



Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques

« La cohérence des politiques belges en faveur du développement en Afrique centrale »

1. Introduction

01. Le présent avis porte sur la cohérence des politiques belges en faveur du développement en Afrique centrale. Il a été approuvé par le Conseil consultatif pour la cohérence des politiques en faveur du développement à sa réunion du 14 janvier 2016.

Langue de rédaction : français

2. Contexte

02. Les trois pays d'Afrique centrale (République démocratique du Congo, Burundi et Rwanda) représentent les trois principaux pays partenaires de la Coopération belge. A eux trois, ils concentrent près de la moitié de l'aide bilatérale belge au développement.

03. L'Accord du Gouvernement belge confirme le statut particulier de l'Afrique centrale dans la politique étrangère de la Belgique : « Notre politique en Afrique centrale demeure une pierre angulaire qui consolide le rôle de la Belgique dans le monde. Surtout maintenant que le monde redécouvre l'importance géopolitique du continent africain, nous devons faire valoir notre expertise¹. » Cette phrase, située dans la section « Affaires étrangères » du document, démontre que l'Afrique centrale est bien plus qu'un partenaire de la coopération au développement, ce qui implique la nécessité d'une politique cohérente impliquant une coordination interdépartementale. A ce sujet, l'Accord innove par rapport aux législatures précédentes : « Le gouvernement s'engage à rédiger une note stratégique sur nos relations socio-économiques, culturelles et politiques avec les pays de cette région². »

04. De même que pour les Affaires étrangères, l'Accord confirme le statut particulier de l'Afrique centrale dans le domaine de la coopération au développement : « Tenant compte de cette concentration, le gouvernement orientera en premier lieu ses efforts sur quelques régions géographiques homogènes connaissant une pauvreté et une instabilité importantes et ayant notamment un impact sur les flux migratoires vers notre pays, comme entre autres la Région des Grands Lacs et l'Afrique du nord³. »

05. Pour ces raisons, la cohérence des politiques belges en faveur du développement de l'Afrique centrale est une nécessité. Le présent avis vise à définir des recommandations pour améliorer cette

¹ Gouvernement belge, Accord du gouvernement, 2014, pp.192-193.

² Ibid.

³ Gouvernement belge, Accord du gouvernement, 2014, p. 199.



cohérence dans les cinq domaines prioritaires de la CPD : le commerce et l'investissement, l'environnement, l'agriculture, les migrations, la paix et la sécurité.

3. Le commerce et l'investissement

3.1. Le commerce des minerais

3.1.1. Etat des lieux de la problématique

06. La région des Grands Lacs en Afrique centrale regorge de ressources naturelles. La République démocratique du Congo (RDC) concentre ainsi environ 10% des réserves mondiales de cuivre, un tiers des réserves mondiales de cobalt et le quart des réserves mondiales de tantale. Elle dispose également d'importants gisements d'autres minerais, comme l'or, le diamant, le tungstène ou l'étain, ainsi que des ressources en hydrocarbures et en gaz. La plus grande partie des ressources minières des Grands Lacs se trouve en RDC, mais une part considérable est transfrontalière – comme les minerais, les hydrocarbures et le gaz –, ce qui en fait un enjeu régional.

07. Comme l'ont dénoncé de nombreux rapports des Nations unies, les populations de l'est de la RDC, où se situe la majorité des ressources minières de la région des Grands Lacs, sont victimes depuis deux décennies de conflits récurrents alimentés par l'exploitation illégale des ressources naturelles et qui déstabilisent l'ensemble de la région des Grands Lacs. De nombreuses concessions sont en effet exploitées illégalement, quand elles ne sont pas pillées par des groupes rebelles pour acquérir des armes. Ces minerais des conflits se retrouvent ensuite dans les smartphones, tablettes et autres ordinateurs portables vendus librement sur le marché européen et ailleurs dans le monde.

08. En décembre 2008, cette situation a incité le Conseil de sécurité des Nations unies à adopter deux résolutions : la résolution 1856 élargissant le mandat de la MONUC (la Mission des Nations unies en RDC) en lui permettant d'« utiliser ses moyens de surveillance et d'inspection pour empêcher les groupes armés illégaux de bénéficier d'un appui du trafic des ressources naturelles », et la résolution 1857 augmentant l'arsenal des sanctions du Conseil de sécurité en vue de lui permettre de cibler les personnes ou entités appuyant les groupes armés illégaux au moyen du commerce illicite de ressources naturelles.

