, fut, des décennies durant, un lieu d'immigration des jeunes ménages issus des hautes terres fertiles et surpeuplées du nord et du centre du Rwanda. Avant même l'indépendance, l'installation de ces familles était organisée par la Belgique, par le truchement du système de « paysannat » : chacune d'elles obtenait un lopin de terre situé à proximité d'une voie praticable ; un certain nombre de cultures telles que le café, la banane et le manioc étaient obligatoirement plantées à des fins de sécurité alimentaire et financière ; chaque colline était pourvue d'un dispositif social.

De 1966 à 1975, l'Association internationale de développement rural (AIDR) y réalisa, sur financement belge, l'élargissement du réseau de distribution d'eau et l'accroissement du nombre d'écoles primaires. Des coopératives de commercialisation des plantes agricoles, comme le café et l'arachide, furent également mises en place, ce qui permit aux paysans de dégager un revenu à la fois plus élevé et plus constant.

A la demande du Rwanda, l'AGCD poursuivit et élargit les actions du projet appelé dès lors Kibungo II. En favorisant l'accroissement de la commercialisation de la production, le projet a contribué dans une large mesure à l'amélioration de la situation alimentaire de la population et du revenu des paysans. Lancé en septembre 1980, sa deuxième phase battait encore son plein au moment des événements d'avril 1994. Il faisait l'objet d'une exécution entièrement intégrée, par le biais des services d'agriculture, d'élevage et de sylviculture des communes ainsi que des coopératives agricoles. Ce projet de développement rural étendu fut mené à bien par une équipe de 5 Belges et 15 Rwandais, ingénieurs, médecins vétérinaires, sylviculteurs et animateurs.

Il fut à l'origine de nombreuses activités, entre autres : la production à des fins commerciales, tant sur place que par le truchement d'une quinzaine de semenciers, de semences et de plants de haricot, d'arachide, de soja, de maïs, de sorgho, de tournesol, de banane, de manioc, de patate douce et d'ananas, semences vendues aux paysans par le biais d'une chaîne de petits magasins, à côté de semences de légumes, de petits équipements, d'engrais, de produits de pulvérisation et de médicaments pour l'élevage ; la formation des paysans aux techniques agricoles améliorées et bon marché par une équipe d'animateurs ; le creusement de fossés et la plantation d'herbe dans les collines pour lutter contre l'érosion ; la plantation chaque année d'un million et demi d'arbres forestiers et fruitiers, soit un reboisement annuel de 600 hectares de collines ; l'amélioration de la race bovine grâce à des

croisements obtenus par insémination artificielle avec des races laitières et importation de boucs afin d'accroître la production de viande. L'on retiendra encore la production de poussins de poules pondeuses et de poulets de chair et leur vente aux petits éleveurs ; la formation et l'équipement des agents vétérinaires ; la construction de petits abattoirs ; l'assèchement des marécages ; l'aménagement de petits ponts en béton et de marchés pour favoriser la commercialisation de la production agricole ; la construction dans chaque commune d'un centre de formation destiné aux paysans.

La décennie désenchantée des années quatre-vingt : l'aide en recherche

Lorsqu'en 1982 le Mexique annonce qu'il n'est plus en mesure d'honorer ses créances, un mouvement de panique généralisé secoue les organisations internationales, les communautés donatrices et les créanciers. Le remboursement de la dette, la baisse du prix des matières premières et la récession dans les pays industrialisés mettent à mal les économies du Tiers-Monde et font vaciller les régimes en place.

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) vont jouer un rôle moteur dans cette nouvelle phase de la coopération au développement. Ils exigent l'adoption de mesures draconiennes et subordonnent l'octroi de prêts ultérieurs à de strictes conditions. Les pays bénéficiaires doivent se doter d'une politique d'ajustement structurel. On leur demande en fait d'inverser complètement la vapeur : alors que jusque-là ils cherchent surtout à développer leurs marchés intérieurs, ils sont désormais supposés accroître leurs capacités d'exportation ; là où ils avaient privilégié des mesures protectionnistes, ils doivent désormais ouvrir leurs marchés ; enfin, là où l'économie était aux mains de l'Etat avec un rôle essentiel assigné aux entreprises publiques, ils sont tenus de donner la priorité au secteur privé.

Bien que ces Programmes d'ajustement structurel (PAS) aient été différents d'un pays à l'autre, un certain nombre d'éléments communs peuvent être relevés : la sélectivité dans les dépenses publiques, le renoncement à la politique de gratuité notamment dans les soins de santé et dans l'enseignement, les réformes fiscales, la libéralisation du commerce et des investissements directs étrangers, la privatisation des entreprises publiques. Une partie de l'aide est désormais allouée sous la forme d'aide-programme, distincte de l'aide-projet, plus populaire. Il s'agit d'un train de mesures d'assistance technique, de dons et surtout de prêts destinés à financer le déficit de la balance des paiements ou à permettre l'adoption de réformes structurelles.

Cette révision radicale de l'aide perturbe les politiques de développement de la plupart des pays africains plus qu'elle ne résout leurs problèmes. Afin d'éviter la spirale d'une récession généralisée, la Banque mondiale crée en

1987 le Programme spécial pour l'Afrique (PSA) pour répondre aux difficultés et aux besoins d'ajustement de ces pays. Il contribue à accélérer la mobilisation d'importants moyens financiers supplémentaires (pour les cinq premières années, la contribution belge sera de 1,5 milliard de francs belges) et se mue progressivement en un forum au sein duquel les donateurs, dont la Belgique, s'informent sur les modalités de leurs aides respectives. Cette concertation permet d'adapter l'aide aux besoins des pays bénéficiaires : les prêts sont octroyés à des taux plus avantageux ; l'aide est partiellement déliée de l'obligation d'acheter biens et services dans les pays donateurs. Le PSA est également à l'origine d'une série d'innovations et d'expérimentations. Les donateurs commencent à coordonner leurs actions et à œuvrer en faveur des mêmes programmes : ainsi la Belgique, qui avait choisi elle-même les pays bénéficiaires de son apport lors du premier PSA, versera une part de sa participation au second dans le fonds commun de la Banque mondiale. Parallèlement, plusieurs d'entre eux se déclarent disposés à accorder un soutien sectoriel et, ultérieurement, une aide budgétaire aux pays bénéficiaires. Cette forme d'aide permet notamment d'insuffler de l'oxygène dans le budget de l'enseignement ou de la santé, voire dans le budget général d'un pays.

Les Programmes d'ajustement structurel ont souvent été critiqués voire blâmés. La Belgique n'en fut pas une adepte inconditionnelle et soutint même pendant plusieurs années SAPRIN, un réseau international de plus de 1 500 organisations sociales et ONG qui avaient entrepris d'en faire une radiographie détaillée. S'ils permettent effectivement de renforcer les économies de quelques pays à revenu intermédiaire, la croissance est rarement au rendez-vous. La corruption, par contre, n'est pas en reste ; les monopoles privés remplacent les monopoles publics ; les investissements étrangers se limitent à l'exploitation – onéreuse – de ressources naturelles ; l'emploi est en recul ; le niveau de vie chute ; les services d'intérêt général qui précédemment étaient assurés gratuitement, comme l'enseignement et les soins de santé, sont désormais réservés à ceux qui peuvent les payer.

Au cours de ces années, la Belgique, comme les autres pays donateurs, a contribué à l'endettement des pays en voie de développement par un accroissement de ses prêts d'Etat à Etat (malgré les conditions favorables de ces prêts qui, au total, équivalent à un don de 80 % par rapport à la valeur nominale) et l'octroi de crédits par les banques privées, garantis par l'Office national du Ducroire, pour des projets tantôt parfaitement motivés, tantôt insuffisamment étudiés ou justifiés. A titre d'exemple de projet réussi, on peut citer l'aménagement du réseau de tram express de Manille aux Philippines pour lequel la Belgique accorda pour près d'un milliard de francs belges de prêts d'Etat entre 1980 et 1983 ; opérationnel depuis 1985, le réseau a facilité la mobilité au centre ville et malgré le prix réduit du titre de transport, couvre largement ses frais de fonctionnement. Autre exemple, mais à titre d'échec cette fois : le projet de fonderie d'argent et de plomb de Karachipampa en

Bolivie illustre un processus d'endettement inadapté dû en partie à une étude de risques trop sommaire et en partie au motif que le projet était vu davantage comme un soutien à l'exportation de biens belges que la réponse à une opportunité de développement pour la Bolivie ; construite entre 1980 et 1987, la fonderie, surdimensionnée, dans l'incapacité de couvrir ses frais d'exploitation, notamment en raison de la baisse du coût des matières premières, ne connaîtra pas même un début d'activité ; mais il en est résulté pour la Bolivie une dette de plus de 3,5 milliards de francs vis à vis de l'Etat et d'institutions financières belges.

En revanche, la Belgique a largement utilisé le système des fonds de contrepartie alimentés par le produit de la vente en monnaie locale de produits importés et financés par une aide extérieure pour favoriser l'exécution de projets à caractère social par la population locale, ce qui répondait à l'une des directives prônées par le FMI.

Les fonds de contrepartie : l'exemple de la Bolivie

Véronique Staes, ancienne expert à la DGCD

La Belgique a soutenu un important fonds de contrepartie en Bolivie, à partir des années 80. A cette époque, la Bolivie est sérieusement pénalisée par le poids de sa dette extérieure qui ne lui permet plus de payer ses importations. Or, l'arrêt des importations, menace d'asphyxier à son tour l'industrie bolivienne qui ne peut acheter les biens nécessaires à son fonctionnement. La coopération belge, tout comme d'autres bailleurs de fonds, lance alors un programme d'appui à la balance des paiements en fournissant des devises à la Banque centrale bolivienne. Celle-ci revend ces devises aux candidats importateurs qui lui versent leur contre-valeur en monnaie locale, alimentant ainsi un fonds de contrepartie. Parallèlement, la Belgique revend à la Bolivie une partie de la dette extérieure qu'elle détient sur elle. Le fruit de cette vente est à son tour versé au fonds de contrepartie.

Entre 1992 et 2004, le fonds a encaissé plus de 17 millions de dollars, qui ont servi à financer des projets locaux. Trois millions de dollars ont soutenu le développement du système de microcrédit qui vise à prêter des petites sommes d'argent à des particuliers exclus du système bancaire et qui a rencontré un succès étonnant. A partir de 1996, neuf millions de dollars ont soutenu le développement des infrastructures dans des zones de pauvreté, avec le double impact d'y soutenir la construction d'ouvrages et d'y favoriser l'emploi. A partir de 2001, cinq millions de dollars ont été versés dans un programme de développement d'emplois non qualifiés.

Ce fonds de contrepartie n'existe plus aujourd'hui : les mécanismes de soutien à la balance des paiements qui avaient engendré son financement

ont été abandonnés. C'est l'aide budgétaire qui a succédé à cette modalité d'aide.

Vers les Objectifs du Millénaire pour le développement (1990-2000)

Dans les années 1990, à l'instigation des Nations unies, l'attention se mobilise sur une série de phénomènes inquiétants tels que la dégradation de l'environnement, l'explosion démographique, le recul social, l'accélération de l'urbanisation, et, d'une manière générale, l'accentuation du fossé entre pays riches et pays pauvres. L'idée commence à faire son chemin que le développement ne peut être réduit à la seule croissance économique, mais doit au contraire être considéré comme un processus visant à élargir les possibilités de choix de l'individu et à renforcer le potentiel humain. La conviction se généralise qu'il est possible d'envisager la croissance économique et la prospérité en évitant une déprédation des ressources naturelles : le développement durable exclut de dissocier la lutte contre la pauvreté de la gestion durable de l'environnement. C'est ainsi que l'on passe progressivement à la planification de politiques de développement qui tiennent compte, de manière équilibrée, des dimensions économique, sociale et environnementale.

L'agenda international de la coopération au développement privilégie en outre des thèmes tels que la responsabilité partagée et le partenariat entre les gouvernements des pays donateurs et ceux des pays en développement. Ceux-ci sont ainsi encouragés à adopter des mesures conformes à la politique de développement qu'ils préconisent et à favoriser la démocratie et l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme, la bonne gouvernance, le dialogue avec la population et la lutte contre la corruption. Si un gouvernement s'engage dans cette voie, la communauté des donateurs sera ouverte à libérer davantage de moyens financiers en leur faveur.

Une question devient prioritaire au cours de cette décennie : celle de l'endettement parfois colossal des pays du Tiers-Monde qui bride toute tentative de développement. Trouver des solutions à ce problème devient un impératif. L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE), lancée en 1996, accorde l'allégement et/ou l'annulation des dettes aux pays qui mènent une politique conduisant à une réduction de la pauvreté. Les plans stratégiques de lutte contre la pauvreté mis en place à cette fin par les gouvernements, en collaboration avec les acteurs économiques et sociaux, deviennent pour les pays donateurs les principaux textes de référence. Dès 1990, la Belgique participe activement aux programmes internationaux relatifs à cette problématique et introduit dans le budget de la coopération des montants destinés à apurer une partie des créances qu'elle possède sur les pays en développement.

Avec la Déclaration du Millénaire, la réduction de la pauvreté est devenue le défi majeur pour toute la communauté internationale. Lors de l'Assemblée générale des Nations unies en 2000, la Belgique, en accord avec 190 pays membres, s'est engagée à atteindre d'ici à 2015 huit objectifs prioritaires, qui tous visent l'allégement des nombreuses dimensions de la pauvreté et la promotion du développement humain durable. La contribution de la coopération belge à l'Objectif 8, à savoir la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement, consiste en un accroissement du volume de l'aide et l'amélioration de son efficacité. Ces objectifs doivent être réalisés en coordination avec les autres donateurs et en adaptant les politiques nationales concernant entre autres la gestion de la dette, la réglementation du commerce et les investissements.

Renforcement de l'Etat de droit au Rwanda

Marc Van Wijmeersch, ancien chef de projet à la DGCD

La reprise de l'aide belge après le génocide d'avril-juillet 1994 au Rwanda, comporte un important soutien au renforcement de l'Etat de droit, principalement dans le secteur de la justice : appui aux initiatives des autorités rwandaises en matière de justice traditionnelle (*gacaca*) pour juger les personnes accusées de participation au génocide ; assistance financière et technique au ministère rwandais de la Justice ; appui à la formation de magistrats et autres personnels judiciaires au Centre national pour la formation juridique et à l'adaptation de la législation ; fourniture de matériel et de documentation aux parquets et à la police judiciaire. Un soutien est également accordé au Tribunal pénal international pour le Rwanda.

Des subsides sont octroyés à des ONG belges et rwandaises, pour leurs activités dans le domaine de la justice : « Avocats sans frontières », pour la défense de présumés suspects de participation au génocide, la sauvegarde des droits des plaignants et des victimes, la formation accélérée d'avocats auxiliaires ; réseau de citoyens « Justice & Démocratie » pour la formation de magistrats, inspecteurs, directeurs de prison et autres agents de justice.

De cette décennie date également l'apparition d'une politique innovante en matière de paix et de sécurité face aux situations de crise et de guerre quasi permanente que connaissent un certain nombre de pays ; des montants considérables sont investis au profit des conditions annexes du développement économique et social, c'est-à-dire la prévention des conflits et le renforcement ou le rétablissement d'un appareil d'Etat opérant et d'un Etat de droit.

Les interventions multiformes de la Belgique en ce domaine se sont portées sur les Etats particulièrement fragiles qui sortaient d'un conflit mais son action s'est concentrée principalement sur le Rwanda, le Burundi et la République démocratique du Congo à travers le soutien apporté à la démocratisation des régimes et à la restauration d'une justice accessible et opérationnelle. Ses efforts en faveur du renforcement de l'Etat de droit en Afrique centrale pour la période 1995-2004 sont évalués à plus de 50 millions d'euros. Dans le même contexte, la Belgique a fait œuvre de pionnier en sensibilisant la communauté internationale à la nécessité de lutter contre la prolifération des armes légères en Afrique.

Les Objectifs du Millénaire en point de mire (2000-...)

Bien qu'il soit prématuré de dresser un bilan significatif de son action dans le cadre des objectifs définis à Monterrey en 2000, la Belgique s'est engagée activement à leur réalisation par une collaboration constante avec les Nations unies, le groupe de la Banque mondiale et le Comité d'aide au développement. Comme par le passé, elle apporte une contribution dynamique aux divers forums de discussion organisés par la communauté des donateurs, dont elle est parfois l'initiatrice. A son instigation, elle a amené la communauté internationale à s'impliquer positivement dans le processus de paix en Afrique centrale.

Une avancée importante concernant les principes à mettre en œuvre dans toute aide au développement mérite une mention particulière : il s'agit de la Déclaration de Paris, adoptée en mars 2005 par un peu plus de cent pays, donateurs et pays en développement, à l'élaboration de laquelle la Belgique a participé de manière très active. Son objectif central vise à rendre l'aide plus efficace et à intensifier son impact. Il en est résulté cinq principes que les pays signataires se sont engagés à suivre scrupuleusement : l'*appropriation* de l'aide par les pays du Sud qui sont systématiquement associés aux décisions qui s'y rapportent ; l'*alignement* des donateurs sur les stratégies, le système de gestion et les procédures des pays du Sud ; l'*harmonisation* et la simplification des procédures à réaliser par une meilleure concertation entre pays donateurs ; une *gestion axée sur les résultats* dans le but d'améliorer le processus décisionnel pour atteindre de meilleurs résultats ; la *responsabilité mutuelle* des signataires d'assurer une information complète et transparente sur les efforts de développement et d'impliquer davantage la population et ses représentants élus.

Une rencontre de haut niveau s'est déroulée à Accra en septembre 2008 pour une première évaluation de l'application des principes de la Déclaration de Paris. Le bilan est plus que mitigé : les participants ont surtout déploré le manque de coordination entre de trop nombreuses agences de coopération, frein notoire à l'amélioration de son efficacité. La Belgique est directement concernée : en effet, le CAD, dans une récente étude, a relevé le manque de

cohérence entre les différents canaux de la Coopération belge au Développement. Remédier à cette faiblesse constitue un des axes majeurs de la politique à mener dans le futur en étroite coordination avec tous les acteurs concernés.

Après une période de tâtonnements à la recherche d'une politique de coopération dégagée des séquelles de la colonisation, période marquée par une aide quasi exclusive au Congo, au Rwanda et au Burundi sous la forme d'une assistance technique de substitution, la Belgique s'engage résolument, à partir de 1968, dans le sillage des évolutions internationales en matière d'aide au développement. Tout en maintenant une priorité aux trois pays d'Afrique centrale et un fort contingent de coopérants, elle étend son action sur tous les continents, renforce l'efficacité de ses interventions en les coulant dans des projets spécifiques répondant à des besoins précis sur la base de dossiers argumentés et progressivement mis au point en collaboration avec les autorités locales, et accroît sensiblement sa participation financière aux organisations internationales. Au fil des années et des directives et recommandations de ces dernières, à la définition desquelles elle apporte d'ailleurs une contribution active, la Belgique développera une coopération diversifiée tant dans ses formes qu'au niveau de ses acteurs. La consultation du sommaire des rapports annuels de l'administration de la coopération témoigne de l'évolution constante de l'aide publique belge, de la diversité de ses formes mais aussi de la complexité de la question du développement qui concerne l'ensemble de l'humanité.

Deuxième partie.

Les acteurs de la coopération au développement

Chapitre 3 : Les acteurs institutionnels

Ils sont nombreux et variés, qu'il s'agisse des ministres, de l'administration de la coopération, du Parlement fédéral, des ONG de toutes tendances, des universités et institutions scientifiques ou des nouveaux partenaires tels que les syndicats, les villes et les communes, sans oublier les partenaires internationaux.

Les ministres et secrétaires d'Etat à la Coopération au développement

Qu'il soit ministre ou secrétaire d'Etat, le titulaire du portefeuille de la Coopération au développement jouit d'une grande liberté d'action sous le contrôle, peu contraignant, du Parlement et du gouvernement. Si, politiquement parlant, la fonction n'est pas toujours visible, faute de soulever l'intérêt de l'opinion publique, elle est en revanche valorisante sur le plan humain. Le budget de la coopération est l'un des plus importants qui soient confiés à la gestion d'un membre du gouvernement ; celui-ci peut donner l'impulsion qu'il souhaite, pour autant qu'il respecte les orientations générales de la politique extérieure belge. Si l'objectif de la coopération vise à contribuer au développement des populations les plus pauvres, il existe de nombreuses façons de rencontrer cet objectif. Chaque titulaire développe sa propre vision de la lutte à mener contre la pauvreté. Certains vont jusqu'à élaborer une véritable doctrine, objet d'une publication largement diffusée.

L'attribution du portefeuille de la Coopération au développement à un ministre ou à un secrétaire d'Etat dépend essentiellement des arbitrages politiques qui interviennent lors de la constitution des gouvernements mais il est un fait que cette compétence n'est jamais revendiquée comme prioritaire par les partis. On retrouve la marque de ce relatif désintérêt par son attribution aux partis dont le poids politique est peu considérable au sein du gouvernement. Un autre signe : la coopération fait l'objet d'une simple phrase, au mieux d'un paragraphe, dans les déclarations gouvernementales.

De 1960 à 2009, 26 ministres ou secrétaires d'Etat ont été chargés de la coopération au développement (voir la liste en annexe 1). On remarque que de 1972 à 1988, pas moins de onze titulaires se sont succédé à la tête du département, dont deux sont restés en poste moins de six mois. Une telle rotation a eu pour conséquence, tout au moins à certaines époques, une grande instabilité dans la définition de la politique et un certain manque de cohérence dans la programmation. En effet, chaque responsable souhaite

ajouter sa propre marque à la politique précédente, quitte à la transformer profondément, en modifiant tantôt les instruments de l'aide, tantôt la liste des pays partenaires, ou encore en amalgamant la logique de la coopération avec les impératifs du commerce extérieur. Depuis une quinzaine d'années, on observe cependant une plus grande rationalité et une certaine continuité dans les orientations. Avec le temps, la coopération est parvenue à s'imposer comme un moyen d'influence dans les relations internationales et comme une réponse crédible à la pauvreté et l'injustice qui frappent une grande partie du monde.

Après la brève transition que constitue le ministère des Affaires africaines, le ministre en charge de la coopération, appelé à l'époque ministre de l'Assistance technique, sera aussi, de 1961 à 1966, ministre du Commerce extérieur. Certains ont voulu voir dans ce lien entre deux fonctions une collusion entre coopération et commerce extérieur. En fait, il s'agit d'une répartition au sein du gouvernement des compétences de la politique extérieure prise au sens large. Le premier ministre à porter le titre de ministre de la Coopération est Pierre Harmel, mais il est aussi ministre des Affaires étrangères. C'est à partir de 1968 que la coopération disposera d'un ministre ou secrétaire d'Etat à temps plein.

L'analyse de la répartition politique des titulaires marque une nette emprise du Parti social chrétien (PSC-CVP) de 1960 à 1972, ensuite une répartition relativement équilibrée entre chrétiens, socialistes et libéraux ; FDF, Volksunie et Agalev complètent la liste avec un représentant pour chacun de ces partis. A de rares exceptions près, les titulaires n'ont le plus souvent qu'une connaissance limitée des problèmes du Tiers-Monde avant leur entrée en fonction ; beaucoup d'entre eux pouvaient cependant faire état d'une bonne connaissance des problèmes internationaux. La plupart se sont formés « sur le tas » à la problématique de l'aide au développement.

Un dernier élément, qui touche en fait l'ensemble des acteurs, mérite d'être souligné pour ses implications politiques. De 1958 à 1974, le ministère du Congo belge, puis des Affaires africaines et ensuite de la Coopération est tenu par un francophone ; en y ajoutant le fait que l'administration et le corps de coopérants sont à majorité francophone et que les conventions générales de coopération sont conclues avec des pays, pour la plupart, réputés francophones, on peut comprendre le malaise ressenti par l'opinion flamande vis-à-vis de cette coopération. Au moment où le problème linguistique devient source d'affrontement et de discorde, il n'est pas étonnant d'entendre des voix flamandes s'élever pour réclamer une plus grande influence sur la coopération, qui iront plus tard jusqu'à réclamer sa communautarisation. La question linguistique viendra perturber le bon fonctionnement de l'administration tout au long des années 70 au cours desquelles, faute d'un cadre linguistique, aucune nomination ne sera possible. Après une alternance de responsables néerlandophones et francophones, de 1974 à 1985, la

responsabilité de la coopération sera confiée pendant 19 ans à des néerlandophones, ce qui poussera certains milieux francophones à réclamer à leur tour une régionalisation du secteur.

L'administration de la coopération

Chargée d'appliquer la ligne politique tracée par le ministre et de le conseiller, l'administration a également pour tâche l'exécution du budget de la coopération et de déployer les compétences techniques nécessaires à la mise en œuvre de ses missions de terrain. Conçue à l'origine pour gérer les aides au Congo, elle est aujourd'hui engagée dans de multiples relations de partenariat et, par ailleurs, collabore étroitement aux dispositifs d'aide décidés à l'échelle internationale. Cette transformation ne s'est pas faite en un jour. Elle est le fruit de longues années de tâtonnements, d'hésitations et de réformes.

Au lendemain de l'indépendance du Congo, la gestion de l'aide octroyée à ce pays est confiée au ministère des Affaires africaines dont la structure et le personnel en font une copie quasi conforme de l'ancien ministère des Colonies ; son administration se montre très rapidement incapable de se réformer en profondeur. C'est pourquoi, en avril 1961, le gouvernement Lefèvre-Spaak opte pour sa suppression pure et simple. Le département est remplacé le 15 janvier 1962 par l'Office de la coopération au développement (OCD).

De l'OCD à l'AGCD

La mission de l'Office est de recruter et de former les experts et techniciens belges, d'assurer la sélection, l'accueil et le suivi des boursiers, de concrétiser les projets conclus avec les pays en développement en mettant à leur disposition des biens d'équipement.

L'OCD n'est ni un département ministériel, ni un organisme parastatal. Bien qu'il ne soit pas intégré au ministère des Affaires étrangères, il en est pourtant une administration de facto. Mais dès le début, la frustration de ses agents issus pour la plupart des administrations métropolitaine et africaine de la colonie, l'absence d'une structure hiérarchique claire et les conflits de compétences perturbent son bon fonctionnement, chaque direction élaborant sa propre politique en fonction des moyens qui lui sont attribués.

A sa décharge, on retiendra que son personnel était insuffisant au regard de ses tâches : 89 agents en 1962, dont seulement 28 de niveau universitaire, Malgré une augmentation du cadre à 170 unités en 1965, l'Office se voit dans l'obligation de faire appel à des contractuels en multipliant les procédures irrégulières, ce qui lui vaut d'ailleurs une sévère mise en garde de la part de la

Cour des comptes en 1969. En 1970, l'effectif s'élève à 282 agents dont 115 seulement appartiennent au cadre.

Ces dysfonctionnements persuadent le ministre Scheyven de la nécessité d'une réforme en profondeur. C'est ainsi qu'à l'OCD succède en avril 1971 l'Administration générale de la Coopération au développement (AGCD). Celle-ci est désormais intégrée au ministère des Affaires étrangères dont la dénomination devient « Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement ». Elle jouit cependant d'une large autonomie administrative : l'administrateur général est indépendant du secrétaire général du ministère et relève directement du ministre de la Coopération. La réforme répond théoriquement aux difficultés rencontrées jusque là, notamment la mise en place d'une structure cohérente, base d'une meilleure coordination entre les diverses directions ; mais par ailleurs le personnel de l'OCD est repris dans sa totalité et la plupart des postes à responsabilités restent occupés par des agents ayant servi durant la période coloniale. Dans la gestion quotidienne, peu de choses vont changer si ce n'est une amélioration dans la préparation et l'exécution des projets.

L'introduction systématique à partir de 1970 de la formule « projet intégré » associant dans un même dossier personnel technique, équipement et bourses de formation, formule destinée en principe à améliorer l'efficacité de la coopération, va peu à peu devenir une hantise pour l'administration : la succession accélérée des ministres depuis 1972, chacun avec sa sensibilité et ses priorités propres, la multiplication du nombre de pays bénéficiaires, la méthode de la *shopping list* utilisée lors des commissions mixtes, l'absence d'une politique à long terme, tous ces éléments font proliférer les projets qui finissent par excéder la capacité opérationnelle de l'administration. « L'AGCD est malade de ses projets », dira un directeur général.

La nécessité s'impose de programmer les actions sur la longue durée et d'effectuer leur évaluation ensuite. De nouvelles formes de coopération sont appliquées tel le cofinancement d'actions avec d'autres bailleurs de fonds, ou sont en voie d'aménagement comme la coopération universitaire. On envisage d'instaurer dans le cadre du budget de la coopération des mécanismes d'aide à l'exportation, suite à la première crise pétrolière qui pousse le monde des entreprises à s'intéresser davantage à ce secteur. La conjonction de ces éléments requiert une révision des objectifs et une nouvelle réforme de l'administration de la coopération.

La réforme de l'AGCD

En 1976, le ministre Van Elstande modifie la structure de l'administration en ajoutant à ses objectifs la planification et la coordination entre les départements ministériels concernés, la coordination avec les organismes internationaux, la promotion des investissements privés belges orientés vers

le développement, le transfert de capitaux publics, la sensibilisation de la population belge et l'évaluation systématique de toutes ces activités. L'administration est dotée d'une nouvelle direction générale chargée de la préparation et de l'évaluation des politiques. Mais à bien regarder l'organigramme, on constate clairement que cette dernière est surdimensionnée par rapport aux autres directions en terme de responsabilités. D'autre part, la réforme et l'augmentation du cadre à 367 emplois entraînent une série de premières nominations où l'influence politique joue à plein. Il résulte de tout cela des conflits de personnes, des luttes d'influence, des blocages qui handicapent le bon fonctionnement de l'administration et retardent l'exécution des projets. S'y ajoutent l'inflation des conventions générales de coopération (onze en sept ans) et une succession accélérée de ministres et secrétaires d'Etat (six en neuf ans). Au début des années 80, l'AGCD est au bord de l'asphyxie.

Ces problèmes ne doivent pas occulter pour autant quelques avancées notables au cours de la décennie : l'AGCD s'ouvre à de nouvelles formes de coopération de type financier, manifeste davantage sa présence dans les organismes internationaux, améliore ses méthodes, entreprend des études prospectives, parvient à faire passer une loi créant un Fonds de coopération qui donne plus de souplesse à la programmation budgétaire.

Les dysfonctionnements de l'administration sont tels, au début des années 80, qu'une nouvelle réforme s'avère inéluctable. Le rapport demandé par la Secrétaire d'Etat et remis en 1982 est accablant. Il fustige les politiques imprécises et changeantes, la pléthore des projets, les nominations politiques et les nombreux recours au Conseil d'Etat, le morcellement et le chevauchement des responsabilités qui suscitent des conflits permanents et la position dominante de la première direction générale. Dix ans seront nécessaires pour faire aboutir la réforme proposée, des problèmes d'ordre politique interférant dans le processus.

En effet, en 1984, le Conseil d'Etat casse l'arrêté de nomination de l'administrateur général datant de 1977. Il s'ensuit un imbroglio politique pour lui nommer un successeur, qui ne trouvera sa solution qu'en 1991. Durant cette période, l'AGCD sera dirigée successivement par quatre administrateurs généraux faisant fonction.

La réforme mise en place à partir de 1992 n'aura guère le temps de faire ses preuves, car au même moment, l'AGCD connaît de nouvelles difficultés, externes cette fois. Les trois pays d'Afrique centrale, dans lesquels se concentrait encore près de la moitié du volume de coopération en 1989, sont en pleine tourmente : entre 1990 et 1994, tous les programmes de coopération en cours avec ces pays sont arrêtés. Pour l'administration, cette situation marque la fin d'une forme de coopération qui trouvait ses racines dans la période coloniale. Pour le pouvoir politique, il s'agit de procéder à une

révision totale de l'aide belge au développement. La crise est profonde et se manifeste dans la baisse du volume de l'aide qui ne dépasse plus 0,35 % du revenu national brut alors qu'il était encore de 0,46 % en 1989.

