

Note stratégique Afrique centrale (18 août)

Résumé.

Les liens que la Belgique entretient avec l'Afrique centrale sont profonds. La relation ne se limite pas à des contacts d'Etat à Etat, mais comprend les liens de peuple à peuple, impliquant également les sociétés civiles, les diasporas, le monde académique et les secteurs privés. Ces liens multiples et l'expertise qui en découle forment le socle d'un véritable partenariat stratégique entre nos pays sur le plan économique, politique, diplomatique et social.

Notre pays est un partenaire objectif qui, dégagé de remords historiques ou de sentiments paternalistes, aide la région de la manière la plus efficace possible à promouvoir l'apparition d'une stabilité durable et d'un développement socio-économique sur le continent africain. Ce partenariat doit apporter des avantages mutuels. Considérant que l'approche strictement bilatérale ne suffit plus dans le contexte international actuel, et dans l'espoir de jouer un rôle moteur dans la construction d'une stratégie européenne et internationale efficace dans la région, la Belgique continue de jouer son rôle de « honest broker » en plaçant l'Afrique centrale au cœur de l'agenda international. En proposant des solutions négociées, à travers l'implication de la diplomatie belge dans la problématique de l'Afrique centrale, la Belgique renforcera son rôle sur la scène politique et économique internationale.

En étant présent sur le terrain à travers tous ses instruments de coopération au développement, notre pays soutient un modèle de développement inclusif et basé sur les droits. La coopération belge vise à procurer des avantages matériels concrets à la population, et ce en particulier aux populations les plus démunies. L'action au développement doit viser, soit le développement de l'Etat là où c'est possible, soit le renforcement du rôle du citoyen et de la société civile. La société civile est en effet un pilier essentiel pour le futur des pays de la région et un partenaire essentiel de la coopération au développement fédérale belge en Afrique centrale. La Belgique continuera de plaider pour une exploitation responsable des ressources naturelles.

L'insécurité menace le développement de ces pays et la sécurité de l'ensemble du continent. La question de la sécurité est par conséquent au cœur de nos priorités. En contribuant à renforcer la sécurité de la région, nous contribuons aussi à celle de l'UE et de la Belgique. Sur la plan diplomatique, la Belgique milite ici aussi pour une approche internationale coordonnée. La défense belge offre, là où c'est possible, une assistance structurelle afin que les forces de sécurité nationales puissent prendre en charge elles-mêmes la sécurité de leur pays. Ces collaborations doivent avoir des résultats tangibles et sont évaluées sur leur efficacité.

L'existence d'un Etat de droit est la pierre angulaire du développement durable dans la région. La Belgique continuera de plaider sans relâche afin que les systèmes politiques respectent les principes démocratiques, et ce y compris la liberté d'expression. La Belgique continuera de s'impliquer pleinement en faveur des droits de l'Homme et contre l'impunité.

Le développement économique est la clé afin de résoudre un certain nombre de problèmes dans la région et constitue également une opportunité pour nos entreprises. La Belgique – tenant compte de la répartition interne des compétences – s’investira pour un meilleur climat des affaires et un cadre juridique propice. Parallèlement, tous nos instruments seront utilisés et l’échange d’information sera amélioré via la mise en place d’une réunion interfédérale pour les relations avec l’Afrique centrale, AFECO, sur le modèle de la réunion interdépartementale existante sur l’Afrique centrale.

L’aspect migratoire fait partie intégrante de notre vision globale de la région. La prévention et la lutte contre la migration illégale restent prioritaires. La Belgique poursuit une politique durable, en établissant un meilleur contrôle des flux migratoires, en apportant des réponses aux causes premières des migrations, et en améliorant les conditions de vie sur place, en collaboration étroite avec les pays d’origine. Inversement, l’obligation internationale qu’ont ces pays de reprendre leurs citoyens en situation irrégulière en Europe est cruciale.

La Belgique n’a pas de leçons à donner, mais une expérience à partager: celle d’une intégration régionale qui promeut la stabilité, la paix, la prospérité et l’Etat de droit. Dans cet esprit, nous encourageons l’intégration régionale en Afrique centrale.

Les principes qui servent de fil rouge à la présente note sont l’implication, la cohérence, le respect, l’efficacité et le multilatéralisme.