09. Selon les Nations unies, 98% de l'or produit artisanalement en 2013 ont été exportés illégalement vers le Burundi, l'Ouganda, la Tanzanie ou le Soudan, avant d'être envoyés vers Dubaï ou Dar Es Salaam⁴. Le Rwanda a par ailleurs été identifié comme la principale plaque tournante de la contrebande des « 3T » (tantale, tungstène et étain), mais ces minerais sont également acheminés via l'Ouganda et le Burundi.

10. L'Union européenne envisage de promouvoir un mécanisme européen d'approvisionnement responsable en minerais issus des zones « à risque », dont la région des Grands Lacs. Ce mécanisme se base sur le « Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement

⁴ Groupe d'experts des Nations unies sur la RD Congo, *Rapport final 2013*, Conseil de sécurité des Nations unies, S/2014/42, 23 janvier 2014.



responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque »⁵. Le Guide promeut le devoir de diligence qu'elle définit comme « le processus continu, proactif et réactif qui permet aux entreprises de s'assurer qu'elles respectent les droits humains, qu'elles ne contribuent pas aux conflits, et qu'elles observent le droit international et se conforment aux législations nationales, y compris celles qui concernent le commerce illicite de minerais et les sanctions des Nations unies ». Le Guide met en place une série de balises pour éviter que le commerce de quatre minerais – les 3T et l'or – ne finance des conflits. L'Union européenne est responsable d'un quart des importations de ces métaux et est donc un acteur clef pour apaiser les conflits issus du commerce de ces ressources.

11. En 2014, la Commission européenne a proposé un mécanisme d'approvisionnement responsable des minerais issus des régions en conflit et à risque. Ce projet prévoyait une approche volontaire permettant aux entreprises qui le souhaitent de mettre en œuvre une « diligence raisonnable » permettant d'auto-certifier leur chaîne d'approvisionnement.

12. En mai 2015, le Parlement européen a adopté en plénière un mécanisme contraignant de « devoir de diligence » dans les chaînes d'approvisionnement des minerais (3T et or) s'appliquant à toutes les entreprises qui utilisent ces métaux. En juillet 2015, le parlement fédéral belge a adopté en plénière une résolution qui demande également l'application obligatoire de la « diligence raisonnable » tout le long de la chaîne d'approvisionnement (tant pour les entreprises en amont qu'en aval de la chaîne). La discussion a maintenant lieu en « trilogue » avec le Conseil de l'UE et la Commission, en vue de trouver un compromis pour que la législation européenne soit définitivement adoptée.

3.1.2.Recommandations

13. Promouvoir au Conseil de l'UE, dans le cadre du trilogue avec la Commission et le Parlement, un mécanisme contraignant d'approvisionnement responsable des minerais des conflits pour l'ensemble de la chaîne de production et de commercialisation, tel qu'adopté par le Parlement européen en mai 2015 et le Parlement fédéral en juillet 2015.

14. Soutenir la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), qui représente le cadre institutionnel régional susceptible d'harmoniser les législations et instaurer des mécanismes régionaux d'échange de données, de certification et d'alerte, comme cela a été proposé en 2010 par la déclaration de Lusaka.

3.1.3.Justification des recommandations

15. L'Union européenne et les autres bailleurs de fonds internationaux mobilisent d'importants moyens financiers et diplomatiques pour promouvoir la paix et le développement en Afrique centrale, alors qu'ils tolèrent par ailleurs la commercialisation sur leurs marchés de produits contenant des minerais qui ont servi à financer les conflits dans cette région.

⁵ OCDE, « Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque », 2011.



16. La Belgique mobilise sa coopération au développement et sa diplomatie en vue de promouvoir la paix et le développement dans les Grands Lacs. Or, en tolérant l'accès à son marché de produits fabriqués à l'aide de minerais ayant servi à financer des mouvements rebelles et des conflits dans les Grands Lacs, elle contribue à contrecarrer ses efforts en matière de paix et de développement dans la région.

3.2. L'exploitation minière industrielle

3.2.1. *Etat des lieux de la problématique*

17. La relance de l'exploitation minière représente le principal facteur du redressement des indicateurs macroéconomiques en RDC. Alors qu'entre 1989 à 2001, l'économie congolaise avait été en profonde récession quasi sans interruption, la croissance économique est désormais de retour : hormis en 2009, lorsque l'impact de la récession mondiale a fait baisser le taux de croissance du PIB congolais à 2,7%, la croissance annuelle a été de 6 à 7% entre 2007 et 2012 et dépasse 8% depuis 2013. La hausse des exportations, dont la valeur a atteint en 2014 près de 10 milliards de dollars, s'explique quasi exclusivement par l'augmentation des exportations minières qui ont représenté 94% des exportations totales en 2014⁶.