Les difficultés ne cessent de s'accumuler. En 1995, une campagne de presse attire l'attention de l'opinion publique sur une dizaine de projets importants, parfois mégalomanes, dont la pertinence pour le développement est contestable ou nulle. La responsabilité de ces errements est attribuée à la seule administration alors que la plupart de ces projets relevaient de décisions prises en dehors de celle-ci. Mais on est d'autant plus tenté de charger l'AGCD que ses difficultés de gestion internes sont de notoriété publique.

La Chambre s'inquiète et juge ces révélations suffisamment préoccupantes pour créer en son sein une commission de suivi de l'AGCD. Son rapport de 1997, relève cinq problématiques essentielles : un manque de précision dans les objectifs, une inadaptation de la structure et du personnel de l'AGCD à la multiplicité de ses tâches, des procédures peu efficaces, une déficience en matière de contrôle et d'évaluation, la confusion entre coopération et commerce extérieur. Le secrétaire d'Etat Moreels prend acte du constat et des recommandations et propose aussitôt une réforme d'envergure qui est avalisée par le gouvernement en juillet 1997.

Dans ses recommandations, outre celles liées aux carences constatées, la Commission de suivi avait également proposé d'adopter une loi organique relative à la coopération internationale afin d'assurer la continuité de la politique. Le gouvernement rédigea un projet en ce sens qui fut adopté par le Parlement. Ce faisant, la Belgique rejoignait le cercle restreint des pays membres de l'OCDE disposant d'une loi qui fixe les objectifs, critères et priorités de la coopération. Ces derniers ont été définis pour la première fois dans la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge.

La DGCD et la CTB

Le rapport de la Commission de suivi et l'adoption de la loi sur la coopération imposaient tout naturellement une réforme structurelle de l'administration. Mise en place en 1999, cette réforme est fondamentale en ce sens qu'elle met un terme définitif au système progressivement élaboré entre 1960 et 1968 en introduisant une répartition des missions de la coopération entre deux entités : d'une part, une Direction générale de la coopération au développement (DGCD), intégrée au sein du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, et d'autre part, une société anonyme de droit public à finalité sociale dénommée Coopération technique belge (CTB) dont les relations avec l'Etat fédéral sont définies dans un contrat de gestion. La DGCD est chargée de la préparation des stratégies et des programmes, du suivi de la coopération non gouvernementale et de la gestion de la coopération multilatérale. La CTB est

responsable de l'exécution des programmes gouvernementaux de coopération en partenariat avec les pays bénéficiaires de l'aide qui, de leur côté, se voient confier la responsabilité de l'identification des prestations.

La Coopération technique belge (CTB)

Carl Michiels, président du Comité de direction de la CTB

La Coopération technique belge (CTB), société anonyme de droit public à finalité sociale fondée en décembre 1998, est l'agence d'exécution de la coopération gouvernementale. Ses relations avec l'Etat fédéral sont définies dans un contrat de gestion. L'État belge, via la Direction générale de la coopération au développement (DGCD), est son principal commanditaire en ce qui concerne l'exécution et le suivi des projets de coopération gouvernementale.

La CTB peut aussi exécuter d'autres missions de service public : des études exploratoires pour de nouveaux projets, des missions d'expertise et d'évaluation, l'aide d'urgence, l'aide à la réhabilitation, etc. Elle met également en œuvre des projets pour le compte de bailleurs de fonds internationaux, comme l'Union européenne et la Banque mondiale.

La CTB a en charge plus de 250 projets répartis dans 21 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Elle dispose d'une représentation propre dans 19 pays. Parallèlement, elle gère environ 1300 dossiers de bourses d'études et de stage attribuées par la coopération belge et des cycles d'information qui comptent 900 inscrits chaque année. Elle est responsable de deux programmes de sensibilisation d'éducation mondiale destinés aux jeunes : Annoncer la Couleur et Kleur Bekennen, et du nouveau programme du Centre Fair Trade pour la promotion du commerce équitable en Belgique. En 2008, son budget a atteint la somme de 217,6 millions euros.

Afin de compléter les évaluations respectives menées par la CTB et par la DGCD, il est créé un service d'évaluation spécial, dépendant du secrétaire général du département. La réforme avait également comme objectif de donner une plus grande extension à l'aide au développement en introduisant la notion de « coopération internationale », appellation qui a été toutefois abandonnée dès 2000.

Comme à chaque fois qu'une institution se réforme, les difficultés n'ont pas manqué pour trouver le meilleur équilibre entre la DGCD, dont le personnel provient de l'ancienne structure, et la CTB qui se cherche une identité propre. Avec le recul, les points positifs de la réforme deviennent manifestes. Les critères de recrutement des représentants de la CTB à l'étranger et des

experts de terrain ont été renforcés et les modes de préparation et d'exécution des projets ont été repensés en vue d'une plus grande efficacité ; la création d'une carrière d'attaché de coopération auprès des ambassades consolide l'application locale du principe de partenariat ; la mise sur pied d'un service d'évaluation externe, recommandé par la loi relative à la coopération internationale, donne une plus grande visibilité à un besoin longtemps sous-estimé du temps de l'AGCD.

Malgré un parcours pour le moins mouvementé, l'administration de la coopération a pu engranger des résultats positifs grâce à un personnel compétent et motivé. Les fonctionnaires du ministère de la Fonction publique qui ont mené une radioscopie de l'AGCD en 1991 ont été impressionnés par la qualité de celui-ci. Ils s'étonnaient que 300 agents se montrent capables de maîtriser les quelque 600 tâches à assumer. Malgré les conflits internes, la politisation, les orientations de politique disparates, les engagements avec des pays partenaires trop vite conclus, l'administration a poursuivi son travail d'exécution des projets, elle s'est ouverte à la coopération internationale et à de nouveaux types et nouvelles méthodes de coopération. De sa mission multiforme et de ses réalisations, on citera entre autres : l'organisation de la coopération universitaire, le cofinancement, la politique de bourses, la mise au point de la cogestion, l'adoption de la planification des interventions par objectifs, les études sur les problèmes de coopération, l'informatisation du traitement des données.

Trois remarques peuvent cependant lui être adressées. La première concerne la mobilité excessive des fonctionnaires dirigeants et des chefs de service et leur désignation à des fonctions pour lesquelles ils n'étaient pas toujours les plus compétents. La seconde concerne la réticence de l'administration à faire appel à des compétences extérieures alors que certaines tâches demandaient une expertise pointue qui n'était pas disponible en son sein. La troisième, de nature similaire, concerne ses difficultés à déléguer et accorder une large autonomie d'action aux acteurs de terrain, qu'ils soient belges ou locaux. A cet égard, l'application systématique de la responsabilisation des pays partenaires dans la définition et l'exécution des programmes et projets, dispositions nouvelles voulues par la réforme, présente une avancée remarquable.

Ces points de critique n'enlèvent rien à la qualité du travail de l'administration qui a été un instrument de valeur au service de la politique belge d'aide au développement. Quiconque a fréquenté de manière régulière ses services reconnaîtra volontiers la forte implication humaine et éthique de ses agents, soucieux pour la plupart d'apporter leur pierre, aussi efficacement que possible, à l'œuvre de développement.

Le Parlement fédéral

Jusqu'en 1995, hormis la discussion annuelle du budget, réduite le plus souvent à un simple exposé par le ministre compétent de la politique menée par son département, la coopération au développement n'a retenu l'attention du Parlement qu'à de rares occasions. Ce manque d'intérêt est illustré par plusieurs constatations. C'est ainsi que la politique de coopération n'a jamais été traitée dans une commission distincte de celle des Affaires étrangères. La création de l'OCD et plus tard celle de l'AGCD ont fait l'objet d'un arrêté royal et non d'une loi. Les conventions générales de coopération ne sont pas soumises au Parlement pour ratification alors qu'il s'agit de traités internationaux (exception faite des deux premières, conclues avec le Rwanda et avec le Burundi) ; celui-ci n'en a d'ailleurs jamais réclamé la transmission.

Le relevé des questions parlementaires concernant la coopération est tout aussi révélateur : les questions de loin les plus fréquentes se rapportent au statut des agents et à l'équilibre linguistique au sein du département, tandis que les questions sur les options ministérielles, le budget, l'aide bilatérale ou multilatérale ou l'aide non liée restent rares.

A quelques reprises cependant, la coopération fit l'objet d'un vrai débat. Le premier a eu lieu en 1960, à l'occasion des événements qui ont suivi immédiatement l'indépendance du Congo ; durant des mois, il fut question de la politique à adopter vis-à-vis du Congo en fonction de l'évolution de la situation. En 1964, un large débat s'est tenu dans le cadre de la préparation de la première réunion de la CNUCED davantage axé sur le commerce international que sur l'aide technique. Cette même année une loi créait les prêts d'Etat à Etat, un mode de financement reconnu comme aide publique au développement et une seconde loi imposait à la Loterie nationale de consacrer l'intégralité de ses gains à la coopération. En 1971, le projet de loi sur le financement de la coopération universitaire ne suscite guère de débats. Il faut ensuite attendre 1981 : le Parlement vote le projet de loi sur la création d'un Fonds de la coopération dont l'objectif est de faciliter la mise à disposition des crédits nécessaires aux projets, proposition qu'il avait lancée dès 1968 mais qui n'avait pas été retenue par le pouvoir exécutif.

C'est en 1982 que l'on assiste pour la première fois à une importante initiative du Parlement : la proposition de loi visant à créer un Fonds de survie, suite à un appel lancé par 77 prix Nobel, pour lutter contre la faim et pour enrayer une famine désastreuse dans la Corne de l'Afrique. Une loi du 3 octobre 1983 sanctionnera cette initiative, mettant 10 milliards de francs belges à la disposition de ce Fonds par des versements annuels de la Loterie nationale. La loi du 9 février 1999 proroge le Fonds sous la dénomination Fonds belge de survie ; elle crée au son sein un organe consultatif qui formule des recommandations à l'attention du ministre de la Coopération. Le Parlement y

est représenté par des membres appartenant aux différents groupes politiques de la Chambre.

En 1995, le Parlement crée une commission spéciale de suivi chargée d'examiner les problèmes et dysfonctionnements de l'AGCD ; celle-ci procède pendant plusieurs mois à de nombreuses auditions et rédige un imposant rapport qui met en cause la gestion de l'administration et l'absence d'évaluation. Comme on l'a vu, il s'en suivra la plus importante réforme des structures de la coopération depuis la création de l'OCD et l'adoption d'une loi organique relative à la coopération internationale, promulguée le 25 mai 1999, qui énonce les grands principes devant guider la coopération belge. Le Parlement balaie aussi devant sa propre porte en recommandant une plus grande implication de sa part dans la définition et le suivi de la coopération.

Depuis l'an 2000, le Parlement s'intéresse effectivement davantage à la coopération, stimulé par le mouvement international actuel et les Objectifs du millénaire pour le développement. Chaque groupe parlementaire désigne en son sein un ou plusieurs membres chargés de suivre la politique de coopération ; les questions parlementaires ont gagné en pertinence et portent sur les problèmes de fond plutôt que sur les questions administratives. La commission parlementaire Mondialisation observe de très près les effets de la globalisation qui affectent les pays en développement.

Loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge

- Objectifs : développement humain durable : lutte contre la pauvreté et toutes formes de discrimination, pour le respect de la dignité humaine, l'Etat de droit et la bonne gouvernance.
- Stratégies : pour chacun des pays partenaires, des secteurs de coopération et des thèmes transversaux, une note de stratégie doit être élaborée et transmise au Parlement avec l'avis du Conseil fédéral du développement durable.
- Critères de pertinence : le bien-fondé d'une action se vérifie si elle répond de manière suffisante aux conditions suivantes : produire un impact dans les domaines économique, social, institutionnel et de gestion, être assuré d'une viabilité technique et financière et d'une procédure efficace, porter attention à l'égalité entre hommes et femmes et à la sauvegarde de l'environnement.
- Concentration géographique de la coopération gouvernementale sur un maximum de vingt-cinq pays choisis en fonction de sept critères : degré de pauvreté, bonne gouvernance et participation du pays à son propre développement, intégration régionale, lutte contre les discriminations, existence d'une situation de crise, expérience belge dans le pays.

- Concentration sectorielle : soins de santé de base, enseignement et formation, agriculture et sécurité alimentaire, infrastructure de base, prévention des conflits et consolidation de la société.
- Concentration thématique : genre, respect de l'environnement et économie sociale sont trois thèmes qui doivent être présents dans toutes les actions de coopération.
- Concentration de l'aide multilatérale sur une vingtaine d'organisations internationales sur base de programmes en harmonie avec les critères définis ci avant.
- Concentration dans l'aide non gouvernementale : les ONG susceptibles de recevoir des subsides sont sélectionnées sur base de neuf critères dont une expérience pertinente, une approche planifiée, le respect des objectifs et critères fixés par la loi et une comptabilité transparente.
- La coopération fédérale doit s'efforcer de favoriser la synergie avec les coopérations menées par des organismes de droit public (régions, communautés,...) ou de droit privé qui répondent aux critères fixés par la loi.

Deux modifications ont été apportées à la loi : en 2001, un mot y est ajouté qui ouvre la possibilité de réaliser des projets dans d'autres secteurs que ceux mentionnés par la loi (« la coopération se concentre *principalement* sur cinq secteurs... ») ; en 2005, est introduit un quatrième thème transversal : le respect des droits de l'enfant.

Les organisations non gouvernementales

Les ONG belges assurent une importante fonction de maintien, d'élargissement et de renforcement de l'assise de la coopération au développement en Belgique. Leurs campagnes, leurs magazines et leurs efforts de sensibilisation atteignent une large frange de la population belge. La diversité des approches et des points de vue qui les caractérise peut s'expliquer par l'existence dans le pays de différents courants philosophiques et par l'échelonnement de leur émergence dans le temps. Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre d'entre elles ont considérablement évolué au fil des ans.

Le premier courant remonte à la période coloniale, durant laquelle des volontaires laïcs contribuent à des initiatives de développement communautaire soutenues essentiellement par l'Eglise catholique qui débouchent sur la création d'ONG telles que Coopibo et Withuis. Dans le même temps, d'autres volontaires œuvrent dans l'enseignement, les soins de santé et l'administration, justifiant la création d'organisations spécialisées comme la Fondation Damien, Medicus Mundi, la Fondation médicale de

l'Université de Louvain au Congo (FOMULAC) et le Centre des sciences et de la médecine de l'Université libre de Bruxelles (CEMUBAC).

Le deuxième courant est né dans l'entre-deux-guerres, avec la création en 1932 de Caritas catholica belgica par les évêques et de l'Entraide socialiste par le Parti ouvrier belge en 1936. Après avoir dans un premier temps axé leurs efforts sur les victimes de la guerre en Europe, ces organisations se sont ensuite orientées vers l'aide d'urgence aux pays du Tiers-Monde.

Iles de paix

Luc Langouche, secrétaire général d'Iles de Paix

Pour Iles de paix, une ONG fondée en 1962 par le père Dominique Pire, prix Nobel de la paix en 1958, le développement n'est ni une science, ni une philosophie et encore moins une idéologie. Il n'est ni obligatoire, ni incontournable.

Comme en témoigne l'histoire riche et très diversifiée des dynamiques paysannes accompagnées par Iles de Paix, en Asie, en Afrique et en Amérique latine, et dont le travail est aussi celui de nombreux autres acteurs locaux et internationaux, publics et privés, au Nord comme au Sud, l'enjeu consiste simplement à s'engager, aux côtés de populations rurales, à la levée des obstacles de toute nature qui entravent la réalisation de leurs projets économiques, sociaux, éducatifs et culturels.

À Tombouctou au Mali, de 1975 à 1986, l'irrigation de six cents hectares de terres par un système de maîtrise totale de l'eau, dans la plaine de Korioumé, permit d'éviter l'abandon de la ville. Cette prouesse technique était le résultat d'une collaboration entre le secteur privé et les ingénieurs agronomes de l'ONG, avec un concours financier de la coopération belge. Aujourd'hui, plus de dix mille hectares sont exploités le long du fleuve Niger, dans la région de Tombouctou. Ce système a servi de modèle et a été adapté par diverses autres organisations de coopération, comme la Banque africaine de développement et les Nations unies.

Un troisième courant rassemble des ONG pour la plupart catholiques mises sur pied dans les années 60 pour poursuivre le travail de développement dans les ex-colonies et éviter de laisser se rompre les liens avec les groupes et organismes constitués sur place. Citons, à titre d'exemple, Broederlijk Delen, créée en 1961 par les évêques belges et les Iles de paix, fondées en 1962 par le père Dominique Pire. Au cours de cette décennie, chaque mouvance politique et sociale s'est dotée de sa propre organisation de développement, à savoir Solidarité mondiale (1968) pour le Mouvement

ouvrier chrétien, trois organisations regroupées dans Partenaires pour le développement (à partir de 1962) pour la tendance libérale et le Fonds de coopération au développement pour le mouvement socialiste.

Le quatrième courant s'est développé sur le terreau des mouvements étudiants et de jeunesse. Cette mouvance tiers-mondiste s'appuie sur la conviction que les pays en développement sont maintenus dans la pauvreté et dans une relation de dépendance par le capitalisme occidental. Inspirée par la théorie de la dépendance, elle a d'une part suscité la création d'ONG nouvelles comme SAGO et Oxfam-Belgique, et d'autre part favorisé la radicalisation des ONG critiques vis-à-vis des rapports Nord-Sud. En 1966, naît le CNCD, organisateur de la campagne 11.11.11, qui servira de secrétariat aux fédérations d'ONG qui se consacrent à la récolte de fonds en faveur des projets et à l'information de la population belge. Il deviendra également un organe de pression politique sur les autorités belges et étrangères. Par exemple, dans les années 90, les ONG belges Broederlijk Delen et 11.11.11 ont participé aux campagnes de solidarité internationales pour soutenir dans sa lutte la Confédération nationale des communautés affectées par les industries minières au Pérou (CONACAMI). Grâce à ce soutien, cette dernière, forte de 1 650 membres représentant les communautés paysannes touchées, est parvenue à mobiliser les autorités péruviennes pour mettre fin à l'escalade des conflits sociaux et faire respecter la législation relative à l'environnement.

Le cinquième courant met l'accent sur le droit humanitaire à l'aide d'urgence, critique les dysfonctionnements propres à de nombreux Etats du Tiers-Monde et cherche des solutions aux inefficiences des structures locales. Plutôt que de privilégier les projets émancipateurs et alternatifs soutenus par le quatrième courant, des organisations comme Médecins sans frontières, Avocats sans frontières et Handicap international se concentrent principalement sur les interventions techniques, et parallèlement organisent les grandes campagnes de sensibilisation à caractère politique. Ces dernières années, par exemple, Handicap international a lancé une campagne contre les mines antipersonnel et Médecins sans frontières de son côté a initié deux programmes, le premier pour favoriser l'accès aux antiviraux et le second pour assurer la gratuité des soins de santé.

Le Centre national de coopération au développement (CNCD) et 11.11.11

Les coupoles des ONG et asbl belges actives dans la coopération et l'éducation au développement, CNCD pour la partie francophone et 11.11.11 en Flandre, sont nées à la suite d'un appel contre la faim lancé par la FAO en 1966.

La campagne 11.11.11, qui se déroule le 11 novembre, jour de l'armistice, veut rappeler que le développement dépend étroitement de la sécurité collective et de l'établissement de la paix. Depuis 40 ans, l'ONG organise une vaste récolte de fonds annuelle pour financer une soixantaine de programmes de développement, conçus et réalisés par des associations du Sud en partenariat avec des organisations membres de la coupole.

Le CNCD et 11.11.11 sensibilisent également l'opinion publique belge aux questions des rapports entre le Nord et le Sud et mènent des campagnes d'interpellation auprès des autorités publiques belges et internationales. Ils promeuvent la défense des droits humains dans toutes leurs dimensions ainsi que la défense de l'environnement, en vue de garantir aux générations actuelles et futures un avenir meilleur. Ils revendiquent l'augmentation de l'aide publique au développement, l'annulation de la dette du Tiers-Monde, la réforme des règles de l'Organisation mondiale du commerce et des institutions financières internationales. Ils plaident pour l'application de mesures complémentaires de financement du développement, comme l'instauration de taxes globales sur les transactions financières internationales, les ventes d'armes ou les émissions de CO₂.

En 1996, l'aile néerlandophone du CNCD prend le sigle 11.11.11 comme dénomination officielle.

Avec la charte « Ma commune n'est pas le bout du monde », le CNCD engage les communes de Wallonie à devenir de réelles actrices du développement.

11.11.11 a lancé une campagne « 2015, de tijd loopt » pour l'adoption d'une politique internationale visant non seulement à réaliser les Objectifs du Millénaire, mais aussi à modifier radicalement la politique actuelle en matière de dettes, de commerce et de circulation financière.

A l'heure actuelle, la Belgique compte quelque 115 ONG agréées par l'Etat. Depuis 1976, date de l'introduction du système de cofinancement, celles-ci peuvent obtenir des subsides en faveur de leurs projets et programmes. En 1976, le budget consacré à l'ensemble des actions des ONG existantes s'élevait à 113 millions de francs; en 1997, l'enveloppe était de 2,1 milliards de francs. En 2008, les subsides ont atteint les 99,6 millions d'euros (4 milliards FB), ce qui représente 6 % des dépenses totales du budget de la DGCD.

En 1997, un nouvel arrêté royal conférait aux ONG davantage de flexibilité et d'autonomie, en abandonnant le principe de l'approche par projet pour celui de l'approche par programme. Cette dernière a fait l'objet d'une évaluation externe en 2004, à la suite de laquelle, en 2005, le ministre de la Coopération

au développement a initié une réforme du système de cofinancement des ONG visant à rendre celui-ci plus simple, plus efficace et plus flexible ainsi qu'à améliorer leur sécurité financière. Les ONG soumettent aujourd'hui des programmes triennaux qui servent de base à l'octroi éventuel de subsides. En 2008, 54 programmes étaient en cours de réalisation.

La réglementation actuelle laisse aux ONG une grande autonomie d'action. Elles peuvent obtenir le cofinancement d'activités menées dans la majorité des pays en développement, alors même que les actions de la coopération gouvernementale sont limitées à dix-huit pays. Cette réglementation ne prévoit pas non plus de limitation au point de vue des secteurs d'activités. Les programmes portent essentiellement sur l'enseignement et la formation, les soins de santé et le développement rural ; elles sont subventionnées par l'Etat jusqu'à concurrence de 80 % de leur budget total.

Les universités

La coopération universitaire au développement, un des axes importants de la politique belge de coopération, remonte aux dernières années de l'époque coloniale. En 1954, l'Université catholique de Louvain fonde sa filiale Lovanium à Léopoldville (Kinshasa), et en 1956 s'ouvre à Elisabethville (Lubumbashi) l'Université officielle du Congo belge. Après l'indépendance, la coopération entre les universités belges et congolaises puis zaïroises se poursuit et des liens se tissent également avec d'autres universités dans d'autres pays et régions du Sud.

Les universités francophones de Belgique ont une longue tradition et une expertise solide dans le domaine de la coopération au développement, particulièrement en Afrique francophone. Dès 1926, l'Université de Louvain instituait au Congo une fondation médicale, la FOMULAC, destinée à la formation d'assistants médicaux ; elle construisit et assura l'administration d'hôpitaux ; partie du Bas-Zaïre, son activité a essaimé vers le Sud-Kivu. Après l'indépendance, elle contribua à maintenir dans cette région un système de santé satisfaisant dont bénéficient, aujourd'hui encore, près d'un demi million de personnes.

En 1938, l'Université libre de Bruxelles créait un Centre scientifique et médical dénommé CEMUBAC, dont la préoccupation essentielle était d'assurer une médecine de terrain aux populations congolaises. Après l'indépendance, le Centre a développé des activités dans les domaines de la santé de la mère et de l'enfant, de la lutte contre la carence en iode, en zinc ou en vitamine A, contre la tuberculose et contre la malnutrition. Actuellement il appuie, en partenariat avec les institutions locales, la lutte contre la malnutrition et le sida au Nord et au Sud Kivu, le développement des inspections de la santé et du système d'information sanitaire à Kinshasa et la formation en santé publique à l'Université de Lubumbashi.

La Fondation de l'Université de Liège pour les recherches scientifiques en Afrique centrale (FULREAC) est créée en 1956 pour mener des missions scientifiques interdisciplinaires pour l'étude du Haut-Katanga et y installe, avec la collaboration des facultés agronomiques de Gembloux, un premier centre de formation et d'action rurales. A cette même époque, des liens étroits s'établissent entre l'ULg et l'Université d'Elisabethville qui venait d'être créée. En 1977, la FULREAC devient le Centre de coopération au développement de l'Université de Liège (CECODEL), qui coordonne ses activités de coopération menées dans des domaines aussi variés que la lutte contre le VIH, l'agriculture urbaine, l'élevage et la santé animale, la métallurgie, les sciences sociales.

En 1971, désireux de rationaliser sa coopération universitaire, le gouvernement belge amène les universités à se regrouper dans une Association interuniversitaire pour la coopération au développement (AICD), chargée de réaliser de manière autonome les projets facultaires décidés dans le cadre de la coopération bilatérale.

A partir des années '80, les responsabilités de l'AICD sont transmises à deux coupoles universitaires, le Conseil interuniversitaire de la Communauté française (CIUF) et le Vlaamse interuniversitaire Raad (VLIR), qui se voient attribuer une plus large autonomie pour la gestion des fonds de la coopération, réglée par les conventions générales signées avec l'AGCD (DGCD depuis 2000), et assurent le rôle d'interface entre celle-ci qui accorde les subsides et les universités qui les reçoivent.

En 2008, le CIUF et le VLIR disposaient d'un subside commun de la coopération fédérale de plus de 53 millions d'euros, dont environ un tiers était consacré à la coopération universitaire institutionnelle. Cette forme de coopération interuniversitaire a pour objet de soutenir les compétences académiques d'institutions universitaires dans les pays du Sud, en vue de les renforcer comme pôles de développement à travers l'enseignement, la recherche et les services à la société civile. Depuis 1997, le CIUF et le VLIR ont initié des programmes quinquennaux avec 27 universités de 25 pays en développement, en attachant une importance primordiale aux besoins des universités partenaires et de la population locale.

Deux exemples illustreront ce type de coopération. En 1997, le CIUF a établi un partenariat avec l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) au Bénin, concentré autour de six axes d'action interdépendants : la formation des futurs enseignants via le soutien à des études de troisième cycle et à des recherches doctorales, le renforcement de la pédagogie universitaire, le soutien aux travaux pratiques de médecine et de sciences, le développement de relations interuniversitaires au niveau international et l'appui à l'administration. Ces six axes soutiennent les deux premières priorités de l'UAC que sont la relève académique et l'amélioration de la qualité de

l'enseignement. L'université d'Abomey abrite également une chaire à vocation régionale qui accueille des étudiants étrangers venant du Togo, du Burkina Faso et du Mali.

En Flandre, quelque 220 étudiants du Sud en moyenne viennent chaque année pour y suivre un programme de formation international ou y accomplir un stage organisé par l'une des six universités flamandes. C'est ainsi que seize d'entre eux suivent annuellement, en compagnie de plus de 50 autres étudiants belges ou étrangers, le Master of Science in Biostatistics de l'Université de Hasselt (UHasselt). Cette formation en biostatistique, unique en Belgique, met l'accent sur les applications d'épidémiologie et de médecine visant à accroître les rendements agricoles en luttant adéquatement contre les maladies. Des activités de suivi, notamment au Kenya et en Éthiopie, permettent de renforcer les connaissances, les échanges d'expérience et d'édifier une expertise belge en la matière.

En outre, les universités belges développent également des initiatives propres pour stimuler des partenariats individuels entre les personnels académiques belges et leurs collègues du Sud, ainsi que la formation d'universitaires dans leur propre pays.

Plus particulièrement, le VLIR et le CIUF collaborent à l'élaboration d'une politique nationale de développement pour la République démocratique du Congo, en concertation avec d'autres bailleurs de fonds, belges et internationaux, en raison des liens historiques entre les deux pays et de l'intérêt toujours vivace des professeurs, y compris ceux de la jeune génération, pour le Congo.

Depuis 2004, la DGCD a lancé une forme de coopération avec les universités belges pour que celles-ci puissent apporter un appui à la définition de la politique de coopération. Cet appui s'opérait autrefois à travers des études de portée limitée sur des sujets proposés par l'administration. Avec cette nouvelle approche, des groupes universitaires de recherche sont constitués pour une période de cinq ans et chargés de travailler sur une thématique de développement spécifique. Le CIUF a déjà mis sur pied trois Groupes de recherche en appui aux politiques de coopération (GRAP), avec pour mission la recherche appliquée sur les modalités et les instruments de coopération dans les domaines de la santé, des politiques de paix et de l'organisation de la société civile dans les pays partenaires de la Belgique. De son côté, le VLIR a préféré, dans une phase pilote, ne créer qu'une seule équipe, appelée *Beleidsondersteunende Samenwerking* (BOS). Il s'agit d'un groupe de recherche de l'Université d'Anvers qui travaille sur les stratégies de lutte contre la pauvreté.

Les institutions scientifiques

La recherche menée dans le cadre de la coopération universitaire institutionnelle, patronnée par le CIUF et le VLIR, n'est pas la seule de son espèce en Belgique. Deux institutions scientifiques de premier plan orientées sur l'Afrique centrale incarnent depuis longtemps la tradition de la coopération belge : le Musée royal de l'Afrique centrale à Tervuren (MRAC), créé en 1898 par Léopold II sous l'appellation « Musée du Congo », et l'Institut de médecine tropicale Prince Léopold (IMT) à Anvers, fondé en 1906 sous l'appellation « Ecole de médecine tropicale ». Leurs recherches, leurs publications et leurs programmes de formation de haut niveau leur ont acquis une renommée internationale. L'administration de la coopération a régulièrement fait appel à leurs compétences pour la réalisation de projets et l'accueil de boursiers mais depuis le milieu des années 90, cette collaboration s'est intensifiée et « institutionnalisée » par la signature de conventions quinquennales qui leur attribuent d'importants subsides pour la mise en œuvre de projets et de programmes de sensibilisation, de formation et de recherches conjointes avec des institutions homologues dans les pays en développement.

L'Institut de médecine tropicale Prince Léopold est l'un des principaux instituts d'enseignement et de recherche sur la maladie et la santé dans les pays en développement, et une référence mondiale pour la médecine tropicale et le VIH/sida. Situé à Anvers, à proximité du quai où accostaient les bateaux en provenance du Congo, il a formé des centaines de médecins et d'infirmières pour la colonie. Après l'indépendance du Congo, il devint un centre international pour la formation du personnel médical dans les domaines de la lutte contre les maladies tropicales et de la politique de santé. En matière de recherche, il jouit d'une réputation internationale pour avoir découvert le virus Ebola et pour son apport dans la lutte contre le virus du sida en Afrique.

Les relations entre l'IMT et l'AGCD ont toujours été étroites. De cette coopération multiforme, on retiendra plus particulièrement l'accompagnement scientifique des projets bilatéraux dans les domaines de la santé et de l'élevage et la réalisation de projets pilotes comme l'instauration de systèmes et zones de santé dans la région de Kasongo-Kindu au Zaïre, la création d'un laboratoire de parasitologie à Kinshasa, et un projet de formation et de recherche sur les maladies tropicales à Cochabamba en Bolivie. Un pas supplémentaire a été franchi en 1995 pour rendre cette coopération plus cohérente et efficace : la signature d'un accord de coopération et de financement planifié sur cinq ans pour soutenir les capacités de recherche et de formation d'instituts scientifiques similaires dans les pays du Sud. Dix instituts en Asie, en Afrique et en Amérique latine bénéficient actuellement de ce soutien et douze projets communs de recherche ont été mis sur pied. L'IMT a également lancé une méthode novatrice d'enseignement à distance selon une méthode innovatrice.