- Implication : la Belgique s’engage pour la région et met à son profit son expertise et son large réseau.
- Cohérence : la politique est exprimée rationnellement et mise en œuvre en conséquence dans une optique 3D-LO (Diplomatie, Défense, Développement, Law and Order).
- Respect : nous considérons les pays d’Afrique centrale comme des partenaires égaux, qui sont traités sur le même pied que nos autres partenaires importants. L’action de la Belgique est guidée par la volonté de permettre à ces pays de se prendre en charge et à une appropriation des politiques. Un dialogue politique approfondi avec les pays de la région est nécessaire.
- Efficacité : notre politique vise à défendre nos intérêts et nos valeurs. Les engagements sont liés à des résultats concrets.
- Multilatéralisme : la Belgique désire inscrire sa politique envers l’Afrique centrale dans la politique extérieure européenne ainsi que dans un cadre multilatéral plus large.

Note stratégique

La déclaration gouvernementale du 10 octobre 2014 rappelle que notre politique envers l'Afrique centrale reste une des pierres angulaires de la diplomatie belge sur la scène mondiale. Le Gouvernement s'est engagé à rédiger une « note stratégique sur les relations socio-économiques, culturelles et politiques avec les pays d'Afrique centrale ». D'une part, la présente note fait le point sur la situation (géo)politique, économique, et le contexte du développement de la région. D'autre part, elle met en relation l'implication belge sur place et notre vision stratégique future de l'Afrique centrale, basée sur le rétablissement de l'ordre et de la stabilité et le développement dans la région, et indirectement liée à la sécurité dans le voisinage élargi de l'UE. Cette note souligne ainsi les bénéfices mutuels que la Belgique et cette région peuvent s'offrir, les objectifs poursuivis et les valeurs défendues, en mettant l'accent sur l'efficacité et la cohérence (dans une approche 3D-LO), et forme un élément central de politique pour les contacts bilatéraux avec les pays de la région ainsi qu'au niveau international.

Pour l'objet de cette note, le terme d'Afrique centrale fera référence à deux cercles concentriques. Le premier cercle comprend les trois pays qui partagent un certain nombre de spécificités géographiques, humaines et historiques et dont la Belgique dispose à différents niveaux d'une expertise spécifique. Il s'agit de la République démocratique du Congo, du Rwanda et du Burundi. Le second cercle comprend les pays politiquement important de la région au sens large. Les trois pays susmentionnés sont, en effet, intégrés dans des relations complexes de voisinage et les voix de l'Angola, de la République du Congo, de la Tanzanie, de l'Ouganda, de l'Afrique du Sud et du Kenya sont importantes. En 2013, ces derniers –de même que le Soudan du Sud, la Zambie et la République centrafricaine- ont signé l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC.

Il existe par ailleurs une certaine interaction entre la situation sécuritaire au sein des trois pays du premier cercle et celle des pays de la vaste région (comme le Gabon et le Tchad). Enfin, plusieurs organisations régionales jouent un rôle qui ne doit pas être sous-estimé, et doivent être prises en compte, telles que l'Union Africaine, la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) (CIRGL), la Communauté Est-africaine (EAC), la Communauté de Développement pour l'Afrique australe (SADC) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC).

Cette note stratégique s'inscrit pleinement dans le cadre de l'agenda 2030 des Nations unies pour le développement durable, endossé en 2015 par l'Union européenne et ses Etats membres.

La présente note est un document stratégique qui a pour but de devenir un fil rouge et la clé de voûte de la politique de notre gouvernement à moyen terme. Elle servira également de base pour un dialogue régulier avec le Parlement et la Société civile.

1. Pourquoi s'investir en Afrique centrale ?

Dans un monde globalisé et compétitif, le positionnement stratégique est essentiel pour notre développement. Alors que l'Asie connaît une croissance substantielle dans tous ses pays, l'Afrique est certes le prochain marché porteur, disposant d'un énorme potentiel, mais est également marquée par des différences considérables entre ses pays et régions. Actuellement, la région de l'Afrique centrale contribue respectivement 31% (deuxième cercle concentrique) au PIB global de l'Afrique, bien que la contribution des pays du premier cercle soit assez limitée (2,6%). Le potentiel de la région est très important, e.a. en raison de la présence de ressources naturelles et du potentiel de l'agriculture. On observe depuis plus d'une décennie les signes précurseurs d'un décollage économique: urbanisation croissante (dans la région se trouvent quatre des villes africaines les plus dynamiques: Kinshasa, Luanda, Nairobi et Dar es-Salaam), accès croissant à l'éducation, diminution tendancielle du taux de fécondité... Le milieu des affaires continue de s'intéresser à l'Afrique centrale, en dépit de l'environnement des affaires parfois difficile et de certains obstacles. La Belgique doit se positionner pour pouvoir contribuer à ce décollage et en bénéficier. In fine, ce décollage doit donner lieu à une relation économique mutuellement profitable, et ce malgré l'extrême difficulté du climat des affaires dans certains de ces pays. Dans le cadre d'une vision stratégique à long terme, la Belgique doit répondre à l'éveil économique du continent, et à cette fin faire des efforts ciblés.