18. Transformée en société commerciale en 2010, la Gécamines est restée dépositaire du sous-sol congolais et a été chargée des ventes de concessions minières à des firmes étrangères. Ces investissements étrangers ont entraîné une forte reprise de la production minière. La production de cuivre, qui était tombée à moins de 20 000 tonnes au début des années 2000, a été multipliée par cinquante depuis lors, dépassant les 300 000 tonnes en 2008 et 2009, les 500 000 tonnes en 2010 et 2011 et le million de tonnes en 2014 – soit le record historique du pays et le double du précédent record des années 1980. La RDC est également redevenu le numéro un mondial des exportations de cobalt, dont la production atteignait près de 75 600 tonnes en 2014 (soit plus de la moitié de la production mondiale), et a enregistré de fortes hausses de production d'or, de coltan ou de cassitérite⁷. La chute du prix du cuivre, qui atteint son plus bas niveau depuis six ans, a aussi des conséquences sur le secteur minier en RDC.

19. La croissance économique tirée par l'exploitation minière ne crée que très peu d'emplois formels. Au total, l'Office national de l'emploi estime à seulement 68 714 le nombre d'emplois formels directs et indirects générés par le secteur minier industriel (soit moins de 0,2% de la population active congolaise)⁸.

20. Bien qu'en forte hausse au cours de la dernière décennie, les recettes fiscales générées par le secteur minier – via l'impôt sur les salaires et les sociétés, les droits de douane et les royalties – ont représenté selon le FMI 829 millions de dollars en 2014, soit seulement 16% des recettes fiscales

⁶ FMI, « Democratic Republic of the Congo. Selected Issues », October 2015, p. 28.

⁷ Ibid., p. 27.

⁸ Ibid., p. 30.



totales de l'Etat congolais ou 2,9% du PIB. Cela s'explique par le code minier de 2002 qui permet un régime fiscal très généreux pour les entreprises minières. L'opacité qui entoure le secteur minier congolais implique un important manque à gagner pour les caisses de l'Etat. Les concessions sous-facturées, les montages financiers opaques, les contrats miniers non publiés et les exonérations fiscales excessives sont en effet monnaie courante. Les pertes engendrées par l'Etat congolais sont colossales. Selon le Rapport 2013 de l'*Africa Progress Panel*, « la RDC possède des ressources minérales parmi les plus riches du monde et est pourtant souvent perdante parce que les entreprises publiques sous-évaluent systématiquement les actifs. Les concessions ont été vendues selon des conditions qui s'avèrent générer des bénéfices importants pour les investisseurs étrangers, dont la plupart sont immatriculés dans des centres *offshore*, engendrant ainsi des pertes considérables pour les finances publiques ». Le rapport analyse cinq contrats miniers conclus entre 2010 et 2012 et impliquant la vente par une entreprise publique congolaise de concessions à une ou plusieurs sociétés *offshore*, pour la plupart immatriculées dans les Îles Vierges britanniques et en rapport avec le groupe *Fleurette*⁹. Il en résulte que l'Etat congolais a perdu dans le cadre de ces cinq contrats la bagatelle de 1,36 milliard de dollars de recettes suite à la sous-évaluation des actifs miniers vendus aux sociétés *offshore*, ce qui représente le double du budget cumulé de la santé et de l'éducation en RDC. Les concessions ont été vendues en moyenne à un sixième de leur valeur de marché, engendrant pour les sociétés *offshore* un taux de rendement moyen de 512%.

21. L'évasion fiscale est favorisée par les « conventions de prévention de la double imposition » (CPDI) qui, selon le FMI, l'OCDE, la Banque mondiale et l'ONU¹⁰, ont tendance à se muer en « double non-imposition » grâce aux techniques d'optimisation fiscale qu'elles permettent. Le modèle belge de CPDI, daté de juin 2010 et qui a notamment été signée avec la RDC et le Rwanda, facilite ce genre de pratique.

22. Le code minier est très permissif en matière de rapatriement des profits engendrés par les investissements directs étrangers (IDE), à un point tel que ces rapatriements dépassent les entrées d'IDE depuis 2013, phénomène appelé à s'exacerber à terme selon le FMI, qui prévoit des rapatriements de profits plus de trois fois supérieurs aux entrées d'IDE en 2019 (2 milliards de dollars d'entrées d'IDE contre 7 milliards de profits rapatriés)¹¹. Or la réforme du code minier, prévue depuis 2012, est toujours bloquée.

3.2.2.Recommandations

23. Promouvoir, notamment au sein de la Banque mondiale qui a fortement influencé le contenu du code minier de 2002, une réforme du code minier en RDC vis-à-vis du législateur congolais. Celui-ci doit être plus exigeant en mobilisation des ressources domestiques, afin de s'assurer que les

⁹ Celui-ci est un des plus importants investisseurs privés en RDC : il est dirigé par Dan Gertler, un homme d'affaires israélien proche du président Kabila.