Le Musée royal de l'Afrique centrale est à la fois un musée, centre important d'informations sur l'Afrique Centrale de par la multitude et la richesse des collections et archives en sa possession, et un institut de recherche spécialisé dans de nombreux domaines, allant de la zoologie, l'histoire, l'ethnographie à l'agronomie forestière en passant par la géologie. Si par le passé, le MRAC avait comme objectif principal d'être le gardien des connaissances et trésors de la Belgique coloniale, il promeut à présent activement la connaissance interdisciplinaire sur les sociétés africaines et leur environnement naturel. De plus, un de ses buts prioritaires est de contribuer significativement, au moyen de partenariats, au développement durable de l'Afrique.

Le MRAC entretient depuis longtemps une étroite collaboration avec la coopération belge au développement (le soutien financier aux programmes de stage en géologie est déjà vieux de plus de 30 ans). Depuis le début des années 90, il a reçu des subsides pour l'élaboration d'activités éducatives dans le cadre de diverses expositions temporaires ; en 1998, il s'est vu confier l'organisation du Prix annuel de la coopération au développement. Depuis 1999, il bénéficie d'un soutien financier structurel de la DGCD qui lui permet de jouer un rôle important dans la sensibilisation de l'opinion publique belge à l'Afrique et de contribuer au développement durable notamment de l'Afrique centrale par le biais d'activités axées sur le renforcement des capacités d'une douzaine d'institutions partenaires africaines. Par ailleurs, il est très actif sur le plan de la formation en offrant aux scientifiques africains un programme de stages et de visites d'étude dans ses domaines d'expertise et/ou en relation avec ses riches collections.

Actuellement, le MRAC a des projets de coopération en cours dans vingt-deux pays africains, principalement les pays d'Afrique centrale. On citera, à titre d'exemple, la collaboration avec le Musée National de Lubumbashi au Congo pour l'informatisation des collections ethnographiques et la remise à niveau du personnel. Un important projet est en cours dans le domaine de la géoinformation avec le Centre de recherches géologiques et minières de Kinshasa visant un renforcement des capacités locales humaines, scientifiques et matérielles afin de mieux répondre aux demandes des acteurs du secteur économique, la création de banques de données géologiques et minières accessibles sur Internet, la conservation des documentations disponibles au Congo avec une reconstitution du potentiel documentaire.

Depuis peu, une troisième institution scientifique s'est mise au service de la coopération belge : l'Institut royal des sciences naturelles (IRSN). Son programme sur la biodiversité dans les pays en développement reçoit un soutien financier depuis 1999 et a débouché en 2003 sur un accord signé avec la DGCD pour une période de cinq ans dont l'objectif est d'aider les pays concernés à enrichir leurs connaissances en la matière dans le cadre du traité international sur la biodiversité. L'Institut informatise et diffuse sur Internet les

données en sa possession sur les parcs nationaux du Congo et prévoit le lancement de formations pour des candidats originaires des pays du Sud.

Les nouveaux partenaires de la coopération belge

On observe aujourd'hui une forme de coopération qui émane de plus en plus souvent d'acteurs non traditionnels, comme les syndicats et les mutualités, les villes et les communes, les communautés de migrants, mais aussi de particuliers ou de petits groupes qui prennent des initiatives en faveur du Sud. Depuis quelques années, la Coopération belge accorde une attention toute particulière à certains de ces nouveaux acteurs, aussi dénommés « le quatrième pilier » de la coopération au développement.

Les *syndicats belges* s'intéressent depuis les années 50 à la protection des droits sociaux en tant que facteurs déterminants du développement économique et social. Ils avaient des liens avec leurs organisations sœurs au Congo et au Ruanda-Urundi et leur fournissaient une assistance financière et des avis techniques. Après l'indépendance, dans de nombreux pays, ils poursuivent leur coopération avec les syndicats unitaires contrôlés par les régimes politiques, mais ils offrent aussi un appui à des organisations syndicales clandestines.

Les deux grands syndicats belges, ensemble avec les autres organisations du monde ouvrier, ont fondé chacun leur propre ONG : la CSC de Solidarité mondiale-Wereldsolidariteit et la FGTV le Fonds de coopération au développement-Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking afin de sensibiliser les membres des mouvements syndicaux à la problématique Nord-Sud, de récolter des fonds et d'influer sur la politique de développement. Depuis les années 90, la coopération belge soutient la formation de cadres syndicaux du Sud, et depuis 2002, elle cofinance des programmes triennaux de support institutionnel aux syndicats partenaires des syndicats belges.

Les *villes et les communes belges* ont également marqué leur volonté de jouer un rôle plus important dans la coopération avec leurs villes et communes sœurs du Sud. Si au départ la coopération consistait à soutenir certains projets mis en chantier par des missionnaires locaux et à créer des jumelages, aujourd'hui les villes et les communes participent à la politique de développement en désignant un échevin et un fonctionnaire chargés de cette matière, en planifiant une politique et en lui affectant un budget. En 2005, 87 % des communes flamandes, 15 % des communes wallonnes et toutes les communes de la région bruxelloise ont créé un échevinat compétent pour le développement ou la solidarité internationale. Un nombre croissant de conseils consultatifs pour la coopération au développement voient le jour qui constituent autant de plates-formes de dialogue pour les diverses ONG locales et les autorités communales.

Liège et Lubumbashi : un exemple de coopération communale internationale

Carmen Fernandez, Service des Relations extérieures de la Ville de Liège

Depuis 2001, les Villes de Liège et de Lubumbashi, au Congo, coopèrent afin d'améliorer l'administration locale et de contribuer à l'État de droit en République démocratique du Congo.

Cette coopération a produit des effets concrets et sensibles sur le terrain, surtout auprès du service de l'état civil qui a pu reconstituer ses archives, améliorer les nouveaux enregistrements et mettre en fonction un registre de population. Ces activités ont exigé l'organisation d'un recensement général de la population, la rédaction d'un modèle d'acte de naissance conforme à la législation congolaise, la création d'un registre de population, la rédaction de modèles conformes à la loi congolaise pour les actes de mariage et de décès, la création d'un logiciel de gestion de l'état civil et le perfectionnement du logiciel de population, la définition et la diffusion d'un document d'identification familiale.

Ces efforts ont été couronnés par une reconnaissance internationale. L'Union européenne, l'Organisation des Nations unies et l'Organisation internationale de la Francophonie ont, depuis, consulté la Ville de Liège et sollicité son expertise dans ce domaine.

Ces multiples activités sont coordonnées par l'Union belge des villes et communes. Le programme prévoit l'envoi dans des pays en développement de membres du personnel communal chargés de conseiller leurs collègues, le financement de stages, le soutien à de petits projets et des efforts de sensibilisation en Belgique. Au même titre que les autorités belges, la Communauté flamande et la Communauté française allouent depuis quelques années des fonds à cette forme décentralisée de coopération au développement.

Vingt ans de jumelage entre Mol et Santo Tomas au Nicaragua

Betty De Wachter, Vlaamse Vereniging Steden en Gemeenten (VVSG)

En 1985, après la chute de la dictature au Nicaragua, Mol initia une coopération avec la commune de Santo Tomas, dans le but d'apporter un soutien à la population et à la nouvelle administration communale. Un Comité Nicaragua, dans lequel siègent l'échevin chargé de la coopération au

développement et un fonctionnaire chargé des relations Nord-Sud, fut constitué pour appuyer ce jumelage et veiller à ce que ce partenariat soit largement porté par la population. A Santo Tomas, les organisations civiles locales assurent l'implication de la population dans l'exécution du jumelage. Celui-ci a conduit à plusieurs projets : la création d'un organisme social de crédit pour la construction d'habitations et le financement des petites initiatives économiques ; un centre de services pour les enfants composé d'un réfectoire avec distribution journalière de nourriture, d'une école maternelle, d'une bibliothèque, d'une boulangerie et d'un potager. Deux cents enfants fréquentent journallement ce centre qui est surtout patronné par les associations de femmes et le service communal d'accueil parascolaire de Mol.

Parmi les projets de développement durable, les deux communes s'investissent dans une campagne de sensibilisation sur l'utilisation rationnelle de l'eau, le tri des déchets et le placement de poubelles dans les rues, grâce au soutien de Mol.

Certaines *communautés de migrants* entretiennent des liens privilégiés avec leur pays d'origine et leurs transferts d'argent sont d'une importance capitale pour son développement économique. La Belgique, qui reconnaît depuis longtemps les migrants comme des acteurs de développement, a fait partie du premier groupe de pays qui participa par une aide financière de 1 million d'euros au programme Migration pour le développement en Afrique de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Ce programme offre la possibilité aux Africains originaires du Congo, du Rwanda et du Burundi et vivant en Belgique ou en Europe de participer aux projets de développement socio-économique de leurs pays d'origine respectifs, pour des durées variant de 6 semaines à un an. En 2002, la coopération belge a instauré une ligne budgétaire Migration et Développement dans le souci de mieux harmoniser la politique de migration et la politique de développement.

Le secteur privé et les entreprises

Le rôle des entreprises au sein de la coopération au développement a fait l'objet de nombreuses critiques, principalement dans les années 90. A cette époque, il s'est avéré qu'une part des moyens financiers de la coopération au développement belge, plus particulièrement les prêts d'Etat, avait été utilisée pendant des années en fonction des intérêts à court terme d'entreprises belges. Les autorités ont alors décidé d'adopter le principe de l'aide déliée, dégagée de toute attache avec les intérêts économiques belges, et ont pris une initiative pour encourager les investissements dans le Sud.

C'est ainsi qu'en 2001, la Belgique a créé la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO), afin d'inciter le secteur privé à investir

dans le développement des petites et moyennes entreprises privées établies dans des pays en développement par des participations dans des structures financières locales ou régionales. Ces interventions doivent respecter strictement le principe de l'aide non liée auquel a souscrit la Belgique depuis la loi sur la coopération internationale de 1999. Dans la majorité des cas, elles sont réalisées via des sociétés d'investissement privées. En 2003, BIO est devenue actionnaire des European Financing Partners (EFP) qui soutiennent des projets d'entreprise dans le Sud et en 2008, l'ensemble de ses engagements se montait à près de 173 millions d'euros.

Le 19 mars 2004, le Conseil des ministres a approuvé la note « Entreprendre contre la pauvreté et pour le développement », présentée par le ministre de la Coopération au développement. Cette note propose plusieurs pistes d'action pour créer un environnement propice au développement du secteur privé dans les pays en développement et pour y faciliter les investissements. Suite à cette note, une nouvelle allocation de base a été décidée pour financer les actions de sensibilisations auprès des entreprises belges.

La coopération belge soutient également plusieurs initiatives en matière de commerce équitable. Par l'appui au développement des entreprises privées, la politique belge actuelle s'inscrit dans la poursuite des Objectifs du Millénaire pour le développement et dans le respect des conclusions des Conférences des Nations unies sur le financement du développement en 2000 à Monterrey et sur le développement durable en 2002 à Johannesburg.

La Fondation Roi Baudouin et la coopération au développement

Luc Tayart de Borms, administrateur délégué

La Fondation Roi Baudouin, convaincue qu'il faut promouvoir une solidarité à l'échelle de la planète entière, a institué en 1978 le Prix International Roi Baudouin pour le développement. Aujourd'hui, ce Prix, décerné tous les deux ans, est devenu la référence quand il s'agit de reconnaître des exemples positifs en matière de développement. Le Prix, qui récompense une grande diversité d'initiatives, a été décerné à la Grameen Bank de Bangladesh, au The Aids support organization en Ouganda, au Mouvement des paysans sans terre du Brésil, à la Commission des droits de l'homme du Pakistan, au malien Ousmane Sy pour la force de sa vision et le courage de ses idées au sujet de la gouvernance en Afrique. Le Prix 2006-2007 a été décerné à Front Line, association irlandaise pour la défense des droits de l'homme.

En 2002, le conseil d'administration de la Fondation a donné une suite favorable à l'appel lancé par le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, aux fondations du monde entier, leur demandant d'intensifier leur effort de lutte contre le sida. La Fondation a réservé un budget de 1 million

d'euros pour des projets de lutte contre le sida au Rwanda, au Burundi et en République démocratique du Congo.

La Fondation collabore occasionnellement avec l'administration de la coopération pour l'organisation d'événements visant à sensibiliser la population belge.

Les partenaires internationaux

La coopération multilatérale est devenue au fil du temps un canal important pour la coopération belge : aujourd'hui elle constitue plus du tiers de l'aide publique au développement. La Belgique, d'une part, en sa qualité de membre d'organisations internationales, se plie à ses obligations et aux parts de financement du capital fixées par les conventions auxquelles elle a souscrit ; d'autre part, elle soutient sur une base volontaire de nombreux projets et programmes initiés par des organismes internationaux en leur affectant des fonds. Ces contributions volontaires, apparues dans la seconde moitié des années 70 à l'occasion d'une action internationale en faveur du Sahel, se sont développées dans les années 80 par le financement de nombreuses études de préinvestissement dont on espérait un « retour » grâce aux commandes d'équipements que ces études pouvaient générer. Cet aspect assez mercantile de la coopération a fait place aujourd'hui à une stratégie de développement centré sur des interventions novatrices et des programmes pilotes d'organisations partenaires.

La loi sur la coopération internationale de 1999 prévoit une politique de concentration, elle limite de ce fait le nombre d'organisations internationales soutenues par la Belgique. En exécution de cette loi, 23 organisations partenaires ont été sélectionnées et consignées dans l'arrêté royal du 2 avril 2003. En 2008, le ministre de la Coopération a désigné 21 organisations internationales prioritaires (voir annexe 4).

Les Etats membres de l'*Union européenne* constituent le plus grand groupe de donateurs sur le plan mondial : leur aide au développement représente, soutien de la Commission européenne y compris, 55 % de l'aide publique au développement dans le monde. La politique de développement européenne, élaborée au fil des ans, fut définie en 1993 dans le traité de Maastricht et constitue une compétence partagée de la Commission européenne et des Etats membres. Bien que le traité prône la coordination de la politique de développement de l'Union européenne et de celle des Etats membres, à l'heure actuelle c'est la politique propre à chaque Etat qui prédomine. Par rapport aux autres donateurs, l'Union européenne consacre une fraction beaucoup plus importante des moyens disponibles à l'enseignement, aux soins de santé, aux services sociaux et à l'allégement de la dette ; elle octroie en outre une plus grande part de son aide aux pays les moins avancés.

La contribution belge au Fonds européen de développement s'est élevée en 2008 à 133 millions d'euros, soit 28 % du budget que la DGCD réserve à la coopération multilatérale.

Les contributions au profit des fonds et programmes des Nations unies occupent la deuxième place. Les Objectifs du Millénaire pour le développement constituent pour l'heure une référence majeure pour l'ensemble du secteur du développement. La Belgique insiste auprès de l'Assemblée générale et des organes des Nations unies pour qu'une attention particulière soit accordée à la région des Grands Lacs et particulièrement au processus de transition en République démocratique du Congo. Sa contribution principale est consacrée au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Elle soutient également un programme international d'aide (et, partant, de démocratisation) des parlements dans le Sud.

L'apport de la Belgique au Groupe de la Banque mondiale est assez conséquent ; il s'agit d'un fournisseur très influent de prêts, d'avis politiques, d'aide technique et de garanties financières. En 1980 déjà, la Banque mondiale recevait plus de la moitié de l'aide multilatérale belge. Actuellement, cette part s'élève à plus d'un tiers du budget que réserve à la coopération multilatérale. Par ailleurs, elle alimente chaque année dans une mesure appréciable le Fonds africain de développement.

Depuis 2004, toutes les contributions aux institutions financières internationales comptabilisables comme aide publique au développement ont été transférées au budget de la Coopération.

La Belgique, à travers ses contributions aux organismes internationaux, couvre une multitude de partenariats. A titre d'exemple, elle a participé à la naissance d'un important programme mondial de l'Organisation internationale du travail (OIT) : « Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté » (STEP). Au fil de son exécution, le programme s'est orienté vers deux volets stratégiques : l'élargissement de la protection sociale, surtout dans le domaine des soins de santé et l'amélioration des conditions d'existence des personnes exclues de la protection sociale, situation dans laquelle se trouvent 90 % de la population africaine. Concrètement, il vise la création et le soutien de mutualités et l'introduction de systèmes de microassurances. Les résultats de la première phase (1998-2003) de ce programme novateur, auquel la Belgique a contribué pour un montant de 10,3 millions d'euros, sont impressionnants. STEP a conduit à multiplier considérablement le nombre de mutualités, principalement en Afrique. En huit ans à peine, on est passé de quelques dizaines de petites mutualités à des milliers dans vingt et un pays. L'élargissement de la sécurité sociale a acquis une place à part entière dans les débats consacrés à la lutte contre la pauvreté. Une seconde phase de quatre ans a débuté en 2004.

Chapitre 4 : Les acteurs de terrain : les coopérants

Le terme « coopérant technique » est l'appellation donnée habituellement à toute personne qualifiée qui met son savoir, à titre onéreux ou bénévole, au service d'un pays, d'une population, d'une institution ou d'une société établie dans un pays en développement.

Des catégories de personnel différenciées

La classification des coopérants techniques par catégories se présente de diverses manières, suivant les critères utilisés (qualifications, diplômes, âge...). Dans la ligne adoptée dans le présent ouvrage de se concentrer sur l'aide publique de la Belgique, il y a lieu préalablement d'opérer une première sélection basée sur la provenance du financement de ce personnel : le budget de l'Etat belge ou d'autres fonds publics et privés.

Le personnel belge de la coopération au développement n'émergeant pas au budget de l'Etat belge constitue une catégorie très disparate : experts recrutés par les organismes internationaux, techniciens engagés directement par les gouvernements locaux, agents des ONG n'ayant pas le statut de volontaires, membres des ordres religieux et laïcs collaborateurs des missions, experts et techniciens de sociétés privées engagés dans la réalisation de projets, particuliers qui, par idéal ou goût de l'aventure, ont rejoint les pays en développement à titre individuel. Cette disparité de « statuts » rend malaisée toute étude approfondie de cette catégorie.

Dans le cas d'un financement sur le budget de l'Etat, le personnel peut être classé en deux groupes : les agents qui émergent directement à ce budget et les personnes qui sont employées par une association ou une société subsidiée par l'Etat.

Le premier groupe, les coopérants techniques émergeant directement au budget de l'Etat, est formé de plusieurs classes d'agents. En premier lieu, les coopérants techniques qui sont régis depuis 1967 par un statut qui en fait des agents de l'Etat belge : ils se répartissent en coopérants techniques bilatéraux (soumis à l'agrément du pays partenaire) et agents des Sections de coopération auprès des ambassades belges. Par extension, sont également inclus dans cette classe de coopérants, bien qu'ils ne soient pas à proprement parler des agents de la coopération, les enseignants des écoles à programme belge du Congo, Rwanda et Burundi au motif qu'ils sont régis par le même statut de 1967. La réforme de 1999 a mis un terme à ce régime : on ne recrute plus d'agents sous statut et les agents des Sections de coopération ont fait place aux attachés de coopération, agents de la Fonction publique belge régis par un statut de type diplomatique. Enfin, on intègre encore dans cette catégorie les quelques experts affectés à des organismes internationaux et régionaux, les experts juniors mis à la disposition des organismes

internationaux pour une durée maximale de trois ans et les volontaires des Nations unies (peu nombreux).

Dans le second groupe se retrouvent d'une part les agents recrutés sous contrat depuis 1999 par la Coopération technique belge (CTB) pour la réalisation et la gestion des projets et actions qui lui sont confiés par la DGCD (fin 2008, on en comptait 257 sur le terrain, 184 assistants seniors et 73 assistants juniors recrutés dans le cadre du Service volontaire à la coopération au développement créé en 2006), d'autre part les agents recrutés depuis 1980 par l'Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE) et la Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelings-samenwerking en technische Bijstand (VVOB), organismes créés respectivement par les Communautés française et flamande, tous deux subsidiés par l'Etat, pour œuvrer dans les secteurs de l'éducation, de l'enseignement et de la formation (environ 150 agents en 2008, la plupart enseignants). S'y ajoutent les experts de sociétés privées et d'ASBL exécutant des projets pour le compte de l'administration de la coopération.

L'on classe également dans cette catégorie les coopérants techniques universitaires (CTU) qui sont recrutés directement par les universités belges mais soumis à l'agrément du pays partenaire. Ils bénéficiaient depuis 1971 d'un statut particulier qui les rattachait à leur université d'origine. Ce régime a été remplacé lors de la réforme de la coopération universitaire en 1995 qui a confié aux couples universitaires VLIR et CIUF la gestion de l'ensemble de cette coopération.

Les coopérants ONG, de loin les plus nombreux, autrefois appelés volontaires, sont recrutés directement par les ONG, mais ils ne sont théoriquement pas soumis à l'agrément du pays d'accueil. Ce régime particulier a fait l'objet d'un arrêté royal en 1964, qui lui a donné un cadre juridique et dont l'essentiel porte sur l'octroi d'une allocation mensuelle, l'affiliation à la sécurité sociale et le paiement d'allocations familiales. Il a été considérablement réaménagé en 1991, en 1997 et surtout en 2006, dans le sens d'une plus grande professionnalisation des ONG et de leurs coopérants.

Pour terminer le tableau, il faut encore mentionner les coopérants militaires qui relèvent directement du Ministère de la Défense nationale belge et qui ont œuvré uniquement au Congo, au Rwanda et au Burundi dans les secteurs de la formation et de la logistique. Leur nombre varie fortement selon les années et l'état des relations bilatérales : les années de troubles au Congo mises à part (1960-1965) où l'on comptera jusqu'à 400 unités, le maximum sera atteint en 1970 avec 280 unités pour les trois pays. Supprimée en 1972 au Burundi et dans les années 90 au Zaïre et au Rwanda, la coopération militaire est en voie d'être reprise dans ces pays et d'autres pays également, plutôt sous la forme de missions de courte et moyenne durée que sous la forme d'une

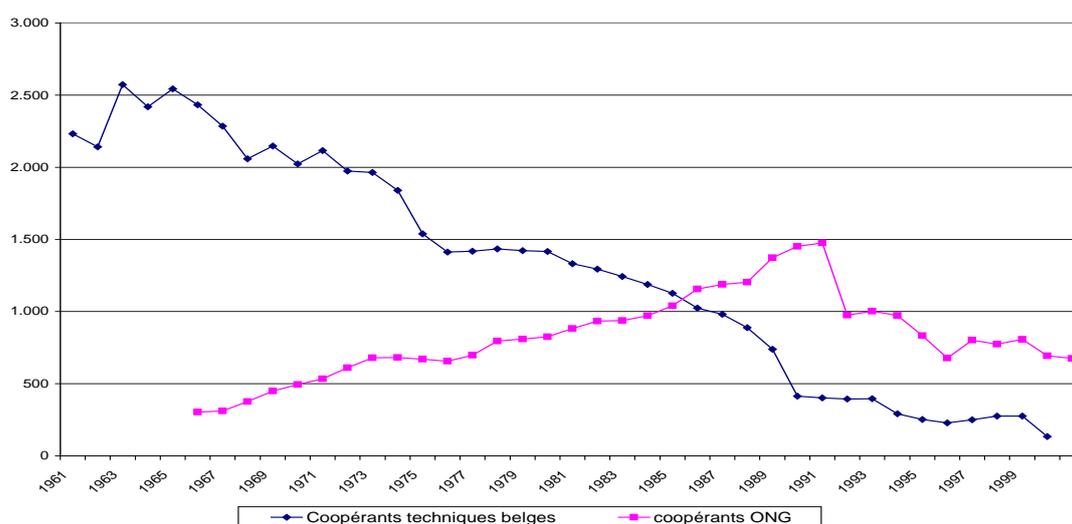
présence permanente de coopérants, et de préférence dans un cadre international.

Les effectifs du personnel de la coopération

En ce qui concerne le personnel directement recruté par l'Etat, de 1960 à 2000, entre 8 000 et 9 000 coopérants techniques belges ont presté des services à la coopération, dont un peu plus du quart sont des agents ayant fait partie de l'administration coloniale au Congo et au Ruanda-Urundi. Dès 1961, Ces derniers ont été rejoints par de nouvelles recrues, jeunes diplômés engagés pour occuper les postes laissés vacants par le départ des agents de l'administration d'Afrique. Le recrutement est alors massif, 300 personnes par an jusqu'en 1966, enseignants pour la plupart. Beaucoup se sont engagés pour trois ans, la durée nécessaire pour être dispensé du service militaire. Cependant, la majorité restera en poste au-delà de cette durée. Les mises à la retraite, les départs volontaires, les compressions de personnel et les besoins nouveaux en experts occasionnent d'importants mouvements de personnel. De 1973 à 1999, l'annuaire statistique du personnel de la coopération comptabilise 2 147 recrutements et 4 443 départs, dont tous les anciens agents de l'administration d'Afrique arrivés en fin de carrière.

L'évolution du nombre des deux principales composantes du personnel, à savoir les coopérants techniques et les coopérants ONG, est intéressante ; elle montre un mouvement sensiblement divergent.

Graphique : évolution du nombre de coopérants techniques belges et coopérants ONG



Sources : annuaires statistiques de l'AGCD et rapports annuels

Le premier groupe connaît l'effectif maximum en 1963 : 2 543 agents rémunérés directement par l'administration. Suit une lente érosion qui prend des allures de liquidation entre 1990 et 1995, conséquence de la quasi-suppression de la coopération avec le Zaïre, le Rwanda et le Burundi ; il ne

reste plus que 228 agents en 1996. La décroissance des effectifs affecte surtout le groupe des enseignants qui sont remplacés progressivement par des professeurs autochtones. Cette réduction de personnel est aussi le résultat de l'évolution de la politique de coopération qui fait davantage appel et confiance aux potentialités locales. Depuis 2000, le nombre d'agents sous statut de 1967 s'est réduit progressivement pour n'être plus que de quelques unités en 2008. Les agents sous contrat CTB (257, dont 73 juniors en 2008) les ont remplacés.

Durant cette période, le nombre de coopérants ONG agréés par la Coopération belge prend la direction opposée : partant de quelques dizaines de personnes en 1964, le personnel ne cessera de croître pour atteindre le nombre maximum de 1 476 volontaires en 1990. L'augmentation du quota de ce personnel subsidié par la coopération belge est le résultat du remarquable dynamisme dont les ONG ont fait preuve dans les années 80. Les réformes apportées à la subvention des ONG et l'arrêt momentané de la coopération avec le Zaïre, le Rwanda et le Burundi vont faire fondre rapidement cet important contingent : depuis 2000, le nombre de coopérants ONG s'est stabilisé autour de 500 unités.

Pour ce qui concerne les coopérants techniques universitaires, le nombre de recrutements est de 870 pour la période 1971-1995. Notons enfin que le nombre maximum de ces coopérants a été atteint en 1979 avec 221 unités, dont 108 pour le seul Zaïre. Outre celui-ci, cinq autres pays ont bénéficié d'une coopération universitaire relativement importante en personnel : le Maroc, l'Algérie, le Burundi, le Sénégal et le Niger.

Quelques traits particuliers

Il eût été intéressant de présenter une analyse sociologique (origine sociale, formation, motivations, situation familiale, place de la femme...) du corps des coopérants recrutés sous le statut de 1967 mais il n'existe jusqu'à présent aucune étude de ce type, qui demande à l'évidence un énorme travail de collationnement et de compilation. Toutefois, grâce aux cahiers statistiques publiés par l'administration de la coopération, il est possible de dégager quelques données générales quant à la répartition géographique et sectorielle des agents ainsi qu'au poids de leurs rémunérations dans l'ensemble des dépenses imputées sur le budget du département de la coopération.

La dispersion géographique des coopérants techniques

La dispersion géographique du personnel est le résultat des nombreuses conventions générales de coopération signées avec les pays partenaires. Elle s'explique également par les opérations ponctuelles dictées par les événements comme, par exemple, la réhabilitation de zones ravagées par la

guerre, ou consécutives à des promesses ministérielles lors de visites officielles particulièrement cordiales.

Deux périodes sont à considérer : la première va de 1960 à la veille de l'arrêt de la coopération avec le Zaïre en 1989. Au cours de cette période, la grande majorité des coopérants techniques belges sont affectés au Zaïre, au Rwanda et au Burundi : 99 % en 1963 et encore 70 % en 1989 (sur un total de 738 agents), dont la moitié au Congo. Le Maghreb vient en seconde position avec un pic de 13 % en 1975, pour retomber à 6 % en 1989. Cette même année, les autres pays d'Afrique atteignent 13 %, les agents étant concentrés en Afrique de l'Ouest, principalement au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Niger et au Cameroun, tandis que les parts de l'Asie et de l'Amérique restent marginales.

Au cours de la seconde période (1991-1999), la situation change du tout au tout. En 1999, dans une répartition plus équilibrée, l'Afrique est encore prépondérante avec 67 % (sur un total de 232 agents), mais seulement 25 % pour le groupe Congo, Rwanda et Burundi.

Aujourd'hui, cette répartition a évolué. La priorité internationale donnée à la coopération avec l'Afrique depuis 2000 se reflète dans la composition actuelle du corps d'experts de la CTB : sur 236 agents de terrain à la fin de 2008, 85 % sont concentrés sur l'Afrique, avec un net redressement pour le Congo, le Rwanda et le Burundi (55 %) qui témoigne d'un effort accru de la Belgique pour ces trois pays, priorité absolue de sa politique.

On peut sans conteste parler d'éparpillement à propos de l'affectation du personnel, tout au moins au cours des quarante premières années. A titre d'exemple, de 1991 à 1999, les 200 à 300 coopérants techniques belges sont en moyenne répartis sur 35 pays. En 1997, les 70 unités d'Asie et d'Amérique sont dispersées sur 15 pays. Par contre, les coopérants bilatéraux engagés par la CTB sont actuellement répartis sur les 18 pays partenaires, conséquence de la politique de concentration géographique menée depuis 2000.

La répartition sectorielle des coopérants techniques

La répartition sectorielle des coopérants techniques belges témoigne de la transformation de la politique de coopération. Le personnel enseignant domine largement jusque dans les années 80 et régresse ensuite très rapidement pour pratiquement disparaître en 1999 ; en revanche, les secteurs « santé » et « agriculture », bien que connaissant une lente érosion de leur effectif, progressent en pourcentage. Cette mutation ne marque pas une perte d'intérêt de la Belgique pour le secteur de l'éducation - bien au contraire puisqu'elle souscrit pleinement à l'un des objectifs majeurs de la Déclaration du Millénaire des Nations unies, l'éducation pour tous - mais est le résultat du

fait que, dans ce secteur, les coopérants ont pu être plus rapidement remplacés par des cadres locaux.

Le coût des coopérants techniques

Le coût global des coopérants techniques belges sous statut est une question qui a suscité dans le passé quelques polémiques, certains reprochant à la politique belge de consacrer une trop grande part du budget aux rémunérations des coopérants au détriment d'une action davantage orientée vers la satisfaction des besoins matériels de la population des pays en développement.

Qu'en est-il exactement au niveau des chiffres ? La part des rémunérations des coopérants sous statut a été, pour la période 1961-1999, de l'ordre de 50 % des dépenses totales du département de la coopération, avec un maximum de 55 % en 1965. Vingt ans plus tard, il n'est plus que de 41 % et seulement 16 % en 1994 après l'arrêt momentané de la coopération avec le Zaïre, le Rwanda et le Burundi. Actuellement, en 2008, le coût salarial des agents de terrain contractés par la CTB représente 18 % du chiffre d'affaires de la société.

En guise de conclusion

On ne peut clore ce chapitre sans faire mention du travail considérable accompli par ces milliers de personnes qui ont mis leurs compétences au service du développement. Le chapitre suivant donne un aperçu de cette œuvre aux multiples facettes. Tous les projets réalisés par la coopération belge ne sont pas des succès, loin s'en faut, mais il serait abusif d'attribuer les échecs plus ou moins patents de certains projets aux seuls coopérants. Il est un fait que des responsables de projet n'ont pas répondu à ce que l'on attendait d'eux par manque d'expérience ou en raison d'un manque de diplomatie envers leurs homologues locaux ; mais il est tout aussi vrai que la plupart des échecs ont eu pour cause soit le caractère non pertinent des projets en question, soit un dossier technique approximatif, soit le plus souvent des modifications profondes et non prévisibles du contexte politique ou social dans les pays bénéficiaires.