Sur le plan géopolitique, l'Afrique centrale occupe une position cruciale en ce qui concerne la stabilisation du continent et donc indirectement de l'Europe. Du point de vue de la sécurité continentale, la région joue effectivement un double rôle: elle doit former une barrière contre la propagation des idéologies radicales présentes dans le Sahel et en Somalie vers le sud, mais elle est également une source potentielle de conflits qui menacent la stabilité de l'ensemble du continent, et de ce fait la sécurité du continent européen. Les conflits dans l'est du Congo et au Burundi ont montré que l'Afrique centrale est souvent un terrain où les influences et les intérêts de l'Afrique orientale, d'une part, et celle de l'Afrique australe, d'autre part, se confrontent.

Cette instabilité a également des retombées potentielles sur l'Europe et son voisinage au sens large: l'augmentation de la pression migratoire - en partie en raison des évolutions démographiques (la population de l'Afrique connaît la plus forte croissance dans le monde) et du manque de perspectives de progrès socio-économiques dans certains pays du continent - et l'extrémisme et le terrorisme. Comme la sécurité extérieure et intérieure de l'Europe, au sens large du terme, sont liées, une Afrique stable est dans l'intérêt de l'Union européenne. Une déstabilisation profonde de l'Afrique centrale, suite à des tensions politiques, économiques, démographiques et climatiques, peut augmenter la pression sur un Sahel explosif, tandis que des développements positifs dans la région peuvent avoir un impact majeur sur la consolidation de tout le continent africain. L'instabilité menace aussi le potentiel économique de l'Afrique, ainsi que les relations commerciales avec la Belgique et avec l'Europe.

En raison des relations de longue date entre la Belgique et certaines parties de l'Afrique centrale, la Belgique, plus que d'autres pays, a acquis une connaissance approfondie de certains pays de la région. Les liens entre les forces vives de la Belgique et de ces pays restent étroits et vivants ; les ONG, les églises et les universités, mais également les partis politiques, les syndicats et les mutualités ont des liens parfois intenses avec leurs équivalents en Belgique. Ces liens organiques entre nos sociétés forment la base historique de notre partenariat. La préservation des liens avec ces Etats n'est pas une fin en soi. Les besoins de la population locale, tels qu'elle les formule elle-même, doivent effectivement rester le fil conducteur de notre politique.

La présence de Belges en Afrique centrale, ainsi que le développement d'une diaspora de la seconde et de la troisième génération en Afrique sont également des facteurs importants de contacts et de proximité. L'expertise belge sur l'Afrique centrale est mondialement reconnue, et se traduit par des moyens académiques, des think tanks (CREAC, Egmont), ainsi que des compétences scientifiques au sein d'institutions telles que le Musée Royal d'Afrique centrale. Pour mettre à profit ce capital en faveur des intérêts belges et de ceux du développement durable de cette région, un effort soutenu est nécessaire dans divers domaines, dont la coopération au développement, la diplomatie et la sécurité.

Dans ce contexte, la vision de l'Afrique centrale soutenue dans cette note est celle d'un partenaire objectif et orienté vers le futur, détaché de culpabilité historique ou de sentiments paternalistes, qui aide la région à atteindre efficacement une stabilité durable et le développement socio-économique sur le continent africain. L'action belge est au service de l'Etat de droit, du développement inclusif et de la sécurité dans la région, et de la défense de ses propres intérêts. Nous voulons également accorder une attention suffisante aux besoins humanitaires des pays touchés.