¹⁰ FMI, OCDE, ONU et Banque Mondiale, "Supporting the Development of More Effective Tax Systems", A report to the G-20 Development Working Group, 2011, p. 28.

¹¹ FMI, « République démocratique du Congo : Consultations de 2014 au titre de l'article IV », octobre 2014.



investissements dans le secteur minier garantissent un apport net de capitaux à l'économie congolaise.

24. Réviser le modèle belge de convention de prévention de la double imposition, afin de corriger les mesures qui favorisent l'optimisation fiscale agressive des entreprises.

25. Promouvoir la transparence, le respect des droits de l'homme et la législation sociale et environnementale par les entreprises miniers présents en RDC, y compris les sous-traitants belges.

3.2.3. Justification des recommandations

26. Il ne paraît pas cohérent de mobiliser l'aide belge dans les Grands Lacs et favoriser le rapatriement des profits pour des montants supérieurs à cette aide via l'existence d'un code minier et de conventions de prévention de la double imposition (CPDI). La Belgique concentre près de la moitié (46% en 2014) de son aide bilatérale dans trois pays d'Afrique centrale (RDC, Burundi et Rwanda) et plus du quart (27,2%) dans la seule République démocratique du Congo, tout en favorisant les rapatriements des profits des IDE et l'évasion fiscale. Le volume des profits rapatriés et de l'évasion fiscale sont de très loin supérieur aux montants d'aide publique au développement, et dépasse désormais celui des entrées d'IDE en RDC.

4. L'agriculture et l'alimentation

4.1. Etat des lieux de la problématique

27. Le potentiel agricole de la RDC est parmi les plus élevés au monde : une étendue de 80 millions d'hectares de terres arables, dont 4 millions sont irrigables ; une diversité climatique et une abondance d'eau qui permettent au moins deux récoltes par an et une importante diversité de cultures ; des ressources pastorales permettant de nourrir environ 40 millions de bovins ou d'autres élevages équivalents ; des ressources halieutiques permettant un approvisionnement annuel de 700 000 tonnes de poissons. Selon le rapport de la FAO-UNFPA-IIASA sur les potentialités de production agricole dans le monde, la RDC dispose d'un potentiel agricole suffisant pour nourrir 2,9 milliards de personnes¹². Près de 70% de la population ont des revenus qui dépendent de l'agriculture, qui représente 40% du PIB du pays.

28. Malgré ce potentiel, 82% de la population congolaise vivent dans l'extrême pauvreté et près de 70% dans l'insécurité alimentaire. Un enfant sur quatre souffre de malnutrition. Le secteur agricole concentre une proportion élevée de femmes vivant dans l'extrême pauvreté. L'Indice Global de Sécurité Alimentaire place la RDC en dernier rang de son classement (109^{ème} sur 109) en 2014. Le pays est dépendant des importations alimentaires, qui représentent 1,5 milliards de dollars US annuels et 15% de la valeur de l'ensemble des importations du pays. La croissance très faible de la production agricole (1,4% par an entre 2007 et 2012 selon l'IFPRI) est plus faible que la croissance de

¹² FAO-UNFPA-IIASA, Potential Population Supporting Capacities of Lands in the Developing World, Rome, Project INT/75/813, 1984.



la population (2,4% par an), ce qui place la RDC dans une situation d'insécurité alimentaire chronique.

29. L'agriculture a maintes fois été consacrée « priorité des priorités » par le gouvernement congolais, avec pas moins de 22 plans et programmes de développement agricole lancés depuis l'indépendance du pays, mais sans concrétisation en termes de mobilisation budgétaire et de mise en place de politiques publiques suffisantes. Toutefois, depuis 2010, la RDC poursuit une nouvelle politique agricole en application de son engagement dans le cadre du processus PDDAA (Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine sous le NEPAD), dont la charte a été signée en 2011 et l'Atelier national de validation s'est tenu en 2013. En 2012, le gouvernement a adopté une loi agricole reconnaissant l'agriculture familiale comme une pierre angulaire de l'économie congolaise. Un Fonds national pour le développement de l'agriculture a été instauré et des Conseils agricoles ruraux de gestion ont été mis en place dans les provinces. Le budget de l'agriculture est en hausse constante, atteignant entre 4% et 5% du budget total ces dernières années (avec un objectif affiché de 10% à terme). Un Plan national d'investissement agricole 2013-2020 de 5,7 milliards de dollars a été lancé en septembre 2012, prévoyant notamment le développement de Zones d'aménagement agricole planifié et de Parcs agro-industriels.