Il est par contre des constantes que l'on retrouve chez la plupart des agents : leur dévouement, leur esprit d'initiative et leur empathie envers la population locale. Ils sont souvent chargés de lourdes responsabilités dans des conditions difficiles et un contexte social et politique instable, particulièrement lorsqu'ils sont affectés dans des régions reculées, hors des métropoles, isolés, sans encadrement, comme ce fut et c'est encore le cas au Congo. De jeunes médecins se voient confier le fonctionnement d'un hôpital, des agronomes se battent pour relancer des stations agricoles, des enseignants ont mission de former et recycler des centaines de cadres locaux sur un

territoire grand comme la Belgique ou de faire fonctionner des écoles techniques avec un matériel obsolète, des ingénieurs se voient confier la responsabilité de chantiers qui, dans les pays développés, seraient pilotés par toute une équipe. On pourrait multiplier les exemples dans d'autres secteurs. Et puis, il y a le partenaire avec lequel on coopère : les autorités avec lesquelles il faut composer et la population qu'il faut persuader du bien-fondé du projet ou dont il faut changer les habitudes pour lui apprendre de nouvelles pratiques ou de nouveaux comportements. Telle est la tâche des coopérants : elle exige force d'âme, compétence, expérience et énergie pour la mener à bien, qualités dont ont fait preuve la grande majorité d'entre eux.

Certes, comme dans tout groupe humain, il s'est trouvé, parmi les coopérants, des paresseux, des sceptiques, des profiteurs et des incompetents. Mais la rareté des plaintes émanant des autorités locales sur le comportement ou l'inaptitude de tel ou tel coopérant montre combien ce type d'agent était marginal. Bien au contraire, ces autorités ont marqué généralement leur haute estime et leur satisfaction pour les résultats obtenus par la coopération belge.

Témoignage - Michel Carlier, ancien coopérant belge au Congo

Septembre 1965. On vient de fêter le cinquième anniversaire de l'indépendance, de la République démocratique du Congo. J'ai vingt-deux ans depuis peu et viens de signer un contrat de professeur ATB (Assistant technique belge). J'arrive à Léopoldville, à l'aube, par vol Sabena. Pas de logement ! Sauf une chambre chez les « Bons Pères ». Qu'importe ! On se met, tous les jeunes ATB, au boulot. Il nous faut enseigner. Lourde et noble tâche ! L'enseignement est une priorité absolue. Il était temps d'y penser, ce n'était pas le cas pendant la colonie. En vue de susciter des vocations, les autorités ont offert aux jeunes professeurs de faire l'impasse sur le service militaire en échange de trois années consacrées à l'enseignement dans un pays alors qualifié de « sous-développé ».

Le Congo où je débarque a l'air de fonctionner plutôt bien. Les troubles sanglants des années passées sont déjà loin. Les relations entre Léopoldville et Bruxelles, semblent fort heureusement apaisées. Paul Henri Spaak, en tout cas, se déclare « modérément optimiste ». Seule la situation politique interne reste confuse. Alors, brusquement, le 25 novembre 1965, le Général Joseph Désiré Mobutu *balaie* tout le monde et prend le pouvoir... pour cinq ans, tout en invitant la population à « se retrousser les manches ». L'euphorie ne dure guère. À la pentecôte 1966, il fait pendre sur la place publique de Kinshasa (ex-Léopoldville) quatre opposants qualifiés de conjurés. Le pays ne tarde pas à replonger dans une ère d'incertitudes et de troubles. Je me souviens qu'à l'époque, nous, les jeunes coopérants, nous suivions tout cela avec perplexité et inquiétude. Mais, qu'importaient ces péripéties ! Nous remplissions, comme il fallait et comme nous pouvions, notre mission. En 1967, le gouvernement de

Pierre Harmel fait aux coopérants belges le cadeau qu'ils attendaient : un statut en bonne et due forme.

Je puis, avec quatre décennies de recul, jeter un certain regard sur ce passé lointain. J'évoquerai une image que je garde de ces élèves et étudiants congolais qui, le soir, se retrouvaient, dans les rues, sous les faisceaux lumineux de l'éclairage public, appliqués à lire des manuels scolaires ou à écrire sur des cahiers rayés. Il m'est arrivé, bien des années plus tard, d'être interpellé, à Bruxelles ou ailleurs, par des Congolais qui reconnaissaient le visage de leur ancien professeur. J'étais étonné. Tant d'eau passée sous les ponts !

Quarante années après, qui ne voit pas que la priorité absolue de cette coopération au Congo et ailleurs devrait être recentrée sur l'enseignement ? À l'époque où l'on voit des enfants soldats et des enfants sorciers par milliers, il ne faut plus tergiverser. Il est indispensable de revenir à ce qui était la politique des années soixante. Redonner à l'enseignement sa place dans notre coopération avec le Congo. On pourra alors y fixer les bases nécessaires de la transmission du savoir et des connaissances. Que faire sinon (re)construire. Et, sans volonté réelle et ferme de briser les chaînes de la misère et de la violence, il n'y a guère d'espoir d'y parvenir. On ne construit pas sur du sable. C'est pourquoi, il faut avoir le courage de revisiter le passé, ne fût-ce que pour y puiser des repères solides et incontestables.

Troisième partie.

La coopération en actions et en chiffres

Chapitre 5 : Politiques sectorielles et projets de coopération

La quasi-totalité des actions de la coopération belge, désignées habituellement sous l'appellation générique « projets » sont le résultat de négociations bi- ou multilatérales soit entre gouvernements, soit entre organismes non gouvernementaux, soit encore entre gouvernements et organisations internationales dans lesquelles la Belgique prend une part active. Depuis 1960, ce sont plusieurs milliers de projets qui ont été financés ou subsidiés, tant par le secteur public que par le secteur privé, dans les pays en développement. Il est impossible, dans le cadre limité de la présente publication, de passer en revue l'ensemble de ces actions ; aussi se limitera-t-on à l'analyse des politiques sectorielles de la coopération bilatérale négociée entre gouvernements (dénommée coopération bilatérale directe), en les illustrant par la mention d'un certain nombre de projets exemplatifs. Plusieurs projets cités dans le présent chapitre ont en outre été décrits dans les chapitres deux et trois.

Mécanismes décisionnels et mise en place des projets

La coopération bilatérale directe de la Belgique concerne les pays avec lesquels un accord a été conclu entre les deux gouvernements pour la réalisation d'un projet ou d'un programme global de coopération. Dans ce dernier cas, une convention générale de coopération est négociée sous la forme d'un traité international et signée par le gouvernement de la Belgique et celui du pays en développement. Dans quelques cas, notamment avec la République sud-africaine, les Philippines et l'Ouganda, un document moins élaboré intitulé « Déclaration d'intention » sert de convention générale, sans en avoir la même force juridique. Il peut arriver également qu'un programme de coopération soit mis sur pied sans convention quelconque comme avec le Kenya par exemple.

Les conventions générales prévoient explicitement un organe d'exécution : la commission générale mixte, qui doit se réunir à intervalles réguliers pour fixer conjointement les orientations à moyen terme et le programme de coopération pour les trois à cinq ans à venir. Elle réunit, en principe au niveau ministériel, des représentants belges et du pays partenaire ; elle est préparée par des missions sectorielles de l'administration et par ses représentants sur place attachés auprès des ambassades de Belgique. Dans les pays où le programme est important tels que la République démocratique Congo, le Rwanda et le Burundi, la réunion de la commission générale mixte se tient annuellement ou tous les deux ans ; elle est relayée par des sous-

commissions sectorielles pour l'enseignement et la santé qui se tiennent dans l'intervalle.

La réalité dans la préparation et le déroulement des commissions mixtes ne correspondait que rarement aux principes énoncés. Jusque dans les années 80, la pratique habituelle consistait à demander au partenaire de communiquer ses propositions, sa « shopping list », disait-on à l'administration. Dans cette liste, la Belgique faisait son choix en fonction de ses possibilités budgétaires, de sa capacité de réponse ou de l'intérêt des propositions. En outre, il fallait veiller à respecter un équilibre entre les différents secteurs de la coopération, chaque ministre du pays bénéficiaire voulant recevoir une part de la manne budgétaire. Il en est résulté une multiplication de petits projets et de promesses ainsi que des prolongations de projets existants sans justification précise qui, associées à l'accroissement des pays partenaires, engorgeaient l'administration dont la capacité d'absorption était dépassée, et nuisaient à son efficacité. L'introduction, dans les années 80, de la notion d'enveloppe budgétaire indicative pluriannuelle, une plus grande rigueur dans la définition des priorités belges et l'obligation imposée par la loi sur la coopération de 1999 de concevoir des stratégies par pays, ainsi que la limitation à 25 et puis à 18 pays partenaires, semblent donner des résultats probants : le nombre de projets à exécuter a notablement diminué et ils rentrent désormais dans le cadre d'une politique mieux concertée. La CTB, chargée aujourd'hui de l'exécution des projets, accorde une attention particulière au respect du timing prévu par les textes afin d'éviter des prolongations.

Les projets et actions approuvés par les commissions mixtes s'inscrivent dans le champ du plan de développement national local et dans les limites des politiques sectorielles définies par le gouvernement belge. Ils sont explicités dans des arrangements spécifiques, à signer par les deux partenaires, qui définissent les objectifs du projet, les moyens humains et matériels à mettre en œuvre, ainsi que la formation du personnel local.

Commencent alors les longues procédures de mise à exécution : engagement des crédits, recrutement des experts, recours aux marchés publics pour l'achat de l'équipement, exécution de ses obligations par le partenaire, éventuellement sensibilisation de la population locale. Sauf cas d'urgence, le délai nécessaire pour le démarrage du projet est de un à trois ans.

Jusqu'en 2000, le suivi de l'exécution des projets et du déroulement des programmes, de même que les relations courantes entre les deux pays partenaires étaient assurés par les sections de coopération des ambassades ; depuis lors, ces tâches ont été reprises par les attachés de coopération auprès des ambassades, et les représentations permanentes de la CTB.

Visant l'amélioration de la cohérence des actions de coopération menées depuis 1960, la formule « projet » associant experts, équipement et formation de personnel local, formule connue sous l'appellation « projet intégré », a été appliquée progressivement à l'ensemble des interventions dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'agriculture à partir de 1970. Des évaluations menées une dizaine d'années plus tard mirent l'accent sur deux faiblesses, la première concernant l'absence de méthodologie des dossiers techniques dont les imprécisions rendaient difficile une appréciation objective sur les résultats, la seconde portant sur la concentration excessive de la responsabilité des projets et de la gestion des moyens financiers dans les mains des experts belges. L'administration y remédia d'une part en introduisant la méthodologie PIPO (planification des interventions par objectif) qui se traduit par une nette amélioration des dossiers techniques (indications claires des résultats à atteindre et analyse des facteurs de risque d'échec), et d'autre part en mettant au point le système de cogestion, originalité belge, qui renversait la perspective prévalant jusque là : la responsabilité des projets étaient dévolue désormais à l'autorité locale, de même que les moyens financiers, le chef de projet belge devenant un conseiller extérieur. Ces nouvelles orientations furent confortées par l'évolution de la réflexion internationale sur le développement qui recommande l'insertion des projets dans les politiques sectorielles des pays partenaires et l'appropriation totale par ceux-ci de leur politique de développement. Les stratégies par pays mises au point par l'administration belge s'inscrivent dans les directives de la communauté internationale.

L'approche « projet intégré » reste, dans bien des cas, une forme de coopération efficace, de même que l'assistance technique lorsqu'il s'agit d'apporter une expertise pointue dans les différents secteurs de la gestion de l'Etat. Mais bien d'autres formes d'action ont été développées au cours des décennies. Certaines sont appliquées depuis les débuts de l'aide au développement, bien avant 1960, comme l'aide alimentaire, l'aide d'urgence, les subsides aux projets d'ONG (systématisés dans une loi de 1976) et la coopération universitaire (d'abord subsidiée, puis intégrée à la coopération bilatérale directe à partir de 1971 pour devenir enfin autonome depuis 1984).

Parmi les nombreuses formes d'aide apparues depuis 1960, on retiendra particulièrement l'aide financière, le soutien au secteur privé et le cofinancement avec des organisations multilatérales. L'aide financière est née du constat de l'insuffisance de l'approche « projet » qui ne répondait qu'à des besoins ponctuels ; face à la détérioration économique due aux chocs pétroliers des années 70, les pays avaient besoin d'une approche globale du développement (les ajustements structurels) qui postulait une mise à disposition de fonds également globale : l'aide « projet » fut alors complétée par l'aide-programme, par la mise à disposition de fonds d'études et d'expertise et plus tard par un soutien direct au budget de pays en difficulté. Depuis la fin des années 80, l'aide financière s'est focalisée surtout sur

l'allègement de la dette des pays en développement, au point de devenir un des postes les plus importants de l'aide publique de la Belgique.

Les problèmes de développement dépassent les frontières ; ils doivent être traités sur une grande échelle, avec des moyens financiers bien plus considérables que ce que peut fournir le budget belge. C'est pourquoi la Belgique a orienté une partie substantielle de son aide vers des fonds collectifs alimentés par plusieurs pays, gérés en général par des institutions internationales et destinés à réaliser des projets régionaux de grande envergure ; plusieurs dizaines de projets sont ainsi financés par la Belgique. Dans le même type d'aide se rangent également les projets tripartites, à savoir une collaboration de la Belgique avec un organisme international particulier au profit d'un pays bénéficiaire, forme d'aide utilisée notamment par le Fonds de survie belge en partenariat avec le FIDA. Au début des années 80, un essai de coopération tripartite avec les riches fonds arabes pour le développement s'est soldé par des résultats décevants.

La collaboration avec le secteur privé s'est manifestée sous plusieurs formes dont la spécificité est de tenir compte tout autant de l'intérêt économique des opérateurs privés que des besoins des pays bénéficiaires. Certes, l'administration devait faire appel au secteur privé pour la réalisation de projets pour lesquels elle ne disposait pas d'une expertise suffisante. Mais face aux initiatives d'autres pays européens en matière de commerce extérieur avec les pays en développement, la Belgique s'est trouvée dans l'obligation de soutenir ses entreprises exportatrices, tout d'abord par la mise sur pied en 1964 d'un système de prêts d'Etat offrant des conditions de remboursement inférieures aux conditions du marché, puis à partir de 1974 par le financement d'études de préinvestissements dans le but avoué de faciliter aux entreprises belges l'obtention de contrats, par le financement de projets industriels pilotes, par une participation à la réalisation de projets industriels ou d'infrastructure sous la forme de prise en charge à titre de don de l'expertise et/ou de la formation liées à l'obtention d'un contrat de fourniture. Cette dernière forme de coopération n'a pas été reprise dans les priorités nouvelles en 2000 ; mais un nouvel organe financier, évoqué au chapitre 3, a été créé en 2001, la Société belge d'investissement pour les pays en développement, connue sous le nom de BIO, dont l'objectif ne vise plus directement le soutien aux entreprises belges (les prêts d'Etat restent l'outil principal en cette matière), mais le développement des PME locales par des prises de participation ou l'octroi de prêts.

L'évolution des formes de l'aide belge mériterait à elle seule une description et une analyse beaucoup plus détaillées car elle est le reflet des politiques générales et sectorielles successives menées par les gouvernements.

Les secteurs de la coopération et les politiques sectorielles

Dès le début de ses opérations au Congo en 1960, au Rwanda et au Burundi à partir de 1962, la coopération belge s'investit dans pratiquement tous les secteurs d'activité sous la forme d'une assistance technique, dans la continuité de l'action coloniale : l'éducation et la formation, la santé, la recherche agronomique et la production agricole, les infrastructures diverses (eau, énergie, transports, communications), la gestion de l'Etat (finances, économie, justice).

Dans chaque secteur, la politique à mener est sous-tendue par un objectif unique, un état d'esprit : il faut maintenir et si possible développer les acquis de l'œuvre coloniale. On ne doit pas s'en étonner. Sur les 2 400 agents présents au Congo au début de 1962, plus de 2 000 sont des anciens agents de l'administration d'Afrique. Depuis dix ans, leur activité s'est exercée dans le cadre d'un plan décennal de développement fixant des objectifs, des politiques sectorielles et des méthodes particulièrement élaborées. En outre, depuis 1958, l'administration coloniale s'est attelée à l'élaboration d'un second plan décennal centré sur les secteurs sociaux (éducation, santé, logement) et sur la production agricole en vue de l'autosuffisance alimentaire. Les autorités locales elles-mêmes adhèrent aux grandes options du plan et adoptent les politiques proposées. Il en va de même au Rwanda et au Burundi. Dans ces trois pays, nonobstant quelques modifications, la coopération belge, omniprésente, conservera pendant une vingtaine d'années une structuration et des politiques sectorielles héritées de la période coloniale, sans préjudice toutefois de la souveraineté nationale.

Dans les autres pays qui bénéficient de l'aide belge à partir de 1964, les programmes de coopération couvrent également plusieurs secteurs avec une prédominance pour la formation, la santé et l'agriculture ; mais ces programmes se déclinent le plus souvent en projets dispersés géographiquement et de faible envergure ; le premier programme de coopération belgo-indonésienne en est un exemple parmi d'autres : à côté d'un projet phare relatif à l'industrie métallurgique (MIDC), les décisions des deux commissions mixtes de 1970 et 1973 portent sur des projets aussi divers que l'approvisionnement en viande de Djakarta, la création d'un centre d'insémination artificielle, le logement social, l'urbanisation et la fabrication de tours (machines-outils). Il faut attendre les années 80 et l'apparition de la notion de développement rural intégré pour que se développe une programmation multisectorielle regroupée sur une région déterminée : tel est le cas par exemple de la région de Maroua au nord du Cameroun ou du district de l'Oubritenga au Burkina Faso.

De 1960 à 1975, quatre secteurs ont monopolisé la quasi-totalité des crédits disponibles : l'éducation et la formation, les soins de santé de base et la lutte contre les endémies, l'agriculture et l'aide alimentaire, les infrastructures. Puis

de nouveaux secteurs font progressivement leur entrée dans les programmes de coopération, le plus souvent en relation avec les grandes options définies au niveau international (grandes conférences mondiales, années ou décennies centrées sur un thème particulier). La politique de coopération va inclure des thèmes tels que la promotion de la femme (décennie de la femme et conférence de Mexico en 1975), l'habitat (conférence de Vancouver en 1976), l'approvisionnement en eau (conférence de Mar del Plata en 1977), les technologies adaptées (recommandation du CAD en 1977), les énergies nouvelles et renouvelables (1981), l'environnement (1982), l'allègement de la dette (1988) ; dans les années 90 sont venus s'ajouter le respect des droits de l'homme et la consolidation de la société, deux thèmes rendus indispensables par les nombreuses dérives et guerres civiles sévissant sur tous les continents.

La loi sur la coopération de 1999 a défini cinq secteurs prioritaires : les quatre premiers cités au paragraphe précédent et la consolidation de la société (démocratisation, justice, bonne gouvernance, respect des droits de l'homme), l'agriculture et l'autosuffisance alimentaire bénéficiant d'une priorité absolue ; en outre, toute identification de projet dans ces secteurs doit, dans la mesure du possible, favoriser la promotion de la femme et le mode d'économie sociale ainsi que tenir compte des implications environnementales et veiller au respect des droits des enfants.

Les secteurs de coopération ont connu, sur un demi-siècle, des évolutions en concordance avec les avancées des pays en développement, de l'expérience acquise et des études sur les modes d'action les plus efficaces. Un examen des initiatives prises dans chacun des cinq secteurs prioritaires de la coopération belge fait apparaître le fil de ces évolutions ; quelques informations seront ajoutées en fin de chapitre sur la politique de sensibilisation de la population belge menée par l'administration.

De l'enseignement de substitution à la formation d'enseignants et de cadres

Pendant plus de vingt ans, l'aide à l'éducation constitue le secteur le plus important de la coopération belge en termes de personnel et de budget. Dans les années 80, il perd en importance et il faut attendre la fin des années 90 pour assister à un regain d'intérêt, notamment dans le cadre d'un engagement pris à l'échelle planétaire d'investir en masse dans l'éducation de base.

Durant la première décennie, par la force des choses vu le manque de professeurs diplômés locaux, des enseignants belges sont mis à la disposition des établissements scolaires d'enseignement secondaire et normal primaire existant au Congo, au Rwanda et au Burundi, dans la continuité de la période coloniale. Outre leur fonction d'enseignant, certains d'entre eux s'attelleront à

l'adaptation des manuels scolaires. Une initiative intéressante en ce domaine, qui apparaît comme une première tentative de dépasser l'enseignement de substitution, est la réunion en 1969 à Bujumbura, au Burundi, d'une équipe de pédagogues en vue de rédiger une méthode d'apprentissage du français (Le français sans frontières) basée sur les recherches de linguistes africanistes et sur les méthodes modernes d'apprentissage des langues. Le trait le plus original durant cette première période est la création, dans chacun de ces trois pays d'un centre de formation de cadres administratifs. Le centre de Murambi au Rwanda, fondé en 1963 et toujours opérationnel, a formé ainsi des centaines de fonctionnaires pour les différents ministères à travers des stages longue durée (de 1 à 3 mois), les cours étant assurés par des coopérants belges affectés dans les ministères rwandais.

Vers le milieu de la décennie, les premiers diplômés nationaux formés dans les toutes récentes écoles normales supérieures arrivent dans les cycles secondaires inférieurs, ce qui amène la Belgique à envisager le retrait d'un certain nombre de coopérants désormais sans fonction et à recruter de préférence des professeurs licenciés dans les branches scientifiques.

Dans le même temps, l'enseignement technique et professionnel, qui revêt pourtant une importance fondamentale pour le développement socio-économique des trois pays, est devenu le parent pauvre de la coopération, tout au moins au Congo : les professeurs y sont trop peu nombreux et de surcroît confrontés à un équipement usagé et obsolète. Une exception cependant : l'école technique secondaire de Kicukiro au Rwanda, créée en 1958, connaît une relance grâce à une coopération belgo-hollandaise.

Vis-à-vis des trois universités du Congo (Kinshasa, Lubumbashi, Kisangani), la Belgique se contente de verser des subsides et d'affecter quelques professeurs, comme elle le faisait du temps de la colonie. En revanche, elle s'associe pleinement au développement de l'Université du Burundi où elle s'implique dans la création d'une faculté d'agronomie et facilite celle d'une faculté de médecine au Rwanda, en collaboration avec l'Université de Gand.

De 1971 à 1973, on assiste à une première grande évolution dans toutes les filières de l'enseignement, dont la caractéristique commune est une standardisation sous forme de projets. En 1971 est fondée la coopération technique universitaire (CTU), un système applicable à tous les pays partenaires : le principe est d'associer les universités belges à la définition de la politique dans ce domaine et de leur confier la gestion des projets, y compris le recrutement du personnel académique ; des bourses de doctorat de troisième cycle sont destinées à la formation des futurs professeurs. Dans la foulée, quinze projets sont signés dont dix pour le seul Zaïre, orientés nettement vers les sciences et l'ingénierie. En 1976, la Belgique ajoutera la possibilité pour les universités belges d'organiser des stages internationaux et de lancer des initiatives propres dans les pays en développement.

En 1972, c'est au tour de l'enseignement secondaire général d'être profondément remanié : l'accent est désormais placé sur la formation des professeurs dans les Instituts supérieurs pédagogiques (ISP), créés dans les chefs-lieux de province. Chacun de ceux-ci est pourvu d'une équipe polyvalente de coopérants expérimentés et dispose dans ses environs immédiats d'écoles d'application où œuvrent encore quelques coopérants, principalement dans les matières scientifiques. Entre 1972 et 1976, c'est donc un double mouvement qui affecte le personnel : un regroupement autour des ISP et un retrait des professeurs dont les qualifications ne sont plus retenues par les programmes. Au fil des années et jusqu'en 1990, les professeurs belges dans les écoles d'application seront progressivement remplacés par des nationaux et le rôle des coopérants belges dans les ISP s'orientera vers la formation continue. Parallèlement, une nouveauté est introduite : la création au Rwanda et au Burundi de Bureaux pédagogiques nationaux pour l'enseignement secondaire, chargés d'établir des curriculums et des programmes de formation pour chaque filière d'enseignement, de rédiger des manuels, de les tester et d'assurer la formation continue. Ces bureaux, qui compteront jusqu'à vingt coopérants, accompliront un travail remarquable grâce auquel l'enseignement dans ces deux pays a pu se maintenir à un niveau des plus honorables.

Un projet pédagogique de cette époque mérite une mention particulière, parce que né d'une initiative de l'ISP de Bunia en Ituri et activé par les coopérants belges : le Centre d'Animation et de Diffusion Pédagogique (CANDIP), qui s'est doté d'une station radio dont l'impact sur la population locale a été et est encore aujourd'hui, bien que dans une moindre mesure, considérable grâce à ses programmes éducatifs.

Le Centre d'animation et de diffusion pédagogique « CANDIP » de Bunia

Le CANDIP a été créé en 1974 par l'ISP de Bunia en Ituri comme outil pour les écoles de la région. Au cours des trois premières années, une collaboration intense entre l'ISP et le Centre imprime un dynamisme impressionnant au secteur de l'enseignement. L'équipe d'une dizaine de coopérants belges en constitue le fer de lance : les professeurs affectés à l'ISP produisent quantité de matériel pédagogique que diffusent le personnel affecté au Centre. Sa renommée et ses résultats sont tels que le ministère de l'Education nationale lui accorde un budget spécial pour construire des bâtiments neufs et acheter une station de radio qui émettra pour la première fois en 1977. L'intérêt de la Belgique pour ce projet original aboutit en 1979 à la signature d'un accord de coopération visant à professionnaliser le Centre en y affectant du personnel spécialisé en animation radiophonique, en fournissant du matériel de qualité et en formant le personnel local par des bourses de stage.

L'objectif du Centre est double : d'une part créer et diffuser des documents et matériels pédagogiques et didactiques à l'intention des écoles primaires et secondaires de la région ; d'autre part, par le biais de la radio, sensibiliser et conscientiser la population aux problèmes de développement afin qu'elle découvre elle-même ses propres besoins et y apporte des solutions appropriées, connaître ses droits et ses devoirs.

A son apogée, au milieu des années 80, le CANDIP comptait un peu plus de 100 agents, dont 5 coopérants belges ; il disposait d'une station de radio couvrant toute la région, d'une imprimerie, d'un laboratoire de photographie et d'un charroi pour les visites de terrain.

Les émissions de la radio ont atteint jusqu'à 70 heures par semaine pour la diffusion de programmes concernant les problèmes de développement, la famille et la place de la femme, l'alphabétisation ; le Centre animait également des émissions participatives (courrier des auditeurs) et récréatives. Les programmes étaient diffusés en 11 langues.

Les vicissitudes politiques qu'a connues l'Ituri depuis le milieu des années 90 a provoqué une régression progressive des activités du CANDIP qui, aujourd'hui, n'est plus que l'ombre de ce qu'il fut : le matériel a été pillé ou détérioré, les agents ne sont plus payés et quittent le Centre. La radio émet encore quelques heures mais n'est plus captée que dans les environs de Bunia et de plus, est l'objet des convoitises des différentes factions qui se disputent le pouvoir local.

A partir de 1973, c'est l'enseignement technique et professionnel, agricole et industriel qui devient la priorité en matière de formation : l'économie, défailante, ne peut se redresser que si elle peut compter sur des cadres techniques et des ouvriers bien formés. Entre 1973 et 1975, la prise en compte de ce type de formation dans la politique de coopération est spectaculaire : 34 arrangements spécifiques sont signés, des dizaines de coopérants sont recrutés et de l'équipement neuf est fourni. L'intérêt pour la formation de techniciens ne se démentira plus et fera partie des programmes dans presque tous pays où la coopération belge est à l'œuvre, à commencer par le Zaïre et la Tunisie, jusqu'à des pays inattendus comme la Corée et le Soudan.

Face au délabrement de l'appareil d'Etat au Zaïre et particulièrement dans l'enseignement, la Belgique, qui n'a pas les moyens de redresser une situation désastreuse, accepte en 1985, outre l'apport qu'elle continue de fournir aux ISP pour la formation des enseignants, de soutenir trois projets nationaux, l'un en matière pédagogique, le Service national de formation (Sernafor), chargé de produire des manuels et d'assurer la formation continue du personnel enseignant, les deux autres de nature administrative, le Centre

de recherche et de diffusion de l'information pédagogique (Ceredip) et le Service de contrôle et de paiement des enseignants (Secope).

L'arrêt de la coopération bilatérale avec le Zaïre en 1990 et le chaos politique au Burundi et au Rwanda en 1993-1994 ont mis un terme définitif à une forme de coopération qui avait mobilisé pendant une trentaine d'années la plus grande partie du personnel et d'importants crédits de l'aide publique bilatérale. Une timide reprise de l'aide se manifeste depuis 2000, dans le soutien à l'enseignement technique et professionnel (relance de 20 écoles techniques au Congo, de deux établissements au Rwanda et au Burundi), à l'enseignement primaire ainsi qu'à l'enseignement supérieur par le biais du VLIR et du CIUF.

L'accent est mis avant tout sur la construction et la réhabilitation de structures scolaires et d'ateliers de travail, sur la formation et le perfectionnement du personnel enseignant et de gestion et sur la conception ainsi que la diffusion de programmes et de matériel éducatif.

La coopération bilatérale belge dans le secteur de l'enseignement et de la formation est également présente dans bon nombre d'autres pays partenaires, la plupart francophones, et parfois prépondérante comme au Maghreb, en Côte d'Ivoire, au Niger ou au Sénégal. Il est toutefois difficile, vu le petit nombre de projets et leur dispersion géographique, de détecter une ligne directrice : il s'est agi manifestement pour la Belgique de répondre à des demandes ponctuelles des pays partenaires tant sur le plan de l'assistance technique individuelle que dans des domaines de compétence belge (formation en mathématiques au Sénégal et en Côte d'Ivoire, éducation télévisuelle en Côte d'Ivoire, enseignement à distance au Vietnam). Dans le domaine technique et professionnel, l'équipement de trois écoles techniques (Pérou, Corée, Soudan), l'appui à deux écoles agricoles (Maroc et Sénégal), le soutien d'une filière textile (Maroc) et la fourniture de 15 camions-écoles pour l'enseignement professionnel en milieu rural (Maroc) sont les seuls projets de quelque envergure à mentionner pour la période 1960-2000, mis à part le cas de la Tunisie.

C'est en Tunisie en effet que l'on découvre un programme très complet en matière de formation professionnelle. Inauguré dès 1968, ce programme s'est poursuivi jusqu'au début de ce siècle. Il présente un excellent exemple de l'évolution d'un secteur. Le programme est diversifié et couvre une panoplie de filières classiques pour l'industrie, mais aussi certaines formations plus spécifiques comme la formation hôtelière, le cuir, le textile, les engins de chantier, la métrologie, le chauffage, la maintenance. Il est aussi évolutif : chaque filière se développe successivement sur trois niveaux de formation (par exemple, le projet « conducteurs d'engins de chantier » a été suivi d'un projet « entretien mécanique des engins » puis d'un projet « entretien électronique et hydraulique des engins »). Le programme est en relation

étroite avec l'économie nationale et débouche sur des formations spécifiques demandées par les entreprises ou sur la création de centres de maintenance et des plans d'économies d'énergie. Un projet original est à noter : la fabrication locale de pièces de rechange pour la maintenance des équipements des écoles et centres techniques, idée reprise ensuite par la Banque mondiale et d'autres pays.

Depuis l'an 2000, à l'instar de la politique désormais menée au Congo, au Rwanda et au Burundi, un recentrage s'opère sur deux axes en matière de coopération à l'éducation, en rapport avec les Objectifs du Millénaire : l'éducation de base, c'est-à-dire le soutien à l'enseignement primaire (des projets sont à l'œuvre au Niger, au Burkina Faso, au Mali, au Cambodge, au Vietnam) et la formation professionnelle, orientée sur les besoins de main-d'œuvre qualifiée (projets en Algérie, au Maroc, au Laos, au Cambodge, dans les Territoires palestiniens, au Bénin). Les formules de financement utilisées sont les projets spécifiques en cogestion, l'aide budgétaire (versements globaux au budget de l'enseignement du pays partenaire) et les contributions volontaires aux initiatives initiées par les organisations internationales (UNICEF, UNESCO, Banque mondiale). Ainsi, la Belgique s'intègre dans l'évolution des instruments de la coopération internationale. Par cette nouvelle forme d'aide, le pays partenaire se voit attribuer une plus grande responsabilité dans la définition et l'exécution de la politique d'éducation nationale.