Dès lors qu'une approche purement bilatérale ne suffit pas dans le contexte international actuel, nous souhaitons jouer un rôle de premier plan dans le développement d'une stratégie européenne et internationale efficace pour la région. La Belgique continuera donc à exercer de son influence en tant que « honest broker » afin de placer l'Afrique centrale sur l'agenda international. En proposant des solutions négociées, à travers l'implication de la diplomatie belge dans la problématique de l'Afrique centrale, la Belgique renforcera son rôle sur la scène politique et économique internationale.

Le rôle belge de « honest broker » est également bénéfique pour les pays de la région même. Dans un monde où la concurrence pour attirer l'attention internationale est féroce, la Belgique est souvent le premier pays à mettre des questions telles que la paix, la démocratie et le développement en Afrique centrale à l'ordre du jour des institutions européennes et internationales. Notre pays accorde une attention particulière à un multilatéralisme efficace et veillera à ce que la communauté internationale continue de consacrer une énergie politique suffisante à la région. Son avis est en effet attendu et écouté dans les forums internationaux, au sein de l'Union européenne, dans les enceintes des Nations unies, ou encore de la Francophonie.

La culture lie la région et la Belgique. Nous partageons une de nos langues nationales avec la RDC, le Burundi, le Rwanda, la République du Congo et la République centrafricaine.

Outre cette vision stratégique à long terme, la coopération avec les pays d'Afrique centrale est importante à plus court terme dans des domaines aussi cruciaux que le contrôle de la pression migratoire, la sécurité et le climat. En ce qui concerne la migration, la Belgique abrite une communauté africaine qui croît rapidement en termes numériques. De bonnes relations bilatérales avec les pays d'origine peuvent contribuer à une intégration fluide.

En ce qui concerne la sécurité, la Belgique doit être attentive aux dangers de l'expansion du radicalisme, par exemple dans certaines régions de l'est du Congo. La présence des diasporas crée aussi quelques problèmes spécifiques de sécurité en Belgique même.

En ce qui concerne le climat, les pays européens et africains sont embarqués sur le même navire, et doivent gérer ensemble des défis qui affectent l'ensemble de l'humanité et qui peuvent d'ailleurs également avoir un impact sur les migrations. Une bonne coopération au niveau multilatéral est de ce fait cruciale.

En résumé, notre politique dans la région concernant ces multiples facettes prend en compte les principes suivants:

1. Implication : la Belgique s'engage pour la région et met à son profit son expertise et son large réseau.
2. Cohérence : la politique est exprimée rationnellement et mise en œuvre en conséquence dans une optique 3D-LO.
3. Respect : nous considérons les pays d'Afrique centrale comme des partenaires égaux, qui sont traités sur le même pied que nos autres partenaires importants. L'action de la Belgique est guidée par la volonté de permettre à ces pays de se prendre en charge et à une appropriation des politiques.
4. Efficacité : notre relation s'inscrit au profit de nos intérêts et de nos valeurs. Les engagements sont liés à des résultats concrets.
5. Multilatéralisme : la Belgique désire inscrire sa politique envers l'Afrique centrale dans la politique extérieure européenne ainsi que dans un cadre multilatéral plus large.

2. Contexte : Une région à la croisée des chemins

Politiquement, les trois pays de cette région, qui ont suivi des chemins très différents à l'issue des conflits des années '90, se retrouvent à un tournant.

Les constitutions de ces trois pays, rédigées à l'issue des périodes de conflit des années '90, déterminent, dans les trois cas, que les Présidents en exercice ne peuvent y effectuer que deux mandats. La question de savoir ce qui se passe à la fin de ces deux mandats est désormais posée dans les trois pays, ce qui s'accompagne dans certains cas de graves tensions internes.

La crise actuelle au Burundi illustre à suffisance qu'un processus électoral non inclusif peut déboucher sur une crise interne. Depuis la fin de la guerre civile, les accords d'Arusha et les accords de cessez-le-feu de la décennie passée, le pays a accompli beaucoup de progrès en matière de réconciliation nationale et de cohabitation entre les ethnies. Le pays a vu se développer une société civile active, la liberté d'expression et d'association, mais a fait malheureusement trop peu de progrès en matière de développement économique et de gouvernance. La question du troisième mandat a profondément divisé le pays, la classe politique et le parti au pouvoir, le CNDD-FDD. Les droits et libertés civiles ont été drastiquement réduits suite aux événements, qui ont déclenché un cycle d'attaques terroristes et de répression sanglante. En conséquence, plus de 280.000 Burundais ont cherché refuge dans les pays voisins. La crise a fragilisé le régime, qui est critiqué par la communauté internationale.