30. Les Parcs agro-industriels (PAI) ont pour but d'attirer les investissements privés dans une agriculture très productive et de précision, fondée sur les nouvelles technologies. Dans ce but, 26 zones allant de 1 000 à 150 000 hectares ont été identifiées dans les différentes provinces. Une Agence congolaise de transformation agricole a été créée pour superviser le développement des PAI. Le premier PAI de 80 000 hectares a été inauguré en 2014 à Bukanga-Lonzo, dans la province de Bandundu, auquel un premier budget de 83 millions de dollars a été alloué dans le cadre d'un partenariat public-privé noué avec un groupe agro-industriel sud-africain. Les infrastructures de base sont par ailleurs financées par la Banque mondiale à hauteur de 100 millions de dollars. D'importantes exemptions fiscales ont été octroyées pour l'achat et la vente des cultures des PAI, ce qui signifie qu'ils ne contribueront pas aux recettes fiscales de l'Etat congolais.

31. Bien que l'on compte environ 8 millions d'agriculteurs en RDC, l'agriculture familiale dispose de très peu de soutiens publics. La faiblesse de la recherche et de la vulgarisation agricole, les difficultés d'accès aux crédits et aux intrants, la quasi-absence de mécanisation et le manque de dessertes agricoles représentent les principaux obstacles de l'agriculture familiale congolaise. Malgré certains progrès récents – comme le développement récent du secteur semencier, la mobilisation de 30 millions de dollars et le lancement de 32 projets pour la recherche agricole, la distribution de 2 000 tracteurs par l'Etat depuis 2008 et la mise à disposition de « paniers » contenant (sous la forme de coupons) des semences et des engrais pour la culture du maïs, du riz, du manioc et des légumes –, le soutien à l'agriculture familiale reste faible et il est à craindre qu'elle soit marginalisée par la priorité donnée aux Parcs agro-industriels. Les organisations paysannes congolaises ont ainsi dénoncé des critères de localisation avantageux pour les PAI (auxquels sont réservées les meilleures terres), des moyens financiers importants mobilisés au détriment de l'agriculture familiale, des déplacements de populations et de trop faibles indemnités octroyées aux paysans déplacés.



32. Il existe de nombreux exemples en Afrique où les cultures mécanisées et à grande échelle en zone humide ont échoué, essentiellement à cause de problèmes techniques (maladies, insectes, problèmes de fertilité du sol) et de technologies agricoles non adaptées. Ce fut notamment le cas dans les années 1970 du domaine de Kaniama Kasese pour le projet de production de maïs en RDC, financé par la Coopération belge à hauteur de plus d'un milliard de francs belges à l'époque. Malgré la mobilisation de 80 tracteurs et de 2 avions d'épandage agricole dans ce projet, on n'a jamais pu emblaver plus de 20.000 hectares et les rendements n'ont jamais dépassé les 4 tonnes à l'hectare, malgré de fortes doses d'engrais. Après 10 ans de fonctionnement, le projet a été abandonné, à défaut d'être rentable. Toutefois, il existe aussi des cas où différents modes d'agriculture ont pu coexister, notamment dans le cas de cultures pérennes (hévéa, palmier, canne à sucre, etc.) où les besoins en intrants sont élevés et où les économies d'échelle jouent beaucoup.

4.2. Recommandations

33. En concertation réelle avec les organisations paysannes nationales, privilégier dans un premier temps des PAI-pilotes avant, le cas échéant, de les développer à une plus grande échelle. Il est crucial d'éviter de développer une agriculture duale sans relations entre l'agro-industrie et l'agriculture familiale, car cela risque d'entraîner une marginalisation du monde rural qui représente pourtant la clé de la souveraineté alimentaire au Congo et en Afrique centrale, comme cela est notamment affirmé par la Note stratégique sur l'agriculture et la sécurité alimentaire de la Coopération belge.

34. Le soutien à l'agriculture familiale et aux pratiques agro-écologiques doit être renforcé par la Coopération belge. Cela implique de mobiliser en priorité les budgets d'aide au développement dans le soutien à l'agriculture familiale. Cela suppose aussi de fournir les biens publics que le secteur privé ne fournit pas et qui sont indispensables au développement de l'agriculture familiale – comme le développement de la recherche agronomique, de la vulgarisation agricole, des dessertes agricoles, des coopératives et des marchés ruraux, l'accès au crédit agricole, aux semences et fertilisants, à l'eau et à l'électricité, la sécurisation foncière et le cadastre foncier, ainsi que le soutien aux organisations paysannes.