Une initiative originale récente est à signaler dans le cadre des efforts déployés pour le rétablissement de la paix en Ouganda : la création à Gulu d'une école pour les enfants victimes de la guerre.

L'évolution de la coopération universitaire telle qu'elle a été exposée pour le Congo s'est appliquée à tous les pays aidés : outre les trois pays d'Afrique centrale, une dizaine de partenaires ont bénéficié d'un programme significatif d'aide aux universités dont trois plus spécialement : Maroc, Algérie, Sénégal. Les orientations prioritaires sont allées vers les formations d'ingénieurs agronomes et civils ainsi que les filières scientifiques. L'appropriation progressive de la programmation et de la gestion des projets universitaires par les universités, suite à la conclusion en 1981 et 1985 de conventions générales avec le Vlaamse interuniversitaire Raad (VLIR) et le Conseil interuniversitaire de la Communauté française (CIUF), a signé d'une part la fin du système « coopération technique universitaire » (CTU) élaboré en 1971 et favorisé d'autre part la multiplication de petites actions dont la pertinence pour le développement des pays partenaires n'était pas toujours perceptible. En 1995, comme remède à cette dispersion, de nouvelles conventions ont introduit l'obligation de présenter des plans quinquennaux à partir d'une approche programme.

Un projet de coopération technique universitaire : l'Institut des sciences de l'environnement de Dakar

Pierre Pol Vincke, conseiller à la Coopération internationale

L'Institut des sciences de l'environnement, projet coordonné par la Fondation universitaire luxembourgeoise (FUL), a été initié en 1980 à la Faculté des sciences de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar. Il a pour vocation de délivrer une formation de 3^e cycle en sciences de l'environnement, répondant ainsi au souhait du président Senghor de former des universitaires africains sur place, sur des problématiques de développement locales.

Les coopérants belges avec leurs collègues sénégalais ont mis en application le message de « Nouvelle Alliance » du prix Nobel Ylia Prigogine dans une formation qui, en contact direct avec la réalité du terrain, se construit au travers d'échanges entre sciences de la nature et sciences de l'homme. A vocation ouest-africaine, cet Institut recrute annuellement une quinzaine de diplômés universitaires issus des deux filières.

En début de chaque année académique, un Conseil de perfectionnement, comprenant les représentants des ministères techniques, décide des thèmes de recherche à proposer aux étudiants, toujours en rapport avec le développement du pays. L'Institut délivre des diplômes d'études approfondies (DEA), des doctorats de 3^e cycle et des doctorats d'Etat en sciences de l'environnement. Cet institut a été appuyé par la Belgique jusqu'en 1986, il a ensuite signé divers accords de jumelage avec des centres universitaires belges ou autres. L'ISE est toujours actif et reste une référence au Sénégal et dans la sous-région.

Les bourses d'études pour soutenir l'éducation

Jacqueline Massaut, coordinatrice de l'unité « bourses » à la CTB

Les bourses d'études représentent un programme important de la coopération par le nombre de boursiers et la renommée qu'il assure à la Belgique, mais certes pas par son coût, qui n'a jamais dépassé 4 % du budget de la coopération et qui est de 1,8 % actuellement.

Depuis 1960 avec l'octroi de plusieurs centaines de bourses au Congo, au Rwanda et au Burundi, le nombre n'a cessé d'augmenter pour atteindre en 1967 un maximum de 1 887 boursiers présents sur le sol belge, plus de la moitié en provenance d'Afrique centrale. D'une absence de sélection dans les

premières années, on est passé progressivement à la délimitation des types de formation agréés, puis à l'intégration des bourses dans les projets avec l'objectif de former des experts pour remplacer à terme les coopérants techniques belges. C'est ainsi que de nombreuses bourses furent attribuées pour des formations de professeurs de l'enseignement secondaire supérieur et de techniciens.

A partir des années 80, outre celles liées aux projets, des bourses furent octroyées principalement dans le cadre de la coopération universitaire pour des doctorats et des maîtrises organisées par les universités. A cette époque on introduisit le système des bourses d'études locales pour toute formation qui répondait à des besoins précis et qui pouvait être dispensée sur place. Le soin apporté à la sélection fit que, souvent, le quota de boursiers annuel n'était pas atteint faute de candidats présentant les aptitudes exigées.

Actuellement (chiffres de 2008), près de la moitié des boursiers (44 %) viennent de l'Afrique francophone, en particulier de la République démocratique du Congo, du Rwanda et du Burundi ; 17 % du Maghreb/Palestine, 21 % d'Afrique anglophone, 8 % d'Asie et 7 % d'Amérique latine. Les principaux domaines de formation sont la médecine et la santé publique (34 %), l'agronomie (12 %), l'économie (16 %), les sciences (14 %), les sciences psycho-pédagogiques et sociales (13 %), les sciences de l'environnement (4 %) et le droit (5 %) avec un intérêt particulier pour les droits de l'homme. Près d'un quart des bourses sont attribuées à des femmes.

En 2008, 6,2 millions d'euros étaient réservés aux bourses d'études et de doctorats (812 dossiers), 2 millions aux bourses de stages (380 dossiers), ainsi que 7,3 millions aux bourses locales qui connaissent depuis deux ans un succès grandissant, grâce à un système original informatisé de gestion financière et technique (environ 2000 bourses).

La recherche agronomique pour assurer la sécurité alimentaire

La politique belge en matière d'agriculture en Afrique, du temps de la colonie comme après 1960, s'est développée sur quelques grands axes : la recherche agronomique, la production vivrière et l'élevage pour assurer la sécurité alimentaire, l'enseignement agricole rural, technique et universitaire, l'amélioration du revenu de la population rurale par le développement des cultures industrielles et la transformation des produits agricoles. Depuis 1973 et la grave crise alimentaire subie par le Sahel, les responsables belges de la coopération n'ont cessé de considérer l'agriculture comme la première des priorités. A la même époque, la communauté internationale s'oriente vers le concept de développement rural intégré, constatant que l'agriculture seule ne peut assurer le développement et qu'elle doit être associée à un ensemble d'actions incluant la santé, l'économie rurale, la bonne gestion, l'éducation et

des moyens de communication. S'inspirant de cette conception, la coopération belge évoluera progressivement d'une approche projet vers des actions plurisectorielles exécutées dans une même région. Signalons un dernier trait général : l'administration s'est très souvent heurtée à la difficulté de recruter des ingénieurs expérimentés, raison pour laquelle la mise en route des projets connut plus d'une fois des retards importants.

On ne reviendra pas sur la question de l'enseignement agricole évoqué plus haut sinon pour rappeler l'important effort consenti pour la formation d'ingénieurs agronomes par un soutien sans faille aux facultés d'agronomie locales et la collaboration des facultés homologues belges (accueil de doctorants, organisation de cours internationaux de haut niveau et encadrement de projets). La création de la faculté d'agronomie au Burundi en 1962 et l'assistance technique à l'Institut Hassan II de Rabat à partir de 1966 sont les deux réalisations les plus importantes. Au Zaïre, la tentative de relance de la faculté d'agronomie à Yangambi en 1974, à laquelle participèrent la Belgique, l'Allemagne et le Canada, se solda par un échec dû à la fois à des problèmes de politique intérieure et au non-respect des promesses des donateurs.

En matière d'agronomie tropicale et de développement agricole, la Belgique jouissait en 1960 d'une renommée mondiale grâce à l'Institut national pour l'Etude Agronomique au Congo (INEAC) et l'excellente organisation du service de l'agriculture de l'administration coloniale.

L'INEAC, fondé en 1933, dont la direction générale était établie à Yangambi en pleine forêt équatoriale, regroupait en 1960 37 centres de recherches et stations expérimentales (dont 5 au Ruanda-Urundi) répartis dans les différentes zones écologiques, et 412 agents dont 263 de niveau universitaire, la plupart ingénieurs agronomes. Ses résultats furent spectaculaires tant en matière de cultures vivrières dont le rendement allait jusqu'à quintupler et de cultures industrielles (palmier à huile, hévéa, coton, café, thé), dont la production donnait un supplément de revenus aux paysans tout en alimentant l'industrie locale, qu'en matière de zootechnie par la sélection de bétail et les soins vétérinaires et de sylviculture par des reboisements planifiés. L'institut fournissait au monde rural des semences sélectionnées, du petit matériel de culture et des engrais appropriés. Il fut le concepteur des paysannats, un nouveau type d'organisation de l'espace rural visant à développer une classe de paysans appliquant des méthodes agricoles modernes, dans une perspective de développement rural intégré puisque chaque paysannat devait être doté d'une station de multiplication, d'un système d'irrigation et d'adduction d'eau, d'une coopérative, de services médicaux et scolaires. Le travail de l'INEAC était relayé dans le monde rural par le service de l'agriculture de l'administration coloniale qui comptait 830 agents, dont plus de 200 ingénieurs agronomes et une bonne centaine d'assistants agronomes congolais.

Tel est le contexte sur base duquel va débiter la coopération belgo-congolaise en matière agricole. Les résultats probants obtenus jusqu'alors justifiaient la poursuite de la même politique.

En 1960, l'administration était prête à lancer de deuxième plan décennal de développement du Congo axé sur la priorité de l'agriculture mais en raison des événements qui avaient fait fuir la plus grande partie du personnel, la Belgique ne fut plus en mesure de mener une politique planifiée de développement agricole. De nombreux essais de reprise furent tentés jusqu'en 1990, avec quelques résultats, mais qui demeurèrent sans suite, faute de lignes directrices, de moyens et de volonté politique de la part des autorités locales ; avec quelques échecs également dont le plus retentissant fut le naufrage du projet de culture mécanisée du maïs à Kaniama-Kasese (voir chapitre 2) et le plus regrettable, l'insuccès des diverses tentatives de relance de la recherche agronomique menées en collaboration avec des institutions de recherches internationales, et malgré l'installation d'un directeur général belge à l'Institut national pour l'étude et la recherche agronomiques (INERA) de 1970 à 1973.

La rupture des relations de coopération entre la Belgique et le Zaïre en 1990 mit un terme à ce secteur de l'aide, laissant un goût amer au regard des promesses que laissait entrevoir le niveau atteint en 1960. Les dernières années du siècle passé, l'aide alimentaire se substitua à la coopération agricole, et ce n'est que récemment que, dans le cadre du redressement du Congo, la Belgique a repris pied dans ce secteur, à commencer par un appui à l'INERA, un soutien à l'agriculture urbaine et surtout la mise en place d'un programme de préservation des forêts congolaises ainsi que le reboisement au Bas-Congo.

Pour terminer cet aperçu, il convient de mentionner le rôle important joué par de nombreuses ONG au Congo en matière de développement rural : elles ont souvent pallié, à l'échelle locale, le manque de soutien gouvernemental au développement de l'agriculture.

Au Rwanda et au Burundi, l'aide belge parvint à maintenir un encadrement et un niveau plus satisfaisants. Quelques grands projets furent lancés ou poursuivis : en matière de recherche, l'ISABU et l'ISAR parvinrent à continuer la grande tradition de l'INEAC grâce à un important soutien en personnel et en équipement (l'ISAR compta jusqu'à 21 ingénieurs agronomes belges) et les projets de multiplication et distribution de semences sélectionnées ne subirent pas d'interruption. La création de nouveaux paysannats (Imbo au Burundi), d'importants projets de développement rural (province de Kibungo au Rwanda, Bututsi au Burundi), la cartographie des sols (carte pédologique du Rwanda), le reboisement et l'irrigation, firent l'objet de nombreux projets ; la poursuite ou la relance des cultures industrielles (café, thé, coton, pyrèthre) apportèrent un complément aux revenus des paysans. Les ministères de

l'agriculture des deux pays bénéficièrent sans interruption d'une assistance technique à l'étude et à la planification de leur politique. Le fruit de cette aide multiforme, constante et considérable en termes financiers se mesure au fait que, malgré une démographie galopante et une exploitation intensive des sols, le Rwanda et le Burundi n'ont pas connu de périodes de disette. Ces dernières années, après une brève interruption due à la période tragique du milieu des années 90, la Belgique a repris son aide en mettant l'accent sur la réhabilitation des zones sinistrées, sur un appui à la recherche et la distribution de semences sélectionnées, sur les adductions d'eau et d'électricité dans les zones rurales.

Les projets agricoles forment une part constante des programmes de coopération négociés avec les gouvernements des pays bénéficiaires de l'aide belge. En dehors des trois pays passés en revue ci-dessus, de nombreuses actions furent menées à partir desquelles il est possible de déduire trois traits généraux : une diversification des domaines d'action en rapport avec les problèmes spécifiques de chaque pays, une collaboration scientifique avec les universités belges et une tendance, plus récente, à privilégier les cofinancements avec des organisations internationales pour la réalisation de projets de grande envergure.

Dès le milieu des années 60, la Belgique initie un important programme en faveur de la Tunisie et du Maroc. Outre un appui à l'enseignement agronomique de niveau universitaire, la Belgique s'engage au Maroc dans un projet à long terme de développement rural intégré d'une région montagneuse réputée difficile : le Rif oriental (région de Taza). En Tunisie, le programme est axé sur trois secteurs : les cultures maraîchères (projets Medjerda et Nebhana), les techniques d'amélioration du bétail et l'accroissement des rendements de la culture des céréales, particulièrement le blé, dans le nord du pays. Ces deux derniers axes furent confiés à la ferme pilote de Fretissa, un projet de quinze ans (1968-1983), aux résultats convaincants qui furent ensuite diffusés par une équipe d'agronomes belges sur l'ensemble de la région. Le modèle « Fretissa » est aujourd'hui connu dans tout le Maghreb. A partir de 1990, l'aide à l'agriculture en Tunisie évolua vers un soutien technique aux grandes exploitations agricoles ; au Maroc, l'attention se porta davantage sur la gestion de l'eau et les périmètres irrigués dans la région semi-désertique de Ouarzazate.

Le projet tuniso-belge « Ferme modèle et démonstrative de Frétissa »

Gaston Rondia, chef de projet, ingénieur agronome consultant

Les quatre objectifs assignés au projet étaient :

- une étude de l'amélioration, du point de vue lait et viande, du bétail bovin local ;
- l'application de méthodes modernes des productions de l'élevage et des productions végétales (fourrages et céréales) pratiquées sans recours à l'irrigation ;
- une étude de la rentabilité globale des productions animales et végétales d'une ferme mixte d'élevage–agriculture céréalière ;
- la diffusion des résultats.

L'exécution du projet, implanté sur un domaine de 800 hectares, était confiée à la Faculté des sciences agronomiques de l'Etat à Gembloux qui en assumait également la responsabilité technique et scientifique.

Les productions végétales concernaient des céréales, des légumineuses, des fourrages, des cultures industrielles ainsi que la production de semences. L'élevage était composé de plus de 750 bovins et 650 reproducteurs ovins.

Un important travail de recherche tant en culture qu'en élevage a été accompli non seulement sur le domaine mais aussi à travers de nombreux essais d'adaptation locale et démonstrations réalisés dans des exploitations du nord de la Tunisie.

Après quelques années, les résultats éloquentes du projet eurent un impact perceptible dans toute la région. Par exemple pour le nord de la Tunisie, jusque fin des années 60, le monde agricole estimait qu'un rendement de 20 quintaux/ha en céréale cultivée en sec était une bonne performance. Quelques années plus tard, des rendements de 40 q/ha, voire 50 q/ha et plus, n'étaient pas rares. Actuellement, lorsque les rendements sont inférieurs à 30 quintaux, on considère que l'année a été mauvaise. Après tout, cette région avait été jadis le grenier à blé de l'Empire romain ! Les résultats en matière d'élevage furent tout aussi probants.

L'impact du projet n'est pas resté limité à la Tunisie. De nombreux projets et programmes se sont développés en s'appuyant ou en faisant référence à ses résultats, notamment au Maroc, où certains acquis sont passés dans la pratique agricole courante.

L'aide à l'agriculture a été le secteur dominant de la coopération belge dans plusieurs autres pays : le Pérou (à partir de 1971), l'Equateur (1977), le Niger (1980), le Cameroun (1980) ; ces dernières années, le Bénin, le Mali, le Vietnam, les Philippines et surtout la Bolivie bénéficient d'un programme d'aide conséquent. Les domaines d'intervention vont de l'assistance technique aux ministères de l'Agriculture au petit élevage, en passant par l'élevage de gros bétail (zébu Azawak et chèvre rousse dans les pays du Sahel), l'horticulture (Sénégal), les cultures industrielles (café et cacao au Cameroun), les cultures vivrières (riz au Niger), l'appui aux réformes agraires (Philippines).

En matière de recherche agronomique, la Belgique donne désormais la préférence à la recherche dans un cadre international. Depuis les années 80, elle verse annuellement une importante contribution financière, actuellement de l'ordre de 6 millions d'euros, au Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGRAI).

L'expertise belge s'est aussi exercée dans deux secteurs particuliers : d'une part la gestion de l'eau et les systèmes d'irrigation, particulièrement en Asie dans d'importants projets en Indonésie, en Thaïlande et au Vietnam, d'autre part la sylviculture et le reboisement dans des régions menacées par la désertification au Pérou, en Equateur, au Cap Vert et au Kenya. Le projet le plus notoire dans ce dernier secteur concerne le développement de la région de Cajamarca au Pérou : commencé en 1971, le reboisement s'est poursuivi pendant une trentaine d'années ; ses résultats concluants vont permettre à présent aux petits artisans du bois de la région d'utiliser la forêt comme matière première ; un projet en ce sens est à l'étude.

Si l'on examine la stratégie définie en 1997 pour le secteur de l'agriculture, l'on peut observer que les propositions d'action reprennent pour la plupart les objectifs et les modes d'intervention appliqués depuis 1960. Quelques points sont cependant mieux mis en relief, dont les projets récents tiennent compte : leur insertion dans la planification nationale du pays receveur, une plus grande implication de la population cible dans la définition du projet, une meilleure articulation entre les différents facteurs du développement, le souci écologique de la préservation des ressources naturelles. La sécurité alimentaire des populations les plus exposées reste l'objectif majeur ; il s'est traduit récemment dans la décision exemplaire de développer une coopération bilatérale directe dans les hauts plateaux boliviens, région où la Belgique n'était présente jusqu'ici qu'à travers les ONG.

Un aperçu de la coopération belge au développement de l'agriculture resterait incomplet s'il n'évoquait le Fonds belge de survie. Créé à l'initiative du Parlement fédéral en 1983, à la suite du manifeste contre la faim en Ethiopie, ce Fonds est alimenté principalement par la Loterie nationale. Focalisé sur l'Afrique subsaharienne, il est actif dans vingt pays dont dix sont des

partenaires de la coopération belge. Il finance des programmes qui contribuent à améliorer la sécurité alimentaire dans les pays et régions menacés par la famine et la sous-alimentation. Sa vocation n'est pas de fournir une aide alimentaire mais de soutenir des projets à long terme qui s'attaquent aux problèmes de la sécurité alimentaire à la racine et permettent aux groupes les plus démunis de la population de subvenir à leurs besoins. Fondés sur une approche multisectorielle, ces programmes sont axés prioritairement sur le développement rural et l'amélioration de la production agricole et alimentaire, mais ils soutiennent également l'approvisionnement en eau potable, les soins de santé primaires et des services sociaux, stimulent la création de petites entreprises et facilitent l'octroi de crédits.

Depuis sa création, quelque 150 projets ont été financés, dont 75 sont en cours d'exécution. Ceux-ci prévoient des actions liées à la sécurité alimentaire, comme la constitution de stocks de vivres de soudure et l'aménagement de petits systèmes d'irrigation, et visent à améliorer l'état de santé et les habitudes alimentaires de la population.

Ces dernières années, conformément aux orientations politiques actuelles de la coopération belge, l'Afrique centrale a pris une place de plus en plus importante dans la programmation. Les projets sont exécutés par des organisations des Nations unies, des ONG belges et la CTB.

Un projet du Fonds belge de survie : développement rural intégré et financement communautaire dans la région d'Oromo en Ethiopie

Patrick Van Durme, Solidarité mondiale-Wereldsolidariteit

Ce projet de l'ONG Solidarité mondiale-Wereldsolidariteit, financé par le Fonds belge de survie de 1999 à 2002, a été mené à bien par deux ONG locales. Ses résultats probants en ayant fait un modèle pour les populations des régions environnantes, depuis 2003 le Fonds et Solidarité mondiale y investissent dans des projets similaires.

Trois pompes à eau ont été installées qui approvisionnant en eau potable quelque 20 000 personnes et 30 000 animaux répartis dans plusieurs villages. Des microcrédits ont été accordés à 8 500 familles afin d'augmenter les stocks céréaliers et d'améliorer la sécurité alimentaire. Quatorze banques céréalieres ont été constituées au niveau des villages. Gérées par une coopérative, elles permettent aux villageois pendant la saison sèche d'avoir accès à des aliments à un prix raisonnable et de limiter les recours aux usuriers. En outre, le système leur permet de continuer à augmenter leurs revenus. Actuellement, 4 000 familles en retirent un bénéfice direct. Plus de 2 000 personnes ont suivi des formations agricoles de courte durée. Des reboisements et des plantations de végétaux ont remodelé l'environnement.

Une attention particulière a été accordée à la situation des femmes. Les formations qu'elles ont reçues sur leurs droits en général et sur leurs droits de propriété et d'héritage en particulier leur ont permis d'améliorer leur position au sein de la communauté locale.

L'accessibilité aux soins de santé pour tous

Trois moments marquent, schématiquement, l'histoire de la coopération belge en matière médicale : l'indépendance du Congo en 1960, la conférence internationale d'Alma Ata (URSS) en 1978 et l'adoption d'une stratégie pour l'avenir élaborée en 1997.

Au moment où se décide son indépendance, le Congo dispose d'une organisation médicale remarquable reposant sur cinq piliers : premièrement, l'étude et la recherche scientifiques sur les maladies tropicales dont le fer de lance est l'Institut de médecine tropicale (IMT) d'Anvers ; deuxièmement, une structure hiérarchisée à la fois horizontale allant du dispensaire rural au centre médico-chirurgical de l'entité territoriale jusqu'à l'hôpital de référence du chef-lieu de province, et verticale, sous la forme d'équipes mobiles dépendant de l'administration centrale et chargée de dépister les endémies ; troisièmement, une infrastructure bien répartie sur l'ensemble du pays ; quatrièmement, un personnel expatrié et local, nombreux et expérimenté, et, enfin, des institutions de formation, deux facultés de médecine et des écoles d'infirmières et d'assistants médicaux. Quelques chiffres suffisent à montrer l'ampleur des réalisations : 422 hôpitaux, cliniques et maternités, 2 100 dispensaires-infirmières, 2 560 postes médicaux périphériques, 90 établissements spécialisés dans le traitement de certaines maladies ; le personnel est composé de 480 médecins expatriés, 150 assistants médicaux congolais, 470 agents sanitaires, infirmières et accoucheuses expatriés. Bref, et c'est important, dès avant 1960, le Congo applique une préfiguration des recommandations de l'OMS formulées en 1977 et reprises dans les dix commandements de la charte d'Alma Ata de 1978 selon laquelle la clé du succès de la coopération médicale résidait dans les « soins de santé primaires » à diriger vers les groupes les plus vulnérables, l'objectif final étant la « santé pour tous » en 2000.

Une quarantaine d'années après l'indépendance du Congo, il est saisissant de constater que la note stratégique établie par l'administration de la coopération reprend les objectifs, méthodes et modes d'action préconisés et appliqués à la fin de la période coloniale. S'y ajoutent toutefois quelques thèmes issus de la prise de conscience de nouveaux problèmes et du constat de la dégradation générale de la situation sanitaire en Afrique : l'appui à la réforme des politiques nationales en matière de santé, l'organisation en zones ou districts de santé autonomes avec participation accrue de la population locale dans la gestion, la recherche de mécanismes de financement des soins

de santé (la gratuité était la règle générale avant 1960), une attention soutenue au rôle des femmes, notamment en matière de maternité. Deux nouveaux thèmes prennent de l'ampleur : la planification familiale en relation avec le problème démographique (depuis 1972) et, surtout, la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles et le sida dont l'extension commence à inquiéter les responsables mondiaux à partir de 1980. L'accès à l'eau potable et l'assainissement, objectifs déjà présents antérieurement, connaissent un regain d'intérêt depuis quelques années.

Le constat de la permanence des objectifs ne signifie nullement que le secteur médical de la coopération belge n'a pas connu d'évolution. Au Congo, le secteur de la santé s'écroule en quelques mois après l'indépendance : le personnel expatrié passe d'un petit millier à moins de 200 unités, renforcé toutefois par du personnel OMS. L'essentiel de la politique jusqu'en 1970 consiste à maintenir vaille que vaille une présence de médecins dans les hôpitaux et à poursuivre la formation dans les écoles et facultés médicales ; mais la Belgique n'est plus en mesure de couvrir l'ensemble du territoire et c'est ainsi qu'une part importante des dispensaires n'assurent plus les soins indispensables, d'autant plus que le budget national de la santé est réduit à la portion congrue. Une grande partie de la population, et en particulier de la population rurale, se voit ainsi privée de soins ; un fossé s'est creusé entre ceux qui ont accès à un hôpital et ceux qui ne l'ont pas. Au Rwanda et au Burundi, les soins de santé de base restent assurés malgré une diminution du personnel médical grâce à une gestion facilitée par l'exiguïté du territoire et un réseau dense de postes de mission possédant chacun au moins un dispensaire. Ce qui sauva les services de santé au Congo d'une faillite totale fut la création en 1961 du Fonds médical tropical (FOMETRO), ASBL financée par le budget de la coopération dont l'objectif était de coordonner les activités médicales de la Belgique en Afrique centrale et de fournir le personnel médical en équipements et médicaments (voir chapitre 1).

Durant cette première décennie, outre le fait qu'elle doit œuvrer dans l'urgence, la coopération médicale belge ne peut guère s'appuyer sur des orientations arrêtées par la communauté internationale qui est loin de considérer la santé comme une première priorité pour le développement : en 1969, Lester Pearson, dans son rapport rédigé à la demande de la Banque mondiale sur les orientations futures de la politique de coopération, consacre en tout et pour tout une page et demie sur 280 à la santé.

Des initiatives individuelles et une politique plus volontariste vont donner en quelques années à la coopération médicale belge un nouveau visage, davantage international et innovant. Au Zaïre tout d'abord, des expériences visant à offrir à tous l'accès aux soins essentiels se développent à Kisantu et Kasongo (1969) et à Bwamanda (1970), à l'initiative de coopérants médicaux belges. Leur point commun : sortir de leur hôpital pour aller à la rencontre des populations locales et réactiver les dispensaires en créant une structure

opérationnelle sur un territoire bien délimité appelé « zone de santé » ou « district sanitaire ». Ces expériences, menées ensuite sur d'autres zones, permirent au ministère de la Santé du Zaïre de promulguer, en 1977, une politique officielle basée sur la priorité à accorder aux soins de santé primaires. Ainsi, la coopération belge expérimentait un modèle de soins qui allait devenir, quelques années plus tard, le modèle international recommandé par l'OMS. Les nombreux points communs avec le modèle colonial ne doivent cependant pas faire perdre de vue deux différences fondamentales : la participation de la communauté à la définition de ses besoins et à la gestion des projets ainsi qu'une plus grande responsabilité accordée aux agents de santé des dispensaires périphériques.

Ce modèle, la Belgique va l'appliquer ailleurs qu'en Afrique centrale. Cela commence en Tunisie en 1970 par la réalisation d'un projet d'intégration des structures des soins de santé au cap Bon. Puis on passe en Afrique de l'Ouest, au Niger (1973) avec le projet d'assistance médico-sanitaire au département de Dosso, en Côte d'Ivoire (1975), au Sénégal (1975) où le projet « Pikine » dans la banlieue de Dakar deviendra l'un des standards internationaux en cette matière (voir chapitre 2). Le modèle sera ensuite systématiquement étendu à la plupart des pays partenaires ; en 1989 on comptabilisait environ 70 districts sanitaires soutenus par la Belgique. Aujourd'hui, la coopération bilatérale apporte son aide à la mise en œuvre des soins de santé primaires dans la plupart des pays partenaires africains ainsi qu'en Bolivie, en Equateur, au Vietnam et au Cambodge.

Parce qu'il s'adresse en priorité aux populations les plus démunies et le plus souvent peu instruites, ce type d'action ne peut générer de résultats durables que sur le long terme. C'est pourquoi les projets sont réalisés en plusieurs phases successives, chaque phase nouvelle intégrant les résultats acquis précédemment ; en conséquence, ils atteignent des durées d'une vingtaine d'années, voire davantage. En Bolivie, par exemple, les premières initiatives lancées par le département de santé publique avec l'aide de la Belgique devant assurer la mise en pratique du concept des soins de santé primaires dans la zone rurale de Santa Cruz datent du début des années 80 ; elles débouchent en 1987 sur un projet bilatéral de soins de santé primaires qui s'élargira et deviendra, en 1993, l'intervention belgo-bolivienne SILOS qui a pour but le renforcement du système de santé local dans l'ensemble du département de Santa Cruz. Ce projet était toujours en activité en 2006.

L'expérience de terrain des médecins coopérants belges a largement contribué à l'adaptation du système de santé et à la nouvelle formulation des politiques de santé, basées entre autres sur l'introduction de la notion d'entité opérationnelle (district sanitaire ou zone de santé), composée d'un hôpital et de plusieurs centres de santé périphériques, avec entre eux des relations fonctionnelles. Cette politique, préconisée par l'OMS et l'UNICEF, adoptée par l'ensemble des pays de la planète à Alma Ata en 1978 dans une

déclaration soulignant que l'accès aux soins de santé primaires est un droit humain fondamental, a été confirmée en 2001 lors de la Conférence « Soins de santé pour tous », organisée de concert par la DGCD et l'IMT, à laquelle ont participé des ministres et des directeurs de santé de quinze pays africains.

La coopération belge s'est également montrée active dans ce qui constitue la deuxième priorité de la politique médicale : la lutte contre les grandes endémies tropicales : maladie du sommeil, malaria, bilharziose, onchocercose dite cécité des rivières, goître, lèpre. Ce secteur de la médecine avait connu des résultats remarquables sous le régime colonial au Congo, notamment pour la maladie du sommeil. Quelque peu délaissé en raison de l'insécurité régnant à l'intérieur du pays et face à une recrudescence de ces diverses maladies, des équipes mobiles de dépistage sont envoyées sur le terrain à partir de 1969 tandis que le traitement préventif et curatif est assuré par les hôpitaux de référence des districts sanitaires.

Outre les actions classiques menées en Afrique centrale dans le cadre des zones de santé, des projets spécifiques sont mis en exécution pour lutter contre l'une ou l'autre de ces maladies : la maladie du sommeil au Soudan (1979) et en Angola (1998), la malaria au Vietnam et au Laos (1995) ainsi qu'au Mali (2001), le goitre endémique en Equateur (1984). La lutte contre la lèpre est confiée par tradition à des ONG subsidiées (particulièrement Les Amis du Père Damien). Au total, la lutte contre les maladies endémiques a été, dans le temps et dans l'espace, un pôle prioritaire de la coopération médicale belge. La recherche concernant ces maladies reçoit un soutien actif : des projets sont sous-traités à l'IMT, à la Fomulac et à la Cemubac ; des centres de recherche sont créés en Bolivie (1974), au Bangladesh (1994), en Côte d'Ivoire.