En République démocratique du Congo, la constitution prévoit des élections législatives et présidentielles en 2016. La préparation technique et politique de ces élections pose problème: aucun budget crédible n'a été déposé, toutes les dispositions n'ont pas encore été prises pour revoir le fichier électoral et il n'existe pas de calendrier électoral crédible. Bien que le Président ait répété à plusieurs reprises qu'il entendait respecter la constitution -mais aussi garantir la stabilité du pays, il existe aujourd'hui une tendance à faire volontairement "glisser" le calendrier électoral pour se maintenir au pouvoir. Les tensions électorales de court terme s'ajoutent aux problèmes de développement et de consolidation de l'Etat à long terme, qui sont encore compliqués par un processus de décentralisation chaotique, une dégradation de la situation économique, et un rétrécissement de l'espace public. Enfin, la situation dans l'est de la RDC est loin d'être stabilisée, bien que la mutinerie du M23 s'est résolue de manière satisfaisante. La rébellion, coupée de ses soutiens extérieurs, a pu être battue militairement, grâce au soutien de la Brigade d'Intervention de la MONUSCO, et un sursaut des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC). La brigade formée par la Belgique a joué ici un rôle central. La Communauté internationale, agissant de concert, a parrainé la signature en février 2013 par 13 pays d'un ambitieux Accord-cadre pour la Paix et la Sécurité de la région. Néanmoins, la période d'accalmie suivant les événements de 2012-2013 n'a pas été mise à profit pour résoudre les causes premières de l'instabilité dans les Kivu, et pour assoir l'autorité de l'Etat. Les groupes armés continuent de proliférer dans l'est du pays, hors de tout contrôle politique. Certains d'entre eux, tels que l'ADF-Nalu, se renforcent et commettent des actes toujours

plus brutaux. Le FDLR n'a pas disparu, et continue de constituer un poison pour la stabilité de la région.

Au Rwanda, les élections législatives et présidentielles sont prévues pour 2017. La révision de la Constitution permettant un troisième mandat du Président a été adoptée par référendum. Le pays a enregistré des progrès au cours des dernières années sur le plan des infrastructures et du développement économique et social. A l'approche des élections, le degré d'ouverture de l'espace public et politique reste cependant limité. On note par ailleurs l'absence d'indépendance à l'égard des autorités des principaux médias et organisations de la société civile.

Contrairement aux trois pays du premier cercle, les autres pays de la région suivent généralement des cycles électoraux différents. Certains pays ont levé les restrictions constitutionnelles au nombre de mandats présidentiels (à savoir l'Ouganda et la République du Congo ; l'Angola ne tient pas compte des mandats exercés avant 2010). Dans d'autres pays comme l'Afrique du Sud, la Zambie et la Tanzanie, une passation pacifique du pouvoir a eu lieu.

3. Objectifs stratégiques

A. Un appui efficace et responsable au développement, basé sur les droits, via une coopération internationale.

La Coopération au développement est un instrument puissant, qui s'inscrit dans la politique étrangère du gouvernement dans un esprit de cohérence politique et de synergie.

Les moyens limités dont la Belgique dispose pour réaliser ses objectifs en matière de coopération au développement doivent être utilisés de la manière la plus efficace possible. C'est pourquoi l'aide est focalisée sur des zones géographiques prioritaires, et un nombre de priorités par pays.

La Belgique souhaite concentrer sa coopération internationale sur des pays fragiles et post-conflits qui demeurent dépendants de l'aide et où la coopération peut faire la différence. La Belgique inscrit sa politique envers l'Afrique centrale dans une approche internationale et européenne.

Cette expertise est reconnue tant par les autres bailleurs de fonds que par les autorités locales et est alimentée par la « coopération de proximité » sur le terrain via l'agence belge de développement CTB et les acteurs de la coopération non-gouvernementale. Pour ces raisons, la région reste prioritaire pour la coopération belge au développement.