4.3. Justification des recommandations

35. Il n'est pas cohérent de favoriser des investissements dans les Parcs agro-industriels (PAI), notamment via la Banque mondiale, susceptibles de marginaliser le développement de cette agriculture familiale, tout en prétendant promouvoir celle-ci de manière à réduire la pauvreté rurale. A tout le moins, des garanties précises devraient accompagner la relance du secteur agricole, de nature à favoriser la complémentarité entre ces deux mondes de l'agriculture.

36. Il n'est pas cohérent, comme le fait la Belgique, de mener un plaidoyer actif sur la révision de la loi agricole, qui limite dans son article 16 l'accès à la terre pour des investisseurs étrangers, sans faire le même effort pour les demandes des organisations paysannes.



5. Les migrations

5.1. Les transferts financiers des migrants

5.1.1. Etat des lieux de la problématique

37. Plusieurs études et rapports ont mis en exergue l'importance croissante des transferts d'argent des membres de la diaspora vers leurs pays d'origine. En 2015, la Banque mondiale estime à 441 milliards de dollars le montant total des transferts financiers des migrants vers les pays en développement (soit plus de trois fois le montant de l'aide publique au développement). Le ministère français de l'économie estime à quelque 2,9 milliards d'euros le montant des transferts vers la zone Franc (soit 2 % du PNB). Au début des années 2000, une étude de Nadine Muteta évaluait à une moyenne mensuelle de 200 euros par migrant congolais vivant en Belgique le montant des transferts allant de la Belgique vers le Congo. En 2015, Solidarité Mondiale chiffre à 394 millions d'euros les transferts des migrants vivants en Belgique à destination des pays extra-européens, dont les principaux bénéficiaires sont le Maroc, la Turquie et la RDC.

38. Les transferts financiers des migrants représentent un flux financier plus important que l'aide publique au développement. Ils sont essentiellement destinés à couvrir les besoins primaires des membres des familles dans les pays d'origine comme la santé, l'éducation ou l'alimentation. Dans le cas des pays d'Afrique centrale, ces transferts sont une forme de revenus supplémentaires pour aider les membres de la famille à faire face aux difficultés de la vie quotidienne.

5.1.2. Recommandations

39. Promouvoir dans le cadre de l'objectif 10 de l'Agenda 2030 des Nations unies la diminution des coûts de transactions des transferts de fonds des migrants vers leur pays d'origine.

5.1.3. Justification des recommandations

40. Malgré les conclusions de plusieurs rapports mettant en exergue l'importance des transferts de fonds des diasporas vers leur pays d'origine, la Belgique n'intègre toujours pas de manière concrète la problématique des transferts des fonds dans sa politique de coopération au développement.

6. La paix et la sécurité

6.1. Etat des lieux de la problématique

41. La Belgique possède d'importants liens historiques et présents avec l'Afrique Centrale. Elle y consacre aujourd'hui une majeure partie de son aide publique au développement et occupe ainsi une place importante en tant que partenaire de coopération avec ces pays. La réduction du nombre de pays de concentration par le Ministre actuel, Alexander De Croo, confirme ce positionnement en maintenant cette région parmi les trois régions – avec l'Afrique du Nord et de l'Ouest – dans lesquelles elle canalise son action.



42. Depuis plusieurs années, la Belgique s'est aussi progressivement engagée sur l'agenda thématique de la fragilité. La Belgique s'est d'ailleurs dotée début 2013 d'une note stratégique sur les situations de fragilité pour diriger son action dans ces contextes. L'engagement sur ce thème s'est d'ailleurs renforcé dans la nouvelle loi sur la coopération au développement de 2013 qui fait de la fragilité un critère dans le choix des pays de concentration.

43. Le Ministre De Croo a consolidé cette attention pour les situations de post-conflit et de fragilité dans son exposé d'orientation politique et, depuis, sa volonté affichée de réformer la Coopération belge pour l'adapter aux enjeux de ces contextes. Volonté reflétée également par l'implication accrue de la Belgique au sein du réseau du CAD de l'OCDE sur les conflits et la fragilité (INCAF) – la Belgique est devenue en novembre 2015 co-présidente du groupe de travail de l'INCAF sur la mise en œuvre et la réforme.

44. Cette double attention place la paix et la sécurité au cœur des préoccupations de la coopération belge. La période ouverte par l'année 2016 ne manquera d'ailleurs pas de mettre à l'épreuve les engagements de la Belgique dans la région des Grands Lacs, mais aussi leur mise en œuvre. Comme on a pu le voir en 2015 au Burundi, les processus électoraux dans la région – prévus en 2016 pour la RDC et l'Ouganda et en 2017 pour le Rwanda – continuent de constituer un risque majeur pour la paix et la sécurité de la population, avec un risque d'embrasement de la situation au niveau national voire régional. D'autre part, l'ensemble des programmes de coopération arrivent ou sont arrivés à échéance (Burundi 2013, Rwanda 2014, RDC 2015, Ouganda 2016), lançant ainsi la perspective des travaux de préparation des suivants.