Une autre lutte capte actuellement l'attention et d'importants crédits : la lutte contre le sida et les maladies sexuellement transmissibles (MST). C'est au début des années 80 que le monde médical reconnaît dans le sida une infection potentiellement dangereuse. Plusieurs cas ayant été détectés au Zaïre, un premier projet de recherche de traitement, associant l'IMT, est mis sur pied en 1985, en collaboration avec les Etats-Unis. De 1985 à 1995, des actions anti-sida seront entreprises successivement au Burundi, au Kenya et au Rwanda et les projets de santé de base vont intégrer la prévention du sida dans les thèmes d'action. De 1987 à 1995, la Belgique participe financièrement au programme global de l'OMS contre le sida. A partir de 1996, la prévention et la lutte contre le sida deviennent une priorité absolue ; elles sont évoquées systématiquement lors de l'établissement des programmes de coopération avec les pays partenaires ; dans les enceintes internationales, la Belgique défend ardemment le principe de mise à disposition de moyens thérapeutiques pour les pays gravement touchés. Ce thème est devenu en quelque sorte transversal aux secteurs de coopération

et a fait l'objet d'une note de politique. L'aide est multiple : projets bilatéraux spécifiques, initiatives d'ONG et d'universités, collaboration de l'IMT, projets élaborés avec d'autres organisations internationales, convention-cadre conclue avec Onusida en 1996. Les montants annuels alloués à ce thème sont importants : de l'ordre de 6 millions d'euros pour la période 2000-2005. Un ambassadeur pour le sida a été nommé auprès de l'OMS en 2005.

Sans entrer dans les détails, il convient d'évoquer encore quelques interventions particulières : la création au Zaïre d'un bureau d'études et d'un atelier pour la formation en matière de promotion de la santé qui a produit et produit encore en quantité du matériel didactique de vulgarisation envoyé dans de nombreux pays d'Afrique (1969) ; la mise sur pied d'unités semi-industrielles de production et de conditionnement de médicaments de base au Bangladesh, au Zaïre, au Rwanda et au Burundi (entre 1973 et 1978) ; l'élaboration de projets de santé mentale au Burundi et au Rwanda exécutés par des ONG.

Dernier thème en date : la santé reproductive, notion issue des conclusions de la Conférence internationale du Caire sur la population (1994). Axée principalement sur les femmes, elle regroupe les problèmes relatifs à la santé sexuelle, la planification familiale, la grossesse et tout ce qui a trait d'une manière générale à la reproduction. La lutte contre le sida en est une des composantes. Sur le plan bilatéral, un seul projet spécifique a été exécuté en la matière, au Kenya, ce qui ne signifie toutefois pas un manque d'intérêt car la santé reproductive fait désormais partie intégrante de tout projet d'appui aux districts sanitaires. En outre, la Belgique contribue largement aux programmes du Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), dont une partie des activités est consacrée à ce thème. Lorsqu'en 1969 sont apparus les thèmes d'accroissement incontrôlé de la population mondiale et de planification familiale dans la réflexion internationale sur le développement, la Belgique s'est montrée réticente à engager des actions bilatérales en ce domaine : on ne peut citer qu'un seul projet de petite envergure réalisé en Tunisie en 1972 ; elle a préféré accorder son soutien aux programmes multilatéraux du FNUAP.

Dans ce secteur des soins de santé, les organisations non gouvernementales apportent une contribution de premier ordre par leurs actions sur le terrain. Médecins sans frontières, de loin la plus grande ONG belge en ce domaine a disposé en 2006 d'un budget de 128 millions d'euros, dont 20 % sous forme de dons en provenance du secteur privé belge. La Fondation Damien et Handicap international font partie également du groupe des grandes ONG actives dans le domaine médical. Dans la République démocratique du Congo, l'ONG Memisa joue un rôle essentiel dans l'aide médicale d'urgence et l'entretien de l'infrastructure médicale de base. Les mutualités chrétiennes et socialistes travaillent de concert avec les ONG Solidarité mondiale-Wereldsolidariteit et Solidarité socialiste- FOS pour mener des actions

pionnières en matière d'assurance-maladie solidaire. Outre les subsides que ces organisations reçoivent du budget de la coopération, l'administration fait souvent appel à leur expertise pour mener des projets de coopération médicale qu'elle a négocié directement avec les autorités des pays en développement.

Infrastructure de base : une grande variété de projets

C'est en 1999, dans la loi sur la coopération, que l'infrastructure est désignée comme secteur prioritaire de l'aide belge au développement avec toutefois une précision importante : seule entre en compte l'infrastructure de base, ce qui exclut les infrastructures de prestige ou non essentielles au développement. Une ambiguïté subsiste cependant dans la définition du concept. Dans l'esprit du législateur, il s'agissait essentiellement d'infrastructure mise à la disposition des populations démunies (adduction d'eau potable et d'électricité, construction d'écoles, d'hôpitaux et de dispensaires, routes rurales...) ; prise dans ce sens, l'infrastructure est plutôt un secteur transsectoriel, composant indispensable de la politique menée dans les secteurs de l'éducation, du développement rural et de la médecine. Une interprétation plus large s'est manifestée ces dernières années qui considère l'infrastructure comme un secteur indispensable au développement dans toutes ses dimensions, économique, sociale et autre : par conséquent, il s'impose de prendre en compte également l'infrastructure dite « lourde », nécessaire au développement économique (les transports nationaux, les ports, les télécommunications...). La mise en œuvre récente des projets relatifs à la réhabilitation et à l'efficacité des ports de Matadi et Kinshasa au Congo reflète cette interprétation du terme « infrastructure de base ».

Comme pour les autres secteurs, l'analyse de la coopération belge dans le secteur de l'infrastructure ne prendra en compte que les projets financés intégralement par le budget de la coopération, en excluant donc les projets multilatéraux à participation financière belge ainsi que les projets financés par des prêts d'Etat à Etat, ces derniers étant une aide à l'exportation avant d'être une aide au développement.

La première constatation qui s'impose est la grande diversité des projets (plus de 250 arrangements spécifiques depuis 1960), touchant à tous les secteurs : construction de bâtiments, installations hydro-électriques, télécommunications, énergie, transports, forages. De plus, les types d'action sont multiples : assistance technique, études, travaux, formation. Il est difficile dans ces conditions de discerner une orientation qui pourrait tenir lieu de politique à long terme.

Pourtant, à regarder de près la liste chronologique des projets d'infrastructure, on distingue quelques tendances qui sont fonction tantôt de la situation économique du pays, tantôt de la sensibilité politique du responsable du

département de la coopération. Certains de ces projets marquent même une relation directe avec la promotion d'entreprises belges à l'étranger, ce qui n'est pas forcément contradictoire avec leur pertinence pour le développement : ce faisant, on applique la politique de l'« intérêt mutuel ».

De 1960 à 1973, l'aide dans le secteur des infrastructures se limite au Congo, au Rwanda et au Burundi. Elle se répartit en trois programmes informels : la poursuite des actions et des programmes entrepris du temps de la colonie, la mise en œuvre de nouveaux programmes dont la plupart étaient en gestation dans les deuxièmes plans décennaux de développement, et la remise en état des infrastructures laissées à l'abandon. Au Congo, l'aide est concrétisée par une importante expertise technique en travaux publics, transports et communications (168 agents en 1963 et 80 encore en 1973, pour la plupart d'anciens agents de l'administration d'Afrique) : elle est présente dans toutes les structures techniques des ministères concernés (ponts et chaussées, téléphone, aéroports, météorologie, voies navigables, etc.). Ces experts encadrent les techniciens congolais et maintiennent l'outil en état de fonctionnement, tout au moins dans la capitale où la plupart d'entre eux sont affectés. Un seul projet est conclu durant cette période : la relance de l'Office national des transports. Au Burundi et au Rwanda, de nombreux experts sont également présents dans les ministères et les services techniques et, si cela s'avère nécessaire, ils se rendent dans les provinces. Des programmes anciens sont achevés comme ceux qui concernent les aéroports de Kigali et de Bujumbura, le centre hospitalier de Kigali, la construction d'écoles, les adductions d'eau dans les paysannats, l'entretien des routes. De nouveaux programmes sont négociés : la construction de logements sociaux et de bâtiments universitaires à Bujumbura, l'hydraulique rurale et l'adduction d'eau à Kibungo. L'assistance technique dans le secteur de l'infrastructure demeure aujourd'hui encore un mode de coopération indispensable pour les projets à haute technicité. Dans le sous-secteur de la construction, la création en 1980 au Rwanda et au Burundi de bureaux d'étude composés d'experts belges et nationaux a révélé que ces pays disposaient désormais de compétences suffisantes pour ne devoir plus faire appel systématiquement à des bureaux d'étude étrangers.

Une tendance nouvelle se manifeste à partir de 1974, annoncée par le ministre, qui se poursuivra jusqu'au début des années 90 : une coopération accrue avec le secteur privé, particulièrement avec les bureaux d'étude et une diversification géographique. On voit alors se multiplier les projets d'étude à haute technicité, pour lesquels l'administration manque de personnel compétent. Ils concernent un nombre limité de secteurs : la planification urbaine (Indonésie, Maroc, Cameroun), l'étude de tronçons de routes transafricaines (Afrique centrale), l'aménagement de ports (Banana sur le fleuve Zaïre, Kigoma sur le lac Tanganyika, Mwanza sur le lac Victoria, Villaroel en Bolivie, Beira au Mozambique), la réhabilitation de voies ferrées (Vietnam, Malaisie, Zaïre), l'électrification (Zaïre, Equateur). Ces études sont

confiées, en vertu du principe de l'aide liée, à quelques grands bureaux belges ; beaucoup finiront dans les tiroirs, non parce qu'elles sont dénuées d'intérêt mais parce que, n'étant pas toujours de première priorité, leur financement, souvent très onéreux, était difficile sinon impossible à trouver.

Une récession frappe la Belgique en 1978-1980 ; les entreprises demandent des moyens financiers supplémentaires pour l'exportation. En 1981, la secrétaire d'Etat en fonction, sensible à cet appel, inscrit dans les priorités de l'aide au développement « un effort accru en faveur de l'infrastructure ». Dès lors, outre les études et les interventions liées aux projets dans les autres secteurs, les fournitures d'équipements à titre de don se multiplient, du matériel ferroviaire surtout, mais aussi du matériel téléphonique, aéroportuaire, médical, de radiocommunication, de navigation. Plusieurs de ces interventions sont décidées par l'autorité politique en dehors de toute programmation, sans évaluation préalable, et parfois au profit de pays dans lesquels la coopération belge n'exerçait aucune activité. Le cas du matériel ferroviaire est significatif : des arrangements spécifiques sont signés à partir de 1978 avec le Vietnam, l'Angola, le Maroc, le Gabon, la Zambie, le Malawi, la Côte d'Ivoire, le Mali, l'Algérie, la Tanzanie, le Burkina Faso. Bien que ces interventions répondent à des besoins réels pour le développement, leur lien avec le commerce extérieur et le secteur privé saute aux yeux à la lecture des dossiers. L'organisation en Belgique de stages groupés internationaux axés sur la promotion de ses compétences technologiques ainsi que des formules de formation et d'assistance technique dans le cadre de contrats commerciaux fournissent des moyens supplémentaires à l'expansion du commerce extérieur, à charge du budget de la coopération. Ce type de coopération devient d'usage courant au milieu des années 80 (une cinquantaine de conventions de ce genre sont signés entre 1988 et 1990). Une réaction s'imposait car l'aspect « commerce extérieur » avait tendance à l'emporter sur l'aspect « développement », orientation qui ne cadrerait plus avec la politique internationale qui mettait l'accent sur les avantages d'un déliement total de l'aide. La Belgique mit alors progressivement fin à ce type de pratiques ; en 1999, la loi imposait de se limiter à l'infrastructure de base : depuis lors, les projets dans ce secteur concernent presque exclusivement des constructions et des réhabilitations (routes, écoles, dispensaires...) et l'approvisionnement en eau, dont il sera question plus loin.

Les projets « clé sur porte » financés à titre de dons furent rares : l'électrification des grues du port de Matadi (1978), des lignes électriques de moyenne tension au Rwanda (1982), des centrales hydro-électriques à Mobayi (Zaïre, 1988), à Natitingou (Bénin, 1994) et au Bangladesh, la construction d'un viaduc urbain à Bangkok (1987), une usine de traitement du thé à Kitabi (Rwanda, 1981), une usine de dessalement d'eau de mer (Cap vert, 1990), la construction et l'équipement d'un hôtel de tourisme dans le parc de l'Akagera au Rwanda dans le cadre du projet de développement du

tourisme avec la collaboration de la Sabena (1981), un réseau d'électrification de villages dans les territoires palestiniens (1996).

En 1979, préoccupé par la crise du pétrole, le gouvernement belge définit une stratégie d'aide dans le domaine de l'énergie. Il précède de deux ans la première Conférence des Nations unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables. Son programme : des études préalables sur les diverses sources d'énergie, en fonction des conditions propres à chaque région, la poursuite de projets concernant l'énergie classique, une attention particulière à l'énergie hydro-électrique produite par des micro-centrales, des projets pilotes à réaliser avec l'aide du secteur privé et des universités.

Cette orientation est cependant lente à se traduire dans les faits pour ce qui est des énergies alternatives. En 1980, une étude se penche sur les possibilités d'exploitation du gaz méthane du lac Kivu, étude restée sans suite. Il faut attendre 1986 pour voir se profiler un premier projet d'énergie éolienne au Kenya. Ce secteur ne connaîtra qu'un développement marginal : trois projets en énergie éolienne (Kenya, Bangladesh, Maroc) et six en énergie photovoltaïque, dont l'électrification des centres de santé au Rwanda, des stations de téléphone au Zaïre et au Cameroun, l'approvisionnement en eau en Indonésie et la microélectrification de 11 villages au Mali en 2001, dernier projet en date.

Par contre, un secteur a pris une ampleur considérable depuis 2000 : l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, infrastructures liées au secteur médical. L'approvisionnement en eau potable était un problème prioritaire du temps du Congo belge. D'importants travaux avaient été réalisés par le Fonds du bien-être indigène dans les villes et les paysannats, travaux poursuivis après 1960 par l'AIDR. Aucune initiative n'avait été prise depuis lors, en dehors des pays anciennement gérés par la Belgique. La Conférence des Nations unies sur l'eau de Mar del Plata en 1977 ne semble avoir eu aucune influence sur la coopération belge à l'époque. Les ONG se montraient plus sensibles au problème que la coopération bilatérale directe.

C'est vers 1985 que le secteur prend son essor par une série de projets de forages dans les pays du Sahel et au Kenya. En 1988, dans le cadre de la décennie internationale de l'approvisionnement en eau potable, l'administration crée en son sein une « cellule stratégique eau » qui produit un rapport de politique que l'on peut résumer comme suit : préférer le pompage de l'eau souterraine, faire participer la population aux projets, prévoir un système de récupération des coûts, tenir compte des effets sur l'environnement, accompagner les projets de mesures sanitaires. A dater de cette année, l'eau potable et l'assainissement deviennent un des principaux secteurs de la coopération. De 1988 à 2000, pas moins de 38 projets, certains de grande envergure, seront mis à exécution, parmi lesquels la poursuite des forages au Sahel, l'alimentation des villes de Ouarzazate, Tiznit et Tarfaya au

Maroc, l'usine de dessalement d'eau de mer au Cap vert, déjà citée ; d'autres projets sont menés en Indonésie, aux Philippines, en Thaïlande, en Egypte ; en matière d'assainissement, les projets concernent les villes de Zaghuan et du Kef en Tunisie, tandis qu'un projet exemplaire d'assainissement de canaux est développé à Hô Chi Minh-Ville au Vietnam.

Une nouvelle impulsion a été donnée à ce secteur en 2000, avec l'inscription de l'accès à l'eau potable dans les Objectifs du Millénaire : « diminution de moitié d'ici 2015 de la population mondiale n'ayant pas accès à l'eau potable et à l'assainissement ». La Belgique a adopté une politique volontariste à cet égard : en 2005, 17 projets spécifiques se rapportent à l'adduction d'eau et 7 à des travaux d'assainissement. En outre, les projets de développement rural d'une région englobent le plus souvent des objectifs à atteindre à ce sujet. Il faut aussi compter avec les projets à réaliser dans le cadre du Fonds de survie dont l'accès à l'eau est un des objectifs. En fait, l'eau potable est devenue en quelque sorte un thème à part entière, et l'effort n'est pas près de se relâcher au cours de la présente décennie qui est précisément la décennie de l'eau (2005-2015).

Droits de l'homme, prévention des conflits, démocratisation

Le dernier-né des secteurs prioritaires de la coopération belge trouve son origine dans la situation internationale de la fin des années 80, période d'incertitudes et de nouvelles menaces : la chute du communisme, l'échec des programmes d'ajustement structurel imposés par le FMI et la Banque mondiale et une immense aspiration démocratique dans plusieurs pays d'Afrique, de l'Afrique du Sud au Sénégal en passant par le Zaïre, le Gabon, le Mali et d'autres. Auparavant, les pays démocratiques bailleurs de fonds pour le développement, sans pour autant être insensibles au respect des droits de l'homme, avaient comme préoccupation majeure d'endiguer l'influence communiste ; la manière dont les pays bénéficiaires géraient l'Etat et la population passait au second plan, en vertu du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats.

La politique internationale doit s'adapter à ces bouleversements, notamment dans les rapports entre pays du Nord et pays du Sud. Un événement particulier va, par son retentissement, symboliser la nouvelle problématique : le discours du président français Mitterrand à l'ouverture du 16e Sommet des chefs d'Etat de France et d'Afrique à La Baule en 1990. En des termes très fermes, il établit une corrélation entre démocratie et développement et, ce disant, met les dirigeants africains face à leurs propres responsabilités vis-à-vis de l'état de délabrement de la plupart des Etats africains. Il propose un nouveau schéma fondé sur le respect des droits de l'homme, des élections libres, le multipartisme, la liberté de la presse, l'indépendance de la magistrature et le refus de la censure ; et pour que l'on comprenne bien sa

pensée, il ajoute que la France liera désormais le poids de son aide aux efforts consentis dans ce sens.

La Belgique inscrit sa politique dans la même optique. En 1990, le ministre de la Coopération déclare que « désormais, la Belgique subordonne la mise en œuvre de ses programmes de coopération au respect des droits fondamentaux de l'homme ainsi qu'à l'application des règles essentielles de saine gestion ». Deux ans plus tard, le secrétaire d'Etat à la Coopération consacre un chapitre de sa note de politique générale intitulée « De la quantité vers la qualité » au problème de la démocratisation, mais plutôt qu'une politique de sanctions, il prône des mesures positives comme le financement de programmes liés aux droits de l'homme et le soutien à des organisations de la société civile, y compris les syndicats. Les situations troublées au Rwanda et au Burundi et la déliquescence de l'Etat au Zaïre, et par ailleurs la préparation d'élections dans plusieurs autres pays l'amènent à développer des actions conformes à ces principes. Un budget est prévu pour leur financement.

En 1995, un nouvel objectif prioritaire est défini : la restauration de la paix, la prévention des conflits et la diplomatie préventive. Concernant les pays en conflit, la stratégie consiste à fournir d'abord une aide d'urgence, puis, lorsqu'un processus de paix est enclenché, à soutenir la transition vers le rétablissement d'un Etat de droit en promouvant des initiatives de réconciliation, la reconstruction de l'appareil juridique et des opérations de désarmement couplées à des incitations de retour à la vie civile. Concernant les pays stables, l'orientation est préventive, à travers le renforcement des services publics et le soutien aux organisations locales qui luttent pour la paix et contre les discriminations, et, parallèlement, les interventions en faveur des femmes pour leur assurer des droits sociaux, économiques et politiques. L'ampleur des problèmes est telle que, pour atteindre une certaine efficacité, le moyen le plus indiqué est de recourir à la coopération multilatérale, comme en témoigne l'exemple du Congo où la Belgique assume dans ce contexte le rôle de chef de file en tant que principal contributeur.

Le Parlement a montré l'importance qu'il accorde à ce secteur en imposant à l'administration, par une loi de 1994, la présentation d'un rapport annuel sur le respect des droits de l'homme dans les pays avec lesquels la Belgique a conclu une convention générale.

Les budgets mis à disposition pour l'ensemble du secteur sont conséquents (140 millions d'euros en 2005) ; ils sont destinés à des projets d'aide bilatérale directe et à l'octroi de subsides à des organisations tierces. En raison de la politique de saupoudrage qui semble prévaloir, ces dernières sont trop nombreuses que pour donner un aperçu synthétique des actions entreprises. Les projets bilatéraux, quant à eux, ont d'abord concerné un soutien aux processus électoraux (au Sénégal, à Djibouti, au Niger, en Ethiopie, au

Congo) ; depuis une quinzaine d'années, de nombreux projets ont porté sur l'appui à la justice et à ses structures : publication de codes (Burundi et Burkina Faso), formation de cadres judiciaires (Rwanda, Algérie), assistance technique aux ministères (Bénin, Thaïlande), équipements pour les tribunaux (Rwanda, Burundi) ; dans la prévention des conflits, on relèvera la lutte contre la prolifération des armes (Mali) et les projets de déminage (Laos et Cambodge) ; dans la consolidation de l'Etat, la coopération entre les polices belge et sud-africaine et la coopération de la Cour des comptes avec l'Inspection générale des finances en Bolivie ; dans plusieurs pays d'Amérique latine, la coopération belge appuie des organisations qui défendent les paysans.

Le tableau ne serait pas complet si l'on ne mentionnait les nombreuses initiatives des ONG et le soutien des universités à plusieurs facultés de droit (Burundi, Ethiopie, Burkina Faso), sans oublier ces dizaines de coopérants, affectés aux ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Finances, de la Planification qui, depuis 1960, ont contribué à maintenir ou rétablir un minimum de bonne gouvernance ; en 1970 par exemple, ils étaient 89 au Congo et 25 au Burundi. Les préoccupations de justice sociale, de bonne gestion, de promotion des femmes étaient ancrées dans les projets de développement rural bien avant 1990.

L'information et la sensibilisation de l'opinion publique

Les cinq secteurs prioritaires définis par la loi sur la coopération se rapportent aux actions dans les pays en développement. Dès sa création en 1962, l'administration de la coopération est également chargée d'informer et de sensibiliser la population belge à la problématique du développement, mission qu'elle partage aujourd'hui avec les ONG.

L'Office de la coopération au développement (OCD) s'attelle à cette tâche, mais sans grands moyens, à travers la publication annuelle d'un Vademecum, sorte de rapport annuel des activités de la coopération belge (1963-1968), la réalisation d'une revue trimestrielle d'information à partir de 1968, quelques reportages télévisés sur des projets belges de développement et, en 1970, une série de monographies sur les pays avec lesquels a été signée une convention de coopération.

En 1975, le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au développement décide d'informer la population de manière plus systématique. Le premier numéro du magazine bimestriel de l'AGCD, naît au Palais d'Egmont à Bruxelles le 15 mai 1975, sous le nom de *Dimension 3*, titre évoquant le Tiers-Monde, la troisième dimension dans l'espace et la solidarité internationale. « Cette nouvelle publication doit permettre au grand public de mieux comprendre ce qui est vraisemblablement le plus grand problème de notre époque : l'insondable fossé qui sépare la partie pauvre et la partie riche

de notre planète. Aussi est-il tout à fait normal que nous informions notre population sur l'affectation des deniers publics dans le Tiers-Monde », déclare le ministre lors de sa présentation à la presse.

Dimension 3 donne le coup d'envoi à la réalisation et à la distribution de toute une série de brochures informatives sur les principaux thèmes de développement destinées à l'origine à la population scolaire. Une première BD didactique *Bingo en ville* sur l'exode rural en Afrique est publiée en 1981. Cette formule qui joint l'utile à l'agréable connaît un tel succès auprès des enseignants et des élèves que vers le milieu des années 90 elle est reprise cette fois sur des sujets aussi divers que le développement rural, l'interdépendance entre le Nord et le Sud, la désertification, l'Amérique latine, les enfants de la rue, les droits des enfants, l'environnement, etc. Deux nouvelles publications sont créées spécialement pour l'enseignement primaire : *Jouons ensemble* pour les petits de 5 à 8 ans et *Destination : Terre entière* pour les enfants de 9 à 12 ans. Editées de 1988 à 1997, elles abordent des thèmes très variés tels que l'eau, le chocolat, les populations autochtones, le rôle des femmes et des mères, l'art en Afrique. Comme les albums de BD, elles sont réimprimées à plusieurs reprises.

Un accueil tout aussi positif est réservé au programme d'animation et de formation mondiales qui, de 1988 à 2003, explique de manière dynamique le message de la coopération dans l'enseignement primaire et secondaire. Entre-temps, cette tâche a été confiée à la CTB qui gère les programmes éducatifs « Annoncer la Couleur/Kleur Bekennen ».

Pour associer la population aux activités de la coopération belge, une exposition itinérante est mise sur pied à la fin des années 80. Régulièrement actualisée, elle circule en permanence dans des écoles, dans des centres éducatifs et culturels, dans des maisons communales, lors de journées portes ouvertes, sur des marchés, dans des foires du livre et autres événements.

Pour confronter les jeunes à la réalité sur le terrain, l'AGCD a organisé en 1976 et en 1987 un concours de dissertation pour les élèves de sixième secondaire. Une dizaine de lauréats ont été récompensés par un voyage au Rwanda et au Burundi et la visite sur place de projets belges. En 1996, suite à un concours analogue, des étudiants belges assistent au Sommet mondial de l'alimentation à Rome puis se rendent au Sénégal pour y visiter des projets articulés autour de la sécurité alimentaire.

A partir de 1989, l'information est complétée régulièrement par le bulletin d'information *InCom*, devenu *AGCD-Contacts* puis *DGCD-Contacts*, qui regroupe des annonces d'événements, de nouvelles publications et de rapports ainsi que des offres d'emploi. Depuis 2001, la DGCD possède son propre site internet à l'adresse www.dgcd.be.

Au cours des années 90, suite à l'ampleur prise par la médiatisation, la DGCD se lance dans une vraie stratégie de communication, élargissant considérablement le champ d'activités en faisant appel pour la réalisation à des ONG et autres associations qu'elle subsidie. Cette collaboration se concrétise par des coproductions de programmes radiophoniques et télévisés ainsi que de documentaires et longs métrages ciblés sur les problèmes de développement actuels, par la sponsorisation de festivals de cinéma en Belgique soutenant des films réalisés dans le Sud; de concerts, d'expositions, de pièces de théâtre, par le cofinancement de festivals de musique du monde (Couleur Café, Manu Mundo...) et le financement de la campagne annuelle du commerce équitable.

En 2005, sous le slogan « Un pont de solidarité, pour bâtir ensemble l'avenir de tous », la DGCD a lancé sa campagne de sensibilisation sur les huit Objectifs du Millénaire pour le développement avec une exposition ambulante interactive, des spots radio et télé, une campagne rédactionnelle dans la presse écrite et une brochure d'information destinée aux jeunes.

Malgré ce déploiement d'interventions, l'identité, les activités et les réalisations de la DGCD restent cependant assez mal connues, comme le révèle un sondage effectué en 2004.

En guise de conclusion

Le vaste panorama de la coopération bilatérale directe décrit dans les pages qui précèdent n'épuise pas les multiples facettes de l'aide au développement. D'autres secteurs mériteraient d'être analysés, n'était la dimension restreinte de la présente publication.

C'est le cas de l'aide alimentaire qui mobilise d'importants crédits et constitue un des éléments clés de la sécurité alimentaire, l'un des grands objectifs du millénaire. Partie intégrante de la politique de coopération, elle apparaît dans les budgets dès 1961 sous la forme d'une contribution au Programme alimentaire mondial (PAM); en 1967, les pays occidentaux développés adoptent une « Convention relative à l'aide alimentaire » qui prévoit une contribution complémentaire sur une base bilatérale. De 2001 à 2005, la Belgique a consacré 150 millions d'euros à l'aide alimentaire, pour l'achat de blé et autres aliments de base.

C'est le cas également du problème très technique de l'allègement voire de la suppression de la dette des pays les moins avancés, dont les conditions sont fixées par consensus au niveau international. La première opération du genre décidée par la Belgique concernait la Bolivie en 1988. Trois ans plus tard, le gouvernement belge décidait d'imputer au budget de la coopération un montant de 137 millions d'euros sur dix ans à mettre à la disposition du Ducroire pour racheter des créances nées d'opérations commerciales

auxquelles l'Etat avait apporté sa garantie. Depuis 2001, dans le cadre de l'initiative de la Banque mondiale et du FMI en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ), le budget de la coopération a financé des remises de dettes pour un montant nominal de 1 610 millions d'euros.

D'autres thèmes, dits « transversaux », retiennent également la plus grande attention dans l'élaboration de la politique de coopération et l'identification des projets. La promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, autre objectif du millénaire, thème déjà présent de manière diffuse dès les premiers projets dans les années 70, conduit l'administration à créer en son sein en 1981 une cellule « femmes et développement », transformée en commission pluraliste en 1993 ; la réalisation de cette problématique est intégrée, autant que possible, dans les projets sectoriels et fait même l'objet de projets spécifiques, comme en Algérie où la Belgique apporte son appui au ministère de la Condition féminine. La protection de l'environnement (biodiversité, lutte contre la désertification, climat...), également reprise comme objectif du millénaire, est apparue plus tardivement dans les priorités de l'aide belge et s'est surtout traduite par un apport financier substantiel à des organismes internationaux dont le plus important est le Fonds environnemental mondial (GEF) ; le mode multilatéral de financement est justifié par l'ampleur des problèmes à résoudre, ce qui n'empêche d'ailleurs nullement la réalisation de projets bilatéraux tels que ceux qui ont trait à l'assainissement urbain. Plus récemment encore, deux thèmes ont fait leur apparition dans les orientations de la coopération belge : l'économie sociale (protection et assurances sociales, création de mutuelles et appui à la microfinance) et la défense des droits de l'enfant (lutte contre la militarisation, l'exploitation sexuelle et l'exploitation économique des enfants). Pour tout ce qui concerne les thèmes cités, on doit à la vérité de constater que les ONG ont précédé la coopération gouvernementale tant par l'intégration de ces thèmes dans leurs politiques que par l'exécution de projets novateurs.

Quiconque passe en revue les actions réalisées dans le cadre de l'aide belge au développement ne peut être qu'impressionné. Le présent chapitre en témoigne largement par l'abondance des exemples cités. Aux projets de la coopération bilatérale directe, il convient d'ajouter les centaines de projets exécutés par les ONG, les dizaines d'initiatives des universités et tous les projets menés dans le cadre multilatéral exigeant néanmoins un suivi de l'administration. Œuvre immense, diversifiée, de grande expertise, évolutive.

En donner une évaluation globale objective est une tâche quasi impossible du fait de contextes géographiques et culturels dissemblables, des aléas politiques, des évolutions sociétales au niveau mondial, mais aussi, et peut-être surtout, de l'insuffisance de dossiers d'évaluation « post-projets » établis par l'administration (qui ne fut dotée d'un service ad hoc qu'au cours des années 90).

Dans son rapport 2005 sur l'aide publique belge au développement, le CAD note : « La coopération belge jouit d'une bonne réputation et entretient de bonnes relations avec ses pays partenaires. Ceci tient notamment à la continuité des relations et à la qualité du dialogue instauré, permis par des équipes compétentes et motivées ». Cette appréciation, émise pour la période 2000-2004, est largement applicable aux périodes antérieures.

Car, si l'on reprend les projets au cas par cas, on s'aperçoit que la grande majorité d'entre eux ont donné des résultats positifs, tout au moins pendant la période où ils bénéficiaient d'un financement et d'une assistance technique belges. Certes, dans bien des cas, l'efficacité aurait pu être meilleure : la complexité des procédures, l'affectation d'experts ne disposant parfois pas de la compétence nécessaire pour le travail à exécuter, des prises de décision précipitées pour des projets mal étudiés ont handicapé la bonne marche de certains projets ou ont conduit à des échecs. Mais au regard de la masse des projets exécutés, les insuccès notoires ont été rares.

L'absence constatée de résultats à long terme dans un certain nombre d'interventions a souvent été évoquée comme l'indice d'une coopération peu efficace. Il est vrai que de nombreux projets déclinent ou sombrent lorsque l'aide belge vient à cesser ou en raison de troubles politiques. Mais peut-on en déduire que leur impact est nul ou dérisoire ? L'exemple du secteur de la formation est significatif à cet égard : l'état sinistré dans lequel il s'est trouvé au milieu des années 90 au Congo, au Rwanda et au Burundi ne met en question ni la valeur du matériel pédagogique produit précédemment, ni la formation de centaines de professeurs, d'ingénieurs et de techniciens.

La coopération belge a mis de nombreuses années à se détacher de l'attitude paternaliste qui avait marqué l'administration coloniale. Sa devise aurait pu être celle de la monarchie éclairée du 18^e siècle : « Tout pour le peuple, rien par le peuple ». La formulation des projets et la responsabilité de leur exécution sont restées entre les seules mains belges jusqu'au milieu des années 80, tout au moins pour ce qui concerne l'Afrique centrale. Cette façon de procéder présentait un avantage : un fonctionnement satisfaisant des projets ; le revers de la médaille était une absence d'implication dans la gestion et dans le financement de la part des autorités locales. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de voir périr les projets qui ne bénéficient plus d'une aide extérieure. Le projet de santé de Pikine au Sénégal a montré combien il était important de faire participer la population bénéficiaire à la gestion d'un projet. Il en va de même pour les projets agricoles, où les traditions sont tenaces, ou pour les projets d'infrastructures qui se détériorent si les bénéficiaires ne sont pas associés à leur entretien.

On a souvent reproché au département de la Coopération d'être au service des intérêts économiques belges et particulièrement des entreprises exportatrices. Il y eut une période d'une quinzaine d'années (1975-1990)

pendant laquelle le budget de la coopération servit partiellement au financement de projets d'exportation de biens et de services. Il en est résulté une confusion regrettable entre les objectifs du département du Commerce extérieur et ceux du département de la Coopération.

Ces lacunes et travers, l'administration en a progressivement tiré les leçons et elle s'est montrée très attentive aux recommandations de la communauté internationale. Aujourd'hui en effet, les interventions bilatérales directes sont intégrées dans le cadre macro-économique des plans de développement nationaux ; leur identification et leur exécution relèvent de la responsabilité des pays bénéficiaires et les populations cibles y sont associées.

Chapitre 6 : Géographie et financement de la coopération belge

L'aide publique au développement est financée par diverses sources budgétaires converties en dépenses au profit de pays et de populations bénéficiaires, dont la sélection relève de critères définis dans la loi sur la coopération internationale.

Le choix des pays partenaires

L'aide belge au développement couvre, de manière directe ou indirecte, la quasi-totalité des pays répertoriés comme étant en voie de développement, soit plus d'une centaine de pays. Dans plus de la moitié de ceux-ci, elle se manifeste par le biais de projets d'ONG, d'aide d'urgence et humanitaire ou, plus rarement, par l'octroi de bourses. Pour des raisons d'efficacité et de visibilité, la Belgique concentre environ un tiers de son aide sur des pays en développement avec lesquels elle signe un partenariat sous la forme d'une convention générale de coopération. Il s'agit donc d'une aide bilatérale directe dite, aussi « de gouvernement à gouvernement » ou gouvernementale.

De 1962 à 2005, la Belgique a signé des conventions générales avec 39 pays partenaires (voir la liste en annexe 2). Jusqu'en 1990, le choix des pays ne procède d'aucune politique homogène basée sur un ensemble de critères objectifs ; la sélection se fait au cas par cas, avec toutefois l'application d'un principe défini internationalement : l'obligation d'assister les pays les plus pauvres et les moins avancés. La majorité des pays avec lesquels une convention générale de coopération a été conclue avec la Belgique appartenaient ou appartiennent au groupe des pays les moins avancés, considérés comme tels par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Mais bien d'autres critères ont joué, avoués ou non, d'ordre politique – au niveau national ou international -, économique, humanitaire et historique.

Le critère dominant pour le choix de la République démocratique du Congo, du Rwanda et du Burundi est évident : leurs liens historiques étroits avec la Belgique. Un autre motif de choix est le rapport personnel qu'entretiennent avec un pays particulier des autorités politiques belges, le plus souvent le ministre de la Coopération qui y voit parfois un moyen de se démarquer de ses prédécesseurs. Dans cette catégorie on peut citer entre autres le Chili, les Seychelles, la Thaïlande, le Mozambique, l'Ethiopie, le Cambodge. Dans le choix de la Malaisie, de l'Algérie, du Vietnam, du Gabon, de l'Angola et de la Chine, le critère prioritaire fut manifestement l'intérêt économique pour la Belgique. Au plan international, le motif principal fut de dresser une barrière à l'expansion du communisme et de l'URSS, en accord avec les USA : le choix du Sri Lanka, du Bangladesh et de la Thaïlande relève de ce type de critère. L'accord avec l'Indonésie a été conclu à la demande expresse des Pays-Bas, qui lançaient un important programme de redressement de ce pays dans les années 70. Des raisons humanitaires furent également avancées, dans

l'optique de la restauration d'un Etat de droit, dans le cas des Philippines, de la République sud-africaine, de l'Ouganda, de la Palestine. Le critère de la langue n'est pas étranger au choix de plusieurs pays : le fait que sur les douze conventions conclues entre 1962 et 1972, hors Congo, Rwanda et Burundi, sept concernent des pays francophones, anciennes colonies françaises, est à mettre en rapport avec le poids des francophones dans les débuts de l'aide belge au développement. Toutefois, dans le cas du Maroc et de la Tunisie des motifs politiques et économiques ont joué, les liens entre la Belgique et ces deux pays remontant au-delà de 1960. A partir de 1975, un rééquilibrage progressif conduira au choix de pays africains anglophones, ainsi que du Surinam et de la République sud-africaine pour leur proximité linguistique avec la Flandre. Des considérations d'ordre militaire ont également joué un rôle dans la politique d'aide à certains pays de l'Afrique de l'ouest en tant que bases logistiques potentielles pour l'armée belge en cas d'intervention en Afrique centrale.

L'arrêt de la coopération avec le Congo libérant d'importants crédits et la volonté politique de plus en plus prégnante de recentrer une coopération trop dispersée vont amener l'autorité politique à procéder à une redistribution géographique sur la base d'une série de critères qui permettront de dresser une liste objective de pays à aider. La loi relative à la coopération internationale de 1999 fixe le nombre de pays partenaires à 25 et définit les critères qui doivent être pris en compte dans leur globalité : il doit s'agir à chaque fois d'un pays à faible développement humain, avec lequel la Belgique entretient une longue expérience de collaboration, qui manifeste des efforts en ce qui concerne la bonne gouvernance ou qui connaît une crise et que la Belgique pourrait soutenir dans les forums internationaux.

En exécution de l'accord gouvernemental de 2003, la concentration géographique de la coopération belge se précise : le nombre des pays partenaires est ramené à 18. Sur les pays retirés de la liste, cinq font partie du groupe des pays les moins avancés et un se trouve dans la catégorie des pays à faible revenu. Par contre, les sept pays qui sont rangés dans la liste des pays à revenu intermédiaire (donc relativement plus riches) ont été maintenus. Il y a là matière à se poser quelques questions quant au respect des critères légaux.

Le budget

Le budget constitue l'ensemble des moyens financiers annuels mis à la disposition d'une institution ou d'une société pour son fonctionnement et son expansion. En matière de coopération, on distingue l'aide apportée par le secteur privé d'une part, et l'aide publique au développement (APD) d'autre part, qui représente la totalité des moyens financiers mis à la disposition de l'aide au développement par les diverses institutions publiques belges. La source principale de l'APD (entre 60 et 70 %) est le budget du département

de la coopération voté annuellement par le Parlement fédéral. Viennent ensuite les contributions de divers départements, la plus importante étant celle du ministère des Finances qui gère les prêts d'Etat à Etat et effectue des versements aux organismes internationaux, soit environ 20 %. La Loterie nationale, jadis Loterie coloniale puis Loterie africaine, est aujourd'hui le troisième contributeur à l'APD en importance budgétaire. De 1965 à 2004, le total de ses versements représente 10 % de APD (2,2 milliards d'euros). Depuis 1984, les bénéficiaires alloués à la Coopération sont répartis en deux parts : la première, sans affectation précise, est versée dans le budget de la Coopération pour la réalisation de projets non déterminés, la seconde finance intégralement le Fonds de survie.

Les communautés, les régions, les provinces et de nombreuses communes prévoient également dans leur budget des montants destinés à la coopération.

Le Parlement a fustigé maintes fois cette dispersion des moyens et a proposé un regroupement de ces crédits sous la bannière du ministre de la Coopération. La recherche d'un consensus a pris du temps mais c'est désormais chose faite : depuis 2004, la quasi-totalité des budgets relatifs à la coopération ont été regroupés dans le budget de la Direction générale de la coopération au développement du Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.

En principe, les moyens budgétaires sont consentis pour être dépensés, mais il est rare qu'ils le soient à cent pour cent. C'est notamment le cas pour le département de la coopération. Il y a à cela des raisons internes belges, comme les freins mis par un gouvernement sur les dépenses ou les longues périodes de gestation d'un nouveau gouvernement durant lesquelles les dépenses sont limitées. Par ailleurs, les partenaires locaux sont également une source de ralentissement soit par leurs exigences soit par leur négligence, soit encore par leur capacité d'absorption limitée. Pour la période allant de 1995 à 2006, 92 % des budgets ont été consommés, ce qui est considéré comme un chiffre satisfaisant ; par contre, dans les années 80, ce pourcentage tournait autour de 80 %. L'amélioration du rythme des dépenses est la conséquence d'une gestion plus stricte mais aussi de l'introduction de formes nouvelles de coopération, comme l'octroi de l'aide budgétaire dont le déboursement est très rapide.

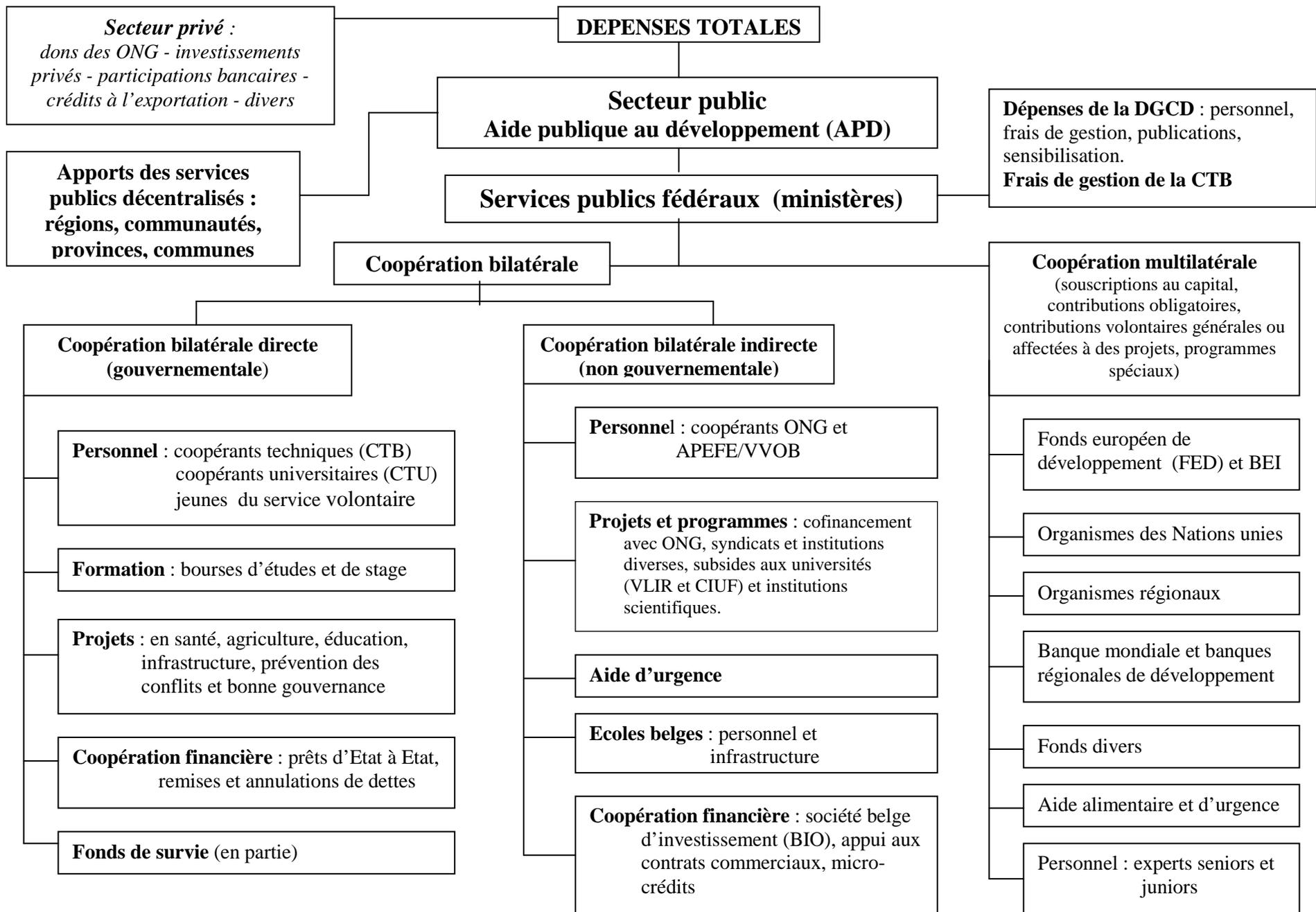
Les dépenses (1960-2008)

Dans sa présentation des dépenses annuelles relatives à l'APD, l'administration distingue les dépenses sur son propre budget et les dépenses à charge des autres départements publics. Ensemble, ces dépenses forment le volume global annuel des montants dépensés pour le développement.

Les catégories de dépenses et leur répartition

Les dépenses de l'APD belge sont réparties en trois grandes catégories : la coopération gouvernementale, la coopération non gouvernementale et la coopération multilatérale, auxquelles viennent s'ajouter les frais d'administration et de gestion de la CTB. Le schéma de la page suivante donne un aperçu succinct de tous les apports belges au profit de l'aide au développement, et détaille les principaux types d'interventions qui, à l'une ou l'autre époque, les ont concrétisés dans chacune des trois catégories.

La coopération gouvernementale : concerne toutes les interventions négociées de gouvernement à gouvernement. La coopération non gouvernementale comprend les interventions effectuées soit par l'administration soit par des organismes privés ou publics belges et internationaux qui reçoivent des subsides et ne sont pas ou rarement négociées directement avec le gouvernement local. Les dépenses de la coopération multilatérale sont des contributions de diverses natures à des organismes internationaux ; environ un tiers d'entre elles sont destinées à soutenir des projets bien spécifiés dans un pays déterminé : on parle alors de coopération multilatérale affectée.



Le tableau qui suit se rapporte aux dépenses effectuées sur le budget du ministère de la coopération au développement, à l'exclusion des apports des autres ministères. Bien qu'étant partiel, il donne une bonne idée de l'évolution de l'affectation des fonds.

Tableau : Répartition des dépenses suivant les différentes catégories (1966-2005)

Années	66-70	81-85	86-90	91-95	96-00	01-05
	%	%	%	%	%	%
Frais administratifs	2,3	4,6	5,8	5,9	6,6	6,9
Coopération gouvernementale	74,1	38,6	39,1	34,2	23,0	22,6
Coopération non gouvernementale	3,9	27,0	25,0	27,5	31,2	30,8
Coopération multilatérale	19,7	29,8	30,1	32,6	39,2	39,7

Sources : rapports annuels et annuaires statistiques de l'AGCD ; rapports au CAD.

Deux constats découlent de l'examen du tableau. Le premier se rapporte à la diminution substantielle de la part de la coopération gouvernementale, ce qui signifie moins de projets négociés directement avec les gouvernements locaux et moins d'experts belges sur le terrain. Malgré l'absence de chiffres précis pour la période précédant 1980, une estimation de la répartition des dépenses donne dans les années 60 entre 70 et 80 % pour la coopération gouvernementale. La forte diminution observée entre 1996 et 2000 est la conséquence de l'interruption presque totale de ce type de coopération avec le Congo, le Rwanda et le Burundi,

Le second constat est lié au premier : l'augmentation corrélative et progressive de la coopération non gouvernementale et multilatérale. L'accroissement de la première est à imputer à la montée en nombre et en puissance des ONG, surtout depuis l'instauration du cofinancement, et donc à l'accroissement des subsides leur alloués ; c'est également la conséquence de l'augmentation de l'aide humanitaire. La part importante de la coopération multilatérale est le résultat d'une politique voulue par les ministres successifs depuis les années 80 (voir le chapitre 2) qui ont estimé, en accord avec les recommandations des instances internationales, que ce type de coopération est mieux à même d'appuyer les pays en développement par l'ampleur de ses apports. L'évolution est sensible : pendant les deux premières décennies, la priorité était donnée à l'aide gouvernementale, pour la raison qu'elle semblait plus efficace et surtout plus visible pour le renom de la Belgique. La progressive mondialisation, la conscience plus aiguë des problèmes de développement et les grandes conférences internationales de l'ONU ont amené l'autorité politique belge à travailler davantage sur un plan international.

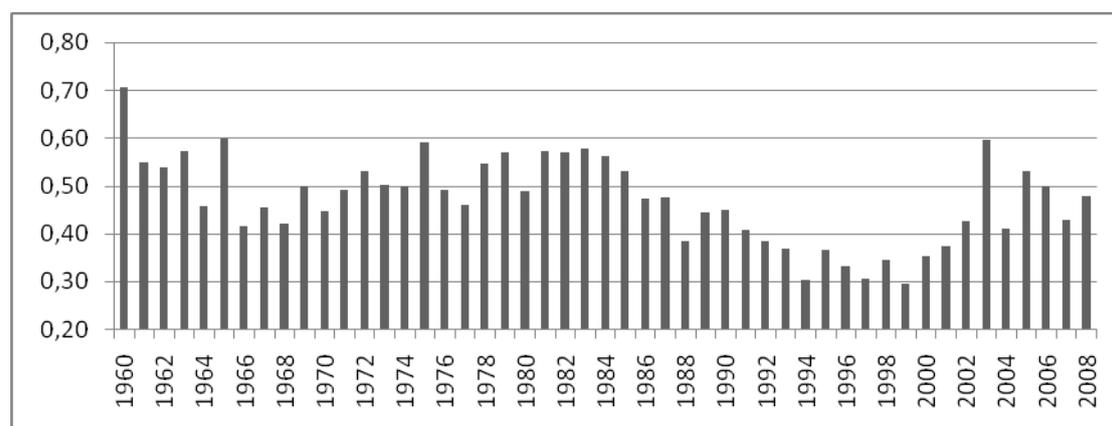
Les dépenses propres à l'administration et à la gestion de la CTB (personnel et fonctionnement) représentent environ 7 % du budget de l'AGCD/DGCD le début des années 2000, pourcentage modéré si on le compare à celui des organismes internationaux.

Les montants globaux et annuels

L'addition des montants des dépenses communiqués au Comité d'aide au développement (CAD), qui centralise les données des pays de l'OCDE, s'est élevé pour la période 1960-2008 à un montant de 28,8 milliards d'euros (1.164 milliards de francs belges). Exprimée en monnaie constante (qui tient compte de la dépréciation progressive de la monnaie), l'APD de la Belgique atteint la somme de 48,0 milliards d'euros (1.937 milliards de francs belges), ce qui la range, bon an mal an, entre la 10^e et la 15^e place dans le classement des pays donateurs de l'OCDE.

L'indicateur le plus significatif pour apprécier l'effort réel de la Belgique en matière d'aide au développement est le rapport entre l'APD et le RNB (revenu national brut) du pays.

Graphique : rapport en pourcentage entre APD et RNB (1960-2008)



Sources : rapports de l'administration au CAD

En 1970, la Belgique souscrit à la recommandation des Nations unies de consacrer 0,7 % du revenu national brut à l'aide au développement, objectif qu'elle a maintenu tout au long des décennies et qu'elle s'est engagée, voici quelques années encore, à atteindre en 2010. En 1970 déjà, le gouvernement avait établi un plan quinquennal budgétaire en ce sens, mais il ne parvint pas à l'honorer en raison de la récession économique qui frappa le pays à partir de 1972. Néanmoins, jusqu'en 1985, la Belgique a maintenu son effort à un niveau situé presque constamment entre 0,50 et 0,60 %, ce qui lui a valu d'occuper le plus souvent le 5^e rang parmi les donateurs de l'OCDE, derrière les pays scandinaves et les Pays-Bas, les seuls à franchir la barre de 0,7 %.

Dans les années 90, les pourcentages annuels de l'aide ont connu une chute brutale. Trois raisons expliquent ce phénomène : d'une part l'arrêt momentané de la coopération avec le Zaïre puis le Rwanda et le Burundi; d'autre part, la restructuration de l'AGCD en 1992 et la réforme entreprise à partir de 1997 qui ont perturbé le fonctionnement de l'administration ; enfin une certaine fatigue générale de l'aide internationale face aux maigres résultats engrangés. Il n'en reste pas moins que l'APD de la Belgique a toujours été nettement supérieure à la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE, qui oscille entre 0,20 et 0,35 %.

Depuis 2000, les pourcentages annuels se sont redressés sensiblement pour revenir au niveau de ce qu'ils étaient dans les années 70, ce qui lui vaut d'occuper généralement la 6^e place parmi les donateurs de l'OCDE. Reste à relever le défi de rejoindre l'objectif de 0,7 % du RNB à l'horizon 2010.

Une particularité mérite d'être mentionnée : par deux fois, le pourcentage a atteint 0,60% en raison, à chaque fois, d'une opération financière liée au problème de la dette congolaise : en 1965, par le paiement des arriérés de la charge de la dette coloniale ; en 2003, par la remise d'une part importante de la dette congolaise

Répartition géographique des dépenses de la coopération bilatérale

On appelle « coopération bilatérale » l'ensemble des actions impliquant les opérateurs de deux pays déterminés. Les dépenses qui s'y rapportent sont celles dont les bénéficiaires sont parfaitement localisables.

Tableau : répartition en pourcentage de l'APD bilatérale par continents (1961-2005).

Années	Congo	Rwanda	Burundi	Afrique centrale	Afrique du Nord	Autre Afrique	Total Afrique	Total Amérique	Total Asie
61-65	76	11	11	98	1	0	99	1	0
66-70	54	17	15	86	6	2	94	4	2
71-75	52	14	10	76	8	7	91	4	5
76-80	41	13	9	63	11	12	86	5	9
81-85	31	10	8	49	5	28	82	8	10
86-90	28	10	8	46	3	32	82	11	9
91-95	5	11	9	25	7	34	66	18	16
96-00	8	7	2	17	6	43	67	17	16
01-05	13	5	3	21	4	43	68	14	17

Sources : AGCD (DGCD), rapports au CAD, rapports annuels et annuaires statistiques

Note : vu l'importance de la coopération avec l'Afrique, il est intéressant d'en donner des précisions par régions. Les pourcentages donnés pour l'Afrique centrale totalisent ceux des trois pays qui ont été les principaux bénéficiaires de la coopération belge (les 3 premières colonnes).

Le regroupement des dépenses bilatérales par continent montre l'importance constante de l'Afrique dont la part ne descend jamais au-dessous des deux tiers. Ce n'est pas une surprise dans la mesure où le Congo, le Rwanda et le Burundi ont monopolisé pendant trente ans la moitié au moins des dépenses. L'effondrement de la coopération avec ces pays au cours des années 90 explique la hausse concomitante des pourcentages dans les autres parties du monde sans qu'il y ait eu un apport supplémentaire significatif de moyens financiers. L'élément positif de ce bouleversement, c'est une meilleure répartition des dépenses entre les divers continents.

L'analyse des dépenses annuelles par pays bénéficiaire révèle une constante attendue : le Congo et le Rwanda et le Burundi occupent toujours les trois premières places (à de rarissimes exceptions près pour le Burundi), malgré leurs faibles pourcentages des années 1990-2000. La suite du classement est moins homogène : un pays peut arriver brusquement en quatrième position puis retomber ensuite dans les profondeurs du classement parce que dans le courant d'une année, il aura fait l'objet d'un important prêt d'Etat ou d'une large remise de dettes (Iraq, par exemple qui, en 2008, occupe la deuxième place), ou encore aura bénéficié d'un financement conséquent de fourniture d'équipement lourd.

Si on totalise les dépenses bilatérales par pays pour l'ensemble de la période 1961-2005, on obtient un classement qui confirme certaines constatations précédentes et livre quelques précisions supplémentaires (voir le tableau de l'annexe 3). A titre de confirmation, on notera l'absolue prédominance du Congo qui a absorbé près de 40 % des crédits ; avec le Rwanda et le Burundi, on dépasse les 50 %. On observe aussi une très grande dispersion de l'aide (seuls une dizaine de pays se situent entre 1 et 2 %), preuve évidente de la nécessité qu'il y avait à effectuer une concentration géographique radicale : une première étape, on l'a vu, a été franchie en 2000, une seconde en 2003, réduisant les pays partenaires à 18 ; aujourd'hui, le ministre de la Coopération évoque la possibilité d'une réduction supplémentaire de leur nombre.

Dans la première partie du tableau, on retrouve les pays ayant accueilli un nombreux personnel, qui sont aussi ceux avec lesquels la période de coopération a été la plus longue. De nombreux pays doivent leur classement non pas tellement à la réalisation de projets mais plutôt à la coopération financière, caractérisée par des prêts d'Etat (Indonésie, Turquie, Inde, Pakistan) et des remises de dettes (Tanzanie, Bolivie, Vietnam, Chine, Algérie et Iraq). Le Brésil, qui n'a jamais bénéficié d'une coopération

gouvernementale, occupe une bonne place grâce à l'implantation de nombreuses ONG. Dernier constat : la signature d'une convention de coopération n'implique pas nécessairement l'octroi de crédits abondants, surtout si sa justification est liée à une opportunité sans rapport étroit avec une aide au développement (Colombie, Surinam, Gabon, Malaisie, Seychelles), tout comme l'absence de convention n'empêche pas la réalisation de nombreux projets, comme par exemple au Kenya.

Témoignage : Pierre Pol Vincke, ancien coopérant technique et universitaire

Monseigneur Roelens, Capitaine Joubert, Abbé Stefano, sont des personnages de légende qui, dès 1946, ont bercé ma prime enfance passée entre Mpala et Kalemie, quelque part sur les rives du Lac Tanganyika, entre un hôpital de brousse et une Mission de Pères blancs. Après un séjour de quelques années en Belgique, j'ai eu la chance de pouvoir œuvrer dans la coopération au développement depuis 1971. Licencié en Zoologie de l'Université de Kinshasa et Docteur en Zoologie de l'Université Catholique de Louvain, j'ai eu le bonheur de faire de la recherche fondamentale, de la recherche développement et d'enseigner dans les Universités de Kinshasa et de Dakar, pour finalement me spécialiser dans le suivi des impacts environnementaux liés aux aménagements hydro-agricoles.

De fréquents séjours dans des villages, voire des campements reculés, m'ont mis en contact avec différentes populations humaines, animistes, chrétiennes ou musulmanes, sédentaires ou transhumantes, agricoles ou pastorales, forestières, de savane, ou de steppes sahéliennes. Le simple fait de les évoquer fait resurgir des visages, des musiques, des us et coutumes parfois inattendus et toujours si surprenants, des voleurs de nuages et des faiseurs de pluie, des souvenirs. Ce qui m'a marqué, c'est la grande et sincère hospitalité, que j'ai toujours ressentie, quel que soit l'endroit, la joie de vivre, le bonheur d'être ensemble et d'œuvrer de concert, dans des contextes souvent difficiles, parfois impossibles, en confiance, vers des objectifs communs.

Cette confrontation continue avec l'autre, dans les gestes les plus simples de la vie, comme dans les actes professionnels les plus complexes, est ce qui m'a semblé le plus prodigieux. Constaté que l'étendue de ce que nous, êtres humains, avons tous en commun est à ce point vaste, que nous n'avons pas besoin de paroles pour nous comprendre. Je n'ai, jusqu'ici, parlé, ni de la coopération, la présente publication s'en chargera, ni de ma carrière, cela n'importe que moi. Par contre, le message, qu'après toutes ces années, j'ai vraiment envie de faire passer aux plus jeunes qui me liraient c'est : « Croyez en vous ! ». Réveillez le potentiel qu'il y a en vous. Partez, allez voir ailleurs, chez les autres, découvrez un autrement en confrontant votre univers aux leurs. Ce n'est pas tant votre diplôme qui mènera quelque part votre vie, c'est

ce que vous avez en vous. Partir à l'étranger, c'est ouvrir une cage dans laquelle on ne sait pas qu'on est enfermé, c'est libérer ce que l'on a en soi. Œuvrer dans le développement, c'est côtoyer l'humanité dans toutes ses contradictions, celles-là même qui font qu'elle en devient plus attachante encore. Œuvrer dans le développement, c'est donner du sens en plus à sa vie.

Conclusions

La coopération belge au développement s'attaque avec ardeur depuis cinquante ans à l'un des plus grands défis, sinon LE plus grand défi, du siècle passé et du temps présent : le combat pour éliminer la pauvreté.

Un bilan positif...

Durant cette période, des évolutions positives peuvent à coup sûr être constatées dans les pays en développement. Des maladies dangereuses, telles la variole et la polio, ont été combattues de manière efficiente et efficace. Les taux de mortalité maternelle et infantile ont baissé grâce aux soins médicaux, à l'alimentation et à l'accès à l'eau. L'espérance de vie s'est accrue notablement. Si l'on considère comme extrême pauvreté le fait de devoir vivre avec un dollar par jour, alors en 1981, 40 % de la population mondiale relevait de cette catégorie. Vingt ans plus tard, le pourcentage avait diminué de moitié, se situant à un peu plus de 20 %.

...mais aussi des échecs manifestes

Ces résultats positifs ne doivent cependant pas occulter une autre réalité. En 1981, 42 % des Africains vivaient dans des conditions de précarité extrêmes, vingt ans plus tard, ce pourcentage atteignait 46 %. Des études récentes, émanant entre autres de la Banque mondiale, arrivent à la conclusion que, au niveau mondial, l'inégalité entre les hommes va croissant et que ce sont surtout les pauvres qui supportent les coûts liés aux adaptations de la politique menée depuis une quinzaine d'années et à la libéralisation du commerce mondial. Ce n'est pas se tromper, mais au contraire être réaliste que de pressentir l'incapacité de nombreux pays à atteindre en 2015 les Objectifs Millénaire pour le développement.

Une contribution à la fois importante et modeste

Le combat contre la pauvreté et le sous-développement que mène de concert la majorité des habitants de la planète est une entreprise gigantesque à laquelle la coopération au développement de la Belgique a apporté depuis un demi-siècle une contribution à la fois conséquente et modeste. Pour la période 1960 à 2005, le montant l'aide au développement du gouvernement belge s'élève à près de 40 milliards d'euros, le budget par année, en monnaie constante, ayant progressé de 500 millions d'euros dans les premières années à plus de 1,5 milliard d'euros en 2006. Toutefois, lorsque l'on considère ces montants à la lumière de notre niveau de vie général, ils représentent globalement moins de 0,5 % de notre revenu national. Dans les années 1990, notre contribution est même tombée au-dessous de 0,35 %. Depuis la réforme en profondeur que la coopération au développement belge

a connue en 1999, nos efforts financiers sont à nouveau, mais timidement, à la hausse. En termes relatifs, la Belgique se situe bon an mal an dans le groupe du milieu des pays donateurs, derrière les pays scandinaves et les Pays-Bas et devant des pays comme la France, les Etats-Unis ou le Japon. Il faut noter enfin que notre aide au développement ne suit pas la courbe d'accroissement de notre niveau de vie qui, au cours des cinquante dernières années, a quasiment triplé.

De l'assistance à la coopération internationale

Entre 1960 et 2000, on évalue à environ dix mille le nombre d'experts et de coopérants sous statut et à presque autant celui des « volontaires » de nationalité belge qui ont œuvré dans la coopération au développement, sans compter les centaines de milliers de personnes qui, via une multitude d'ONG et de comités de soutien, se dévouent lors de campagnes de sensibilisation ou de récoltes de fonds. Mais comment caractériser la coopération belge au développement ?