6.2. Recommandations

45. Assouplir les modalités de réaffectation des financements des organisations de la société civile dans des contextes de fragilité pour faire face à une crise soudaine.

46. Renforcer un appui de type sectoriel aux enjeux de justice et de gouvernance (en envisageant d'autres partenaires que le gouvernement central, notamment des acteurs décentralisés) afin de conserver une fenêtre de dialogue politique.

47. Maintenir un appui spécifique à l'organisation et à l'observation des élections sans pour autant limiter l'appui belge dans les situations de fragilité à ce seul volet.

48. Renforcer des actions d'éducation civique auprès des partenaires du Sud pour encadrer les élections.

49. Réactiver dans des modalités d'utilisation claires des allocations de base pour la prévention des conflits et la diplomatie préventive.



6.3. Justification des recommandations

50. Il y a un investissement important de la Belgique dans les Grands Lacs, dont les enjeux sont régionaux – qu’il s’agisse des enjeux politiques, sécuritaires ou de développement – alors qu’il n’existe aucune stratégie régionale.

51. Il y a une volonté de la Belgique de s’engager dans les Etats fragiles que sont majoritairement les pays d’Afrique centrale, mais la part des interventions prévues dans les secteurs sensibles (sécurité, justice, police, gouvernance) pourtant essentiels à la consolidation de la paix et à la sécurité dans la région reste faible.

52. Dans le cas spécifique de la RDC, alors que de sérieux efforts sont réalisés par la Belgique et la communauté internationale en vue de réformer le secteur de la sécurité en RDC et de désarmer et démobiliser les ex-combattants des groupes rebelles, le manque d’attention donnée à la réintégration dans la société de ces ex-combattants tend à les pousser à reprendre les armes et à pérenniser l’insécurité dans l’Est du Congo.

53. Dans le contexte de crise au Burundi, la suspension de programmes de coopération et l’annonce d’une réorientation des fonds vers les programmes de la société civile et les programmes régionaux font face à des contradictions (comme l’annonce d’un appui accru aux médias privés pourtant interdits d’émettre par le gouvernement ou le soutien à des organisations de la société civile dont les activités ont pourtant été suspendues et les comptes bloqués par le gouvernement Nkurunziza).

54. Il y a un développement attendu de réflexions parallèles sur la réorientation de l’aide belge en RD Congo, au Rwanda, en Ouganda, où la question du renouvellement du mandat présidentiel est pendante, mais en l’absence actuelle de tout cadre de réflexion stratégique ou de vision systémique sur ces enjeux au sein de la DGD.

55. Faible compatibilité du cadre légal, institutionnel, organisationnel et instrumental de la coopération belge avec les situations de fragilité des pays d’Afrique centrale, qu’il s’agisse des approches en termes d’analyses, de flexibilité, de gestion des risques, d’adaptation aux évolutions du contexte, de procédures budgétaires, d’harmonisation (belge et internationale), d’appui à la société civile locale ou encore d’identification des opportunités.

7. L’environnement

7.1. Etat des lieux de la problématique

56. Avec une superficie totale de 1,78 millions de km², les forêts du bassin du Congo constituent la deuxième réserve du monde en termes de forêt tropicale primaire, derrière l’Amazonie. Environ 60% de cette superficie (1,07 millions de km²) se trouvent en République démocratique du Congo, où la forêt tropicale représente 45% du territoire national, le reste se répartissant entre le Gabon, la République du Congo, le Cameroun (un peu plus de 200.000 km² chacun), ainsi que, de façon résiduelle, la République centrafricaine (58.000 km²) et la Guinée équatoriale (22.000 km²). Au



Rwanda, les forêts ne représentent plus que 3.000 km² (12% du territoire national), mais constituent encore une réserve de biodiversité et sont notamment un sanctuaire menacé pour les gorilles. Quant au Burundi, on n'y trouve désormais quasiment plus de forêts primaires (moins de 5% du territoire national).

57. La forêt congolaise a jusqu'à présent été nettement mieux préservée de la déforestation que ses cousines amazonienne et indonésienne. Cependant, le faible taux de déforestation est à mettre en relation avec le retard du pays en termes de développement économique. Il a fortement augmenté depuis que les conflits armés ont baissé d'intensité, permettant la reprise de la croissance. On estime ainsi la déforestation totale à 17.360 km² sur la période 2000-2005 et 19.760 km² entre 2006 et 2010. Plus inquiétant : la déforestation primaire a, elle, quasiment doublé entre les deux périodes, passant de 3.670 km² à 7.010 km². Au total, selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la RDC aurait perdu 6% de ses forêts depuis 1990, soit 14 millions d'hectares, et ceci malgré l'instauration d'aires protégées. Or, la forêt congolaise joue un rôle essentiel au niveau de la préservation de la biodiversité et du climat. Elle abrite ainsi environ 10.000 espèces végétales, dont 600 espèces d'arbres. Elle constitue en outre l'un des principaux poumons de la planète, dont la destruction pourrait entraîner de graves conséquences pour le climat. Sa préservation est donc essentielle à l'atteinte des objectifs internationaux en matière de lutte contre le réchauffement.

58. La forêt constitue une réserve permettant à une part importante de la population de subvenir à ses besoins : au-delà des populations spécifiquement forestières, telles que les pygmées, plus de 40 millions de Congolais ont recours directement à l'écosystème naturel pour une part de leur alimentation, de leur énergie et de leur pharmacopée. L'utilisation durable des ressources naturelles est donc non seulement un enjeu environnemental, mais aussi économique et social.

59. La principale cause de déforestation et de dégradation des forêts est l'agriculture. La première cause de déforestation est, selon les rapports du ministère de l'Environnement, l'agriculture sur brûlis menée par les petits paysans. La deuxième cause de déforestation est l'exploitation non durable des ressources forestières, principalement destinée à l'exportation de bois tropical à destination des pays émergents. Elle est régie par un Code forestier (loi 011/2002) dont l'objectif est de « créer le cadre légal qui permet à la forêt de remplir en équilibre ses fonctions écologiques et sociales, à l'administration forestière de contribuer substantiellement au développement national et aux populations riveraines de participer activement à la gestion des forêts pour pouvoir en tirer un bénéfice légitime ».

60. L'attribution de nouveaux titres forestiers fait officiellement l'objet d'un moratoire depuis 2002, mais celui-ci est régulièrement violé. Ainsi, entre 2009 et 2011, un processus de révision des titres forestiers a été mené par le Gouvernement congolais : 156 titres ont été révisés, dont 65 convertis dans un premier temps et 15 repêchés en deuxième lecture. La société civile a toutefois dénoncé l'opacité des critères d'attribution des titres et les menaces de pillage des ressources naturelles.

61. L'Union européenne constitue l'une des principales destinations du bois tropical, soit de façon directe, soit après transformation dans les industries de pays émergents tels que la Chine. En 2005,



l'UE a mis en place un plan d'action (Règlement n°2173/2005) relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (intitulé FLEGT). Celui-ci a été complété en 2010 par un « Règlement sur le bois » (n°995/2010), entré en vigueur en 2013. Ensemble, ces deux mécanismes sont censés prévenir toute importation de bois illégalement exploité sur le sol de l'UE. Néanmoins, plusieurs rapports ont montré que ces importations n'avaient pas totalement cessé et que la Belgique constitue l'une des portes entrées du bois illégal au sein de l'UE. Selon Greenpeace, le nombre d'opérations de contrôle mises en place par les autorités belges, en particulier dans le Port d'Anvers, est insuffisant et ces opérations sont rarement suivies de sanction.

7.2. Recommandations

62. Renforcer les moyens mis à disposition des services de douanes, en particulier au port d'Anvers, pour contrôler tout chargement suspect en provenance des principaux pays d'origine du bois tropical, notamment la République démocratique du Congo.

63. Promouvoir au sein de l'Union européenne l'adoption d'un cadre juridique contraignant pour exiger la responsabilité des multinationales européennes, en vue de les tenir légalement responsables du respect des normes et des réglementations internationales et locales des pays dans lesquelles elles ou leurs filiales exercent leurs activités.

7.3. Justification des recommandations

64. Il n'est pas cohérent de soutenir, notamment via l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), la mise en place d'une meilleure gouvernance des forêts par la République démocratique du Congo, tout en ne mettant pas de moyens suffisants à disposition pour contrôler l'importation de bois illégal sur son propre territoire.

Olivier De Schutter
Président du Conseil consultatif
sur la cohérence des politiques

Bogdan Vanden Berghe
Vice-président du Conseil consultatif
sur la cohérence des politiques

Secrétariat :

Rudy De meyer-11 Rue de la linière, 1060 Bruxelles. Tél : 02/5361164
Rachel De Plaen-9 Quai du commerce, 1000 Bruxelles. Tél : 02/2501236
info@ccpd.abco.be
<http://www.ccpd-abco.be/>