Il s'agit en premier lieu d'une donnée évolutive. Après la Seconde Guerre mondiale, les autorités belges attribuèrent leur aide au développement principalement par le canal des nouvelles organisations internationales des Nations unies qui voulaient, d'une part, s'opposer à l'expansion du communisme et, d'autre part, remédier au déficit alimentaire et contribuer au développement général, social et économique du Tiers-Monde. Parallèlement, dans les années 50, la Belgique comptait des centaines d'associations qui s'intéressaient aux pays en développement.

Après l'indépendance du Congo et, deux ans plus tard, du Rwanda et du Burundi, l'aide au développement de la Belgique se concentra sur ces trois pays. Son apport se traduisait en assistance technique au secteur de l'enseignement et, dans une moindre mesure, aux soins de santé et à l'agriculture. Une coopération financière fut également programmée pour les jeunes Etats, et des centaines d'Africains purent saisir la chance de se former en Belgique grâce à l'octroi de bourses d'études et de stage. Progressivement, la coopération belge se donna des objectifs plus ambitieux. Elle voulut notamment contribuer à la politique d'accélération du développement économique des pays partenaires par la réalisation de projets d'envergure, mais qui ne se révélèrent pas toujours pertinents.

Dans les années 70, les concepts d'« assistance » ou d'« aide » furent supplantés par celui de « coopération ». La Belgique suivait en cela l'orientation internationale qui mettait l'accent sur le dialogue avec et la participation de la population cible. Les ONG obtinrent le soutien financier de l'Etat pour leurs projets dans le Tiers-Monde et pour la sensibilisation de la population belge. Les projets devinrent multi- et intersectoriels puisque

dorénavant ils embrassaient simultanément les secteurs de l'agriculture, de la santé, de l'éducation et de l'infrastructure.

Dans les années 80, la Belgique continua de suivre l'évolution internationale en matière de coopération, notamment par le soutien aux Programmes d'ajustement structurel dont l'objectif était de relancer les économies fragiles des pays du Sud. Dans les années 90, une réflexion approfondie sur les objectifs et les instruments de la coopération capta toute son attention. Par la loi de 1999 sur la coopération internationale, elle décida de concentrer sa coopération officielle sur les plans de la thématique et de la géographie et créa, à côté de la Direction générale de la coopération au développement, la « Coopération Technique belge », chargée de l'exécution des projets. En 2000, elle adhéra aux Objectifs du Millénaire pour le développement. Depuis lors, elle s'efforce de coordonner au mieux notre coopération au développement avec celle des autres donateurs et de se démarquer d'un certain nationalisme dans ses programmes de lutte contre la pauvreté. L'objectif ultime est le développement durable.

La place prééminente de l'Afrique centrale dans la coopération au développement de la Belgique

Une autre caractéristique se rapporte à l'aspect géographique de la coopération. La Belgique a toujours prêté une attention soutenue aux pays d'Afrique centrale, plus précisément à son ancienne colonie du Congo et aux anciens territoires sous tutelle du Rwanda et du Burundi. A l'exception des années 90 au cours desquelles les relations avec ces pays connurent une crise grave, ils ont été jusqu'à aujourd'hui les trois plus importants partenaires de notre coopération au développement : depuis 1960, ils ont bénéficié de plus de la moitié de l'aide publique belge. Cette concentration est allée toutefois de pair avec un vaste éparpillement sur de nombreux autres pays. Il en est résulté une volonté de concentrer davantage la coopération belge, ce qui fut fait dans le sillage de la loi de 1999, qui a ramené le nombre des « pays de concentration » à 25 en 2000, puis à 18 en 2003.

Un foisonnement d'institutions et d'organisations impliquées dans la coopération

La coopération belge au développement se caractérise aussi par le grand nombre d'institutions, d'organisations et de partenaires qui s'y investissent. Le rôle central est joué par l'administration, OCD dans les années 60, puis AGCD et enfin DGCD ; depuis 1999 est venue s'ajouter la CTB, chargée de l'exécution et du suivi de la coopération gouvernementale. Bon nombre d'autres administrations sont également parties prenantes : Affaires étrangères, Finances, Ducroire ; les Régions et les Communautés sont également compétentes en matière de coopération. A côté du secteur public,

qui est le premier pilier de notre coopération, nous attachons beaucoup d'intérêt à de multiples organisations internationales (deuxième pilier) et investissons beaucoup dans le secteur non gouvernemental (troisième pilier). Plus de 130 ONG sont reconnues et soutenues financièrement par le gouvernement pour les actions de coopération qu'elles développent. Les universités et les instituts scientifiques tels que l'Institut de médecine tropicale et la Musée royal d'Afrique centrale sont des opérateurs importants. Plus récemment, de nouveaux partenaires se sont ajoutés comme un quatrième pilier : des villes et des communes, des syndicats et des communautés d'émigrés. Ces derniers sont dorénavant reconnus par le gouvernement belge comme des partenaires dans la coopération au développement. Ceci n'est pas encore le cas pour les nombreuses fondations, mutuelles, clubs sportifs, hôpitaux, associations et les innombrables individus qui s'engagent depuis peu dans une coopération décentralisée avec des populations et partenaires dans le Sud.

Un tel foisonnement d'acteurs conduit inévitablement à la question de l'efficacité de l'aide, telle qu'elle a été évoquée dans la « déclaration de Paris » en 2005. La Belgique a souscrit sans réserve aux mesures préconisées par la communauté internationale ; l'autorité politique a entamé un mouvement de réflexion en collaboration avec tous les partenaires : tel était l'objectif des « Assises de la Coopération au Développement » tenues en 2008. Mais les décisions sont lentes à se matérialiser dans des mesures concrètes. Il est vrai que les questions posées telles que une concentration accrue, géographique et sectorielle, la répartition des tâches entre donateurs, la responsabilisation des pays partenaires, la gestion axée sur les résultats demandent des réponses courageuses susceptibles de bouleverser les modes opératoires. L'administration a le plus souvent marqué quelque réticence à impliquer les partenaires indirects dans la définition des programmes bilatéraux de coopération. Ce serait une avancée majeure que de les inviter à participer à part entière à cet exercice dont l'aboutissement serait une programmation à long terme dans laquelle chaque groupe de partenaires aurait sa place et son rôle à jouer en fonction de ses spécificités et compétences.

Une première étape dans cette direction s'est effectuée dans le courant de l'année 2009. Des accords ont été conclus avec un grand nombre d'acteurs indirects à propos de la concentration géographique de leurs projets et programmes, un meilleur rapportage de leurs résultats et la cohérence de leur action avec la politique officielle de coopération. Pour la première fois, les acteurs indirects, actifs dans un pays partenaire, ont été associés à la préparation de Commissions mixtes de la coopération bilatérale directe.

Une relation contractuelle lie l'Etat et les autres partenaires

Un caractère de notre coopération au développement a trait à la relation contractuelle entre l'autorité publique et les autres partenaires. Dès les premières années de l'aide au développement, le gouvernement a octroyé des moyens financiers aux ONG ainsi qu'à d'autres institutions. Au début, ce financement était accordé sur base de la présentation de projets, analysés dossier par dossier. A partir des années 70, ces organisations ainsi que les universités obtinrent une reconnaissance de fait en tant qu'acteurs institutionnels pour la coopération, ce qui sera également le cas plus tard pour les communes et les syndicats. Cette reconnaissance permet de subsidier une grande partie de leur activité internationale sur la base d'un programme pluriannuel dont les projets sont dorénavant une des composantes. La professionnalisation de ces acteurs a rendu possible une plus grande confiance réciproque ; dialogue et évaluations sont à présent les voies d'appréciation de l'exécution des activités proposées.

La Belgique imite et innove

La coopération belge au développement s'est le plus souvent montrée lente pour adopter de nouvelles méthodes et instruments qui émergeaient dans le monde de la coopération. En ce sens, la Belgique a surtout été imitatrice. Son apport principal a longtemps consisté en une assistance technique. Ce n'est que très progressivement qu'elle a consenti, de manière limitée, un espace de participation à la population et aux autorités locales. Les systèmes de cogestion n'ont vu le jour que dans les années 90 et seulement dans quelques-uns des pays partenaires. Les plus récents instruments tels que l'aide budgétaire et le soutien aux programmes nationaux de lutte contre la pauvreté ont été introduits avec difficulté dans nos modes de coopération. Il convient toutefois de noter que notre approche s'actualise peu à peu en suivant, parfois avec retard, la direction prise et les méthodes testées préalablement par d'autres donateurs. Néanmoins, même modifiée et modernisée, la politique de la coopération belge est restée fidèle à sa ligne générale et limitée principalement aux trois secteurs traditionnels : l'enseignement, l'agriculture et la santé. En Afrique centrale, ses modes de fonctionnement subirent, pendant deux décennies au moins, l'influence de l'héritage colonial.

Il ne faut cependant pas croire que la Belgique n'a été, toujours et partout, qu'une imitatrice docile. Elle fut aussi une pionnière sur le plan mondial en matière d'organisation des soins de santé primaires, de recherche médicale et de recherche agronomique adaptée aux tropiques. Elle est également en grande partie l'élément moteur qui a amené ces dernières années la communauté internationale à porter une attention accrue au développement de l'Afrique centrale.

Une particularité : la loi relative à l'organisation de la coopération au développement

Un élément notable distingue la Belgique de nombreux autres donateurs : elle est un des rares pays à avoir donné un cadre à sa coopération par une loi votée par le Parlement après un débat approfondi auquel la communauté nationale fut associée. Développement durable au profit de l'homme, lutte contre la pauvreté, respect de la dignité humaine, Etat de droit et bonne gouvernance, tels sont les principes ancrés dans cette loi. Elle plaide aussi pour un ajustement des paradigmes internationaux à la coopération belge, pour la transparence, la cohérence et la continuité de la politique. Pour ce faire, elle préconise la répartition des tâches entre définition de la politique confiée à l'administration et exécution des projets par une société autonome, le tout en collaboration avec les pays partenaires ; elle impose une stricte limitation du nombre de pays partenaires et concentre les activités sur cinq secteurs spécifiques : les soins de santé de base, l'enseignement et la formation, l'agriculture et la sécurité alimentaire, les infrastructures de base et la prévention des conflits. Concentration également sur certains thèmes transversaux : égalité des chances entre les hommes et les femmes, protection de l'environnement et promotion de l'économie sociale ; concentration toujours dans la collaboration avec les organisations internationales, une vingtaine, et avec les ONG qui ont fait preuve de professionnalisme. Elle prévoit enfin un mécanisme d'évaluation externe et la présentation d'un rapport d'évaluation à la Chambre et au Sénat. Cette loi a été complétée en 2005 par l'ajout du thème transversal, considéré comme prioritaire : les droits des enfants.

A l'écoute de la base : la société civile veut être entendue

Un dernier caractère de la coopération belge est l'indigence manifeste du débat public et parlementaire sur la coopération au cours de ce demi-siècle. Chose curieuse si l'on tient compte du fait qu'il s'agit d'un devoir important pour la société et que le nombre de sociétés et de personnes impliquées dans cette mission constitue une base sociétale considérable. Malheureusement, cette base n'a pas suffisamment voix au chapitre. La coopération au développement ne vient au-devant de la scène que lors d'événements particuliers : la mise en question de la coopération avec le Zaïre dans les années 80, la famine extrême au Sahel ou dans la Corne de l'Afrique dans les années 70 et 80, ou lorsqu'au milieu des années 90, il fut fait mention dans la presse d'une série de projets mal conçus et ratés, dénommés « éléphants blancs ». Les centaines de projets, programmes et initiatives réalisés tout au long cette période, avec ou sans succès, n'ont guère ému ou troublé le public. La cause en est assurément dans un déficit prononcé de la connaissance de la politique, des stratégies et des programmes de la coopération belge au développement.

Puisse le présent aperçu de cinquante ans de coopération belge au développement déboucher sur un débat associant l'ensemble de la société belge ! Tel est l'espoir qu'entretiennent les auteurs.

Bibliographie

La coopération au développement est un domaine qui a fait l'objet de nombreuses publications. Il n'est évidemment pas question de livrer dans le présent ouvrage une bibliographie exhaustive, mais de citer quelques éléments de base, plus particulièrement les documents et ouvrages qui traitent de la Coopération belge au développement et qui ont été des sources précieuses pour les auteurs.

Documents

- Les *archives publiques* se rapportant directement à la coopération sont difficilement consultables : le fonds d'archives du Ministère des Affaires Etrangères n'est ouvert, sauf autorisation spéciale, que pour les archives datant de plus de 50 ans ; les archives de l'administration de la coopération sont sauvegardées mais ne sont pas répertoriées.
- Les *archives privées* représentent une mine de renseignements mais elles ne sont pas faciles à trouver ; signalons le centre KADOC de la KUL où sont déposées d'intéressantes archives concernant la coopération ; de même le Musée de l'Afrique à Tervueren (Section d'Histoire du temps présent, anciennement Institut africain/Cedaf).
- Les *sources orales* : les interviews de ministres, chefs de cabinet, fonctionnaires et coopérants présentent un intérêt certain pour expliquer certains éléments qui n'apparaissent pas dans les documents.
- Les *documents officiels* : ils sont particulièrement nombreux et riches en données ; ils ont été largement consultés :
 - Documents législatifs : lois, arrêtés royaux, arrêtés ministériels.
 - Documents parlementaires : rapports des commissions sur le budget de la coopération ; questions parlementaires.
 - Chambre des Représentants : Rapport de la commission spéciale de suivi des problèmes de l'AGCD, 1997.
 - Rapports de l'administration au CAD (1960-2008) et rapports du CAD sur l'aide belge au développement.
 - Rapports annuels de l'administration (vade-mecum de 1963 à 1967, rapports annuels de 1968 à 1972 et de 1980 à 2008).
 - Cahiers statistiques du personnel (1973-1999), statistiques des dépenses annuelles (1980-2008).
 - Rapports annuels du Conseil Consultatif de la Coopération au Développement (1962-1972).
 - Série « Congo » du CRISP (1960-1967).
 - Rapports de bureaux d'études sur le fonctionnement de l'administration.

Publications

Presse et revues :

- Presse : revue de presse de l'AGCD et du Ministère des Affaires Etrangères (1980-2009).
- Revue trimestrielle de l'OCD et de l'AGCD (Bulletin d'information de la coopération au développement, 1964-1969, et Coopération au Développement, 1970-1974).
- Bulletin bimensuel « DGCD-Contacts » (1990-2009), AGCD/DGCD.
- Revue trimestrielle Dimension 3 (1975-2009), AGCD/DGCD.
- *Textes et documents* (1960-2000), publication du Ministère des Affaires étrangères.
- Brochures de l'AGCD/DGCD sur des thèmes divers (voir chapitre 5).

Livres et articles :

BARREZ D., *De val der engelen*, in Het Orkest van de Titanic, VUB Press en Student Aid Leuven, 1993.

BANSART A., *Coopération Belgique-Tiers-Monde. Annuaire de la coopération au développement*, Centre de documentation internationale, 1962.

BOUTMANS E., *La qualité dans la solidarité. Partenariat pour un développement durable*, DGCD, Bruxelles, 2000.

BRASSINNE J., *L'assistance technique belge au Congo, juillet 1960-juin 1968*, IRRI, chronique de politique étrangère, vol 21, n° 3-4, 1968.

BRASSINNE J., *La coopération belgo-zaïroise 1960-1985*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1099-1100, 29/11/1985.

CNCD – 11.11.11., *Pile et Face. Bilan de la coopération belgo-zaïroise*, 1989.

COENS D., VAN DEN BOSCH T. & VAN DIJK C., *Verre Buren. Ontwikkelingssamenwerking in crisis*, De Nederlandse Boekhandel, Antwerpen/Amsterdam, 1983.

COOLSAET R., *België en zijn Buitenlandse Politiek 1830 – 2000*, Van Halewijck, Antwerpen, 2001.

DE CONINCK D., *Witte Olifanten. De Miljardenschandalen van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking*, Uitgeverij Van Halewijck, Leuven, 1996.

DELOITTE & TOUCHE, *Analyse van de Belgische ontwikkelingshulp op het vlak van flow back en binding*, Deloitte & Touche Management Solutions, Diegem, 1999.

DEVELTERE P., *De Belgische ontwikkelingssamenwerking*, Davidsfonds, 2005.

DEVELTERE P., *De vrije markt van de ontwikkelingssamenwerking*, Davidsfonds, Leuven, 2009.

DEVELTERE P. & STESENS J., *Le Centre de développement intégré en République démocratique du Congo. Cheminement d'un projet vers l'économie sociale*, HIVA, Leuven, 2005.

DEVELTERE P. & STESENS J., *De vierde pijler van de ontwikkelingssamenwerking ; de opkomst van de levensverbeteraars*, HIVA, Leuven, 2006.

DE VILLERS G., *Belgique/Zaire, une histoire en quête d'avenir*, L'Harmattan, Paris, 1994.

DRACHOUSSOFF V, FOCAN A., HECQ J., *Le développement rural en Afrique centrale 1908-1960/1962*, Fondation Roi Baudouin, 1991.

GALAND P. & LEFEVRE G., *La coopération belge au développement: aide ou business*, EVO, Bruxelles, 1996.

HOLVOET N. & RENARD R., *Breaking with the Past: Belgian Development at the turn of the Century*, Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en Management, Antwerpen, 2002.

JANSSENS P.G, KIVITS M., VUYLSTEKE J., *Médecine et hygiène en Afrique centrale de 1885 à nos jours*, Fondation Roi Baudouin, 1992.

MOLENAERS N. & RENARD R., *Ontwikkelingshulp faalt. Is participatie het redmiddel?*, ACCO, Leuven, 2007.

MOREELS R., *Plan de politique pour une coopération internationale*, Bruxelles, 1998.

MULIER F., *Evolution budgétaire de l'aide publique belge au développement, 1969-1979*.

NATIONAAL CENTRUM VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *De Wereld van de Ontwikkelingssamenwerking*, NCOS, Brussel, 1996.

PIRET B. & GALAND P., *L'aide de la Belgique aux pays en développement*, Contradictions et Vie Ouvrière, Bruxelles, 1983.

RENARD R., *De geografische spreiding van de Belgische Ontwikkelingshulp*, ABOS, 1980, 3 delen.

RENARD R. & VLEUGELS W., *Ontwikkelingshulp in theorie en praktijk: een kritische studie van de Belgische hulp aan de Ontwikkelingslanden*, Dosfelinstituut, Leuven, 1973.

RENARD R., *L'aide au développement: une arme politique?*, in de Villers G. (dir.), *Belgique/Zaire: Une histoire en quête d'avenir*, L'Harmattan, Paris, 1994.

Santé et maladies au Rwanda, ouvrage collectif réalisé par le département d'Epidémiologie et de Médecine sociale – UIA, la Faculté de Médecine, Université Nationale du Rwanda, le Ministère de la Santé publique du Rwanda, l'AGCD, Bruxelles, 1982.

STANGHERLIN G., *Les organisations non gouvernementales de coopération au développement*, CRISP, Bruxelles, 2001.

VAN BILSEN J., *Kongo 1945-1965, het einde van een kolonie*, Davidsfonds, Leuven, 1993.

VANDEPITTE M., *De Kloof en de Uitweg – Een dwarse kijk op ontwikkelingssamenwerking*, Epo, Berchem, 2004.

VANDOMMELE M., *Zaire – Zaire-België, onze eigen Noord-Zuidrelatie*, NCOS/EPO, Brussel/Berchem, 1981.

WALGRAVE S., *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen – een sociologische verkenning van de milieubeweging, de derde wereldbeweging en de vredesbeweging*, SOI-KULeuven, Leuven, 1994

WILLAME J-C., *Eléments pour une lecture du contentieux belgo-zaïrois*, Les cahiers du CEDAF, n° 6, Bruxelles, 1988.

Annexe 1

Tableau : Liste des ministres et secrétaires d'Etat à la coopération au développement de 1960 à 2009.

Dates	Responsables de la Coopération	3	4	5	Ministres des Aff. étrangères.	7	Gouvernement
04/09/59	De Schrijver/Scheyven	M	C	F	Wigny P.	C	Eyskens G.
03/09/60	d'Aspremont-Lynden H.	M	C	F	Wigny P.	C	Eyskens G.
25/04/61	Brasseur M.	M	C	F	Spaak P-H.	S	Lefèvre Th.
15/04/65	Spaak P-H.	M	S	F	Spaak P-H.	S	Lefèvre Th.
28/07/65	Adam E.	S	C	F	Spaak P-H.	S	Harmel P.
19/03/66	Harmel P.	M	C	F	Harmel P.	C	Van den Boeynants P.
17/06/68	Scheyven R.	M	C	F	Harmel P.	C	Eyskens G.
21/01/72	Harmegnies L.	S	S	F	Harmel P.	C	Eyskens G.
26/01/73	Pétry I.	S	S	F	Van Elslande R.	C	Leburton Ed.
24/10/73	Cudell G.	M	S	F	Van Elslande R.	C	Leburton Ed.
25/04/74	Van Aal H-F.	S	C	F	Van Elslande R.	C	Tindemans L.
12/06/74	Van Elslande R.	M	C	N	Van Elslande R.	C	Tindemans/VdBoeynants
03/06/77	Outers L.	M	F	F	Simonet H.	S	Tindemans L.
04/04/79	Eyskens M.	M	C	N	Simonet/Nothomb.	S	Martens W.
22/10/80	Coens D.	M	C	N	Nothomb Ch-F.	C	Martens W/Eyskens M.
17/12/81	Mayence J.	S	L	F	Tindemans L.	C	Martens W.
09/06/83	de Donnée F-X.	S	L	F	Tindemans L.	C	Martens W.
28/11/85	Kempinaire A.	S	L	N	Tindemans L.	C	Martens W.
09/05/88	Geens A.	M	V	N	Eyskens M.	C	Martens W.
29/09/91	Derycke E.	S	S	N	Claes W.	S	Martens W./Dehaene J-L.
24/06/95	Moreels R.	S	C	N	Derycke E.	S	Dehaene J-L.
12/07/99	Boutmans E.	S	A	N	Michel L.	L	Verhofstadt G.
12/07/03	Verwilghen M.	M	L	N	Michel L.	L	Verhofstadt G.
20/07/04	De Decker A.	M	L	F	De Gucht K.	L	Verhofstadt G.
12/07/07	Laruelle S.	M	L	F	De Gucht K.	L	Verhofstadt G.
21/12/07	Michel C.	M	L	F	De Gucht K./ Leterme/Vanackere.	L/ C	Verhofstadt/Leterme/ Van Rompuy/Leterme.

Notes : colonne 3 : M = ministre ; S = secrétaire d'Etat - colonnes 4 et 7 : parti concerné :
C = chrétien ; S = socialiste ; L = libéral ; F = FDF ; V = Volksunie ; A = Agalev.
colonne 5 : F = francophone ; N = néerlandophone.
Liste arrêtée au 31/12/2008.

Annexe 2

Tableau : Les conventions générales de coopération (1962-2009)

Conventions générales 1962-1999			
Rwanda	13/10/62	Vietnam	11/10/77
Burundi	29/07/63	Surinam	31/07/79
Tunisie	15/07/64	Thaïlande	23/11/79
Pérou	22/01/65	Equateur	10/03/80
Maroc	28/04/65	Sri Lanka	23/01/81
Malaisie	02/12/66	Bangladesh	22/05/81
Côte d'Ivoire	07/06/68	Gabon	25/01/82
Sénégal	01/07/68	Angola	26/07/83
Congo (Zaire)	23/08/68	Chine	14/11/83
Indonésie	24/06/69	Tanzanie	03/01/84
Chili	24/06/69	Philippines	15/09/94
Cameroun	24/02/70	République sud-africaine	16/03/95
Niger	10/05/71	Ouganda	23/03/95
Colombie	19/10/71	Bolivie	12/10/95
Algérie	30/06/72	Burkina Faso	06/01/97
Soudan	04/02/76	SADC	20/05/97
Seychelles	05/09/77	Bénin	25/01/99
Pays partenaires 2000-2009			
Afrique		Amérique du Sud	
République sud-africaine	<u>08/07/02</u>	Bolivie	20/05/09
Algérie	<u>10/12/02</u>	Equateur	27/06/06
Bénin	<u>25/04/02</u>	Pérou	15/10/02
Burundi	<u>07/03/08</u>	Asie – Moyen Orient	
Congo (Rép. Dém.)	<u>27/03/90</u>		
Mali	<u>28/02/03</u>		
Maroc	26/06/02	Territoires palestiniens	12/11/01
Mozambique	<u>11/05/01</u>	Vietnam	11/10/77
Niger	<u>26/03/03</u>		
Ouganda	01/02/05	<i>En 2003, six pays, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Ethiopie en Afrique, Bangla Desh, Cambodge et Laos en Asie, ainsi que la SADC (South African Development Community, organisme régional) ont été retirés de la liste adoptée en 2000.</i>	
Rwanda	18/05/04		
Sénégal	19/10/01		
Tanzanie	16/10/02		

Note.

La coopération avec seize des dix-huit pays partenaires est régie par des conventions générales signées après 2000, Pour mémoire, des conventions générales avaient également été signées avec l’Ethiopie, le Cambodge et la Laos en 2001 et le Burkina Faso en 2003.

Annexe 3

**Tableau : Montants totaux des dépenses publiques bilatérales
par pays, exprimées en monnaie constante (1961-2008)**

	PAYS	Milliers d'euros	%		PAYS	Milliers d'euros	%
1	Congo*	10.541.856	39,78	26	Ethiopie*	168.703	0,64
2	Rwanda*	2.049.367	7,73	27	Bénin*	147.452	0,56
3	Burundi*	1671138	6,31	28	Chili	143.049	0,54
4	Indonésie**	580.267	2,19	29	Palestine*	131.180	0,50
5	Maroc*	524.372	1,98	30	Brésil	115.212	0,43
6	Tunisie**	485.066	1,83	31	Thaïlande**	111.719	0,42
7	Cameroun**	467.732	1,77	32	Ouganda*	111.189	0,42
8	Tanzanie*	456.093	1,72	33	Zambie	109.439	0,41
9	Bolivie*	390.629	1,47	34	Mozambique*	107.449	0,41
10	Vietnam*	353.380	1,33	35	Haïti	93.595	0,35
11	Sénégal*	347.037	1,31	36	Rép. Sud-africaine*	92.341	0,35
12	Inde	341.315	1,29	37	Colombie**	90.351	0,34
13	Côte Ivoire*	338.635	1,28	38	Cambodge*	85.005	0,32
14	Irak	323.955	1,22	39	Pakistan	75.874	0,29
15	Niger*	311.112	1,17	40	Angola**	74.023	0,28
16	Chine**	237.285	0,90	41	Zimbabwe	63.719	0,28
17	Pérou*	235.894	0,89	42	Soudan**	72.577	0,27
18	Equateur*	226.769	0,86	43	Surinam**	60.845	0,23
19	Algérie*	213.610	0,81	44	Gabon**	60.153	0,23
20	Burkina*	196.323	0,74	45	Guatemala	55.619	0,21
21	Philippines**	190.253	0,72	46	Congo Brazza.	46.509	0,18
22	Turquie	188.342	0,71	47	Malaisie**	45.337	0,17
23	Kenya	187.993	0,71	48	Laos*	38.707	0,15
24	Mali*	183.950	0,69	49	Sri Lanka**	19.936	0,08
25	Bangladesh*	176.938	0,67	50	Seychelles**	15.877	0,06

Source : rapports de l'administration de la coopération au CAD et annuaires statistiques de l'administration

Note : la liste reprend tous les pays dont le pourcentage est supérieur à 0,2 % (de 1 à 45), les pays qui n'atteignent pas ce pourcentage mais avec lesquels la Belgique a signé une convention générale de coopération (de 47 à 50) ou dans lesquels elle avait installé une mission de coopération (46).

Ces 50 pays représentent quelque 90 % des dépenses bilatérales.

Les pays marqués d'un astérisque font partie de la liste des pays partenaires retenus par l'arrêté royal du 26 juin 2000 ; avec deux astérisques, ce sont les autres pays ayant signé une convention générale de coopération avec la Belgique.

Annexe 4

Tableau : Contributions financières de la Belgique aux organisations internationales, 2001-2008 (en milliers d'euros)

Organisations partenaires de la coopération belge (arrêté royal du 9/5/2008)		
Programme des N.U. pour le développement	PNUD	197 954
Organisation des N.U. pour l'alimentation et l'agriculture	FAO	109 132
Fonds des N.U. pour l'enfance	UNICEF	81 133
Programme alimentaire mondial	PAM	68 822
Organisation mondiale de la santé	OMS	63 851
Fonds mondial lutte contre sida, tuberculose et paludisme	FMSTM	63 805
Haut Commissariat des N.U. pour les réfugiés	HCR	60 452
Banque mondiale	BM	58 719
Groupe consultatif de recherche agronomique internationale	CGIAR	44 981
Fonds des N.U. pour la population	FNUAP	42 748
Comité international de la Croix-Rouge	CICR	41 448
Organisation internationale du travail	OIT	38 114
Organisation des N.U. pour éducation, science et culture	UNESCO	36 282
Programme commun des N.U. sur le VIH/SIDA	ONUSIDA	34 405
Agence des N.U. pour réfugiés palestiniens au proche orient	UNRWA	32 295
Programme des N.U. pour l'environnement	PNUE	25 967
Fonds des N.U. pour l'équipement	FENU	24 940
Organisation internationale pour la migration	OIM	18 238
Bureau pour la coordination de l'aide humanitaire	OCHA	16 407
Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme	HCDH	8 307
Fonds de développement des N.U. pour la femme	UNIFEM	7 863
Autres contributions importantes		
Budget de l'U.E. (programmes de développement)		1 500 433
Association internationale pour le développement	AID	700 305
Fonds européen de développement	FED	673 093
Fonds africain de développement	FAD	129 841
Fonds environnemental mondial	GEF	77 204
Fonds international de développement agricole	FIDA	51 944
Fonds asiatique de développement	FAsD	33 508

Remerciements

Pour la rédaction et l'édition du présent ouvrage, les auteurs ont bénéficié de nombreux appuis et contributions. Ils se font un devoir de remercier Messieurs les ministres Armand De Decker et Charles Michel pour leur appui et confiance, les membres de leur cabinet et les fonctionnaires de la DGCD qui se sont impliqués dans ce projet et les personnes qui ont apporté leur témoignage ou leur expérience d'actions concrètes de coopération. Ils tiennent à mentionner particulièrement le chevalier Jacques Brassinne de la Buisserie dont l'expérience en matière de coopération leur a été utile pour en préciser certains aspects ; Nadine Wampach qui a consacré beaucoup de son temps à relire le texte et en améliorer la présentation.

Les auteurs

Aristide Michel, licencié en histoire, débute sa carrière en 1963 au Burundi comme coopérant, professeur dans l'enseignement secondaire. De 1973 à 1975, il fut assistant du professeur Vellut à l'UCL, dans la section d'histoire d'Afrique. Il exerça ensuite des fonctions de direction dans les Sections de coopération attachées aux ambassades de Belgique à Kinshasa, Kigali et Tunis. En 1995, il entra au cabinet du secrétaire d'Etat Réginald Moreels en tant que chef de cabinet adjoint. Il fit également partie du premier conseil d'administration de la CTB.

Patrick Develtere se penche depuis plus de vingt-cinq ans sur les problèmes de la coopération au développement. Il est directeur général de HIVA, institut de recherche sur le Travail et la Société (Université catholique de Leuven, KUL). Il a publié, entre autres, « De Belgische Ontwikkelingssamenwerking » (« La coopération belge au développement », Davidsfonds 2005) et « De vrije markt van de Ontwikkelingssamenwerking » (« Le marché libre de la coopération au développement », Davidsfonds 2009). Il est en outre chargé d'enseigner le cours de « Coopération internationale au développement » à la Faculté des sciences sociales de la KUL.

SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

Service Communication
Rue des Petits Carmes, 15
1000 Bruxelles
Belgique

www.diplomatie.be
www.dg-d.be



ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral

Affaires étrangères,

Commerce extérieur et

Coopération au Développement