Cette priorité se traduit dans les chiffres. En 2014, la RDC a obtenu le plus gros volume d'aide belge (114,3 millions EUR ou 19,26% de l'APD allouée), suivie du Burundi à la deuxième place (46,4 millions EUR ou 7,82% de l'APD allouée) et du Rwanda à la troisième place (30,9 millions EUR ou 5,22% de l'APD allouée). La Belgique continue ainsi à jouer très clairement un rôle important dans la région. Au Burundi, la Belgique était en 2014 le premier bailleur de fonds bilatéral, au Rwanda le troisième et en RDC le quatrième. Nos interventions en Ouganda et en Tanzanie sont plus réduites (respectivement 3,08% et 2,08% de l'APD accordée), mais renforcent notre présence et notre expérience dans la région au sens large. Ceci vaut également pour notre aide à travers les acteurs non gouvernementaux.

La situation actuelle dans la région reste fragile et les conditions sociales difficiles, et ce malgré la relative stabilité politique et la croissance économique atteinte durant la dernière décennie (2005-2015). Aujourd'hui, les principaux défis sont l'extrême pauvreté, chronique et répandue, l'organisation de la gouvernance dans une situation post-conflit, les violations des droits de l'Homme et la fragilité de la situation sécuritaire.

Les caractéristiques des trois pays sont cependant en partie différentes. Ainsi, au Burundi, le déficit de légitimité qui résulte de la crise récente a provoqué un rétrécissement de l'espace public et des libertés individuelles, qui s'ajoute aux difficultés en matière de gouvernance et de politique de développement. Le pays avait pourtant consenti jusqu'en 2015 des efforts importants sur la société civile et

les médias. La RDC est caractérisée par le contraste entre les richesses naturelles potentielles dont elle regorge et la pauvreté de la grande majorité de la population. Cela est en partie dû à un déficit de gouvernance et au délitement des infrastructures. Si les indicateurs socio-économiques évoluent positivement, ceux-ci ne se traduisent que trop peu dans une amélioration des conditions de vie pour la population. Une réelle volonté politique de développement durable axée sur les besoins des personnes est dès lors indispensable. Enfin, au Rwanda, des investissements importants ont été consentis dans l'édification d'infrastructures modernes et performantes ainsi que dans la sécurité. Si le pays réalise des avancées au niveau des indicateurs de développement, il se caractérise également par un manque d'ouverture de l'espace public et politique.

Les indicateurs de développement de la région restent parmi les plus bas du monde. Le "Human Development Report" (PNUD, 2015) range la DRC en 176^{ème} position, et le Burundi à la 184^{ème} place sur 188. Le Rwanda s'en sort un peu mieux, à la 163^{ème} place, mais reste malgré tout rangé dans la catégorie des pays à bas développement humain.

De ce rapport ressort que 87,7% de la population de la RDC vit en dessous du seuil de pauvreté, établi à 1,25 \$ par jour. Les chiffres sont de 81,3% pour le Burundi et de 63% pour le Rwanda. Selon l'Economist Intelligence Unit, 2/3 des Congolais (105^{ème} position sur 109) et des Burundais (109^{ème} position) vivent dans une insécurité alimentaire aigüe. La majorité de la population consomme moins de 2/3 de l'apport en calories recommandé – avec en conséquence, une sous-nutrition chronique.

Etant parmi les partenaires au développement de la région les plus importants et les plus expérimentés, la Belgique dispose véritablement d'un levier pour obtenir des résultats positifs. Les moyens investis doivent donc donner des résultats concrets. Ainsi, lors de la conclusion des Programmes Indicatifs Nationaux, il est tenu compte des résultats atteints par les programmes précédents sur base de rapports de monitoring et d'évaluation.

Selon l'approche « more for more », une aide supplémentaire est accordée à l'autorité publique qui fait montre de volonté politique, mais qui ne dispose pas des connaissances/capacités techniques ou des moyens nécessaires pour répondre à ses obligations. Dans les pays avec lesquels nous coopérons, nous souhaitons que les institutions et la culture des droits de l'Homme et de la démocratie se renforcent davantage. Dans les pays où de tels progrès ne sont pas constatés, il faut évaluer quel type de coopération sera adopté. En tout état de cause, la volonté du partenaire de travailler à un développement inclusif et durable est indispensable à chaque partenariat. L'action au développement pourra passer soit à travers un renforcement de l'Etat, quand c'est possible, soit à travers le renforcement du rôle du citoyen et de la société civile.

La Belgique veut, dans cette région fragile, soutenir son agenda de réforme et de développement à travers une croissance économique inclusive et durable et à travers la promotion des droits de l'Homme, de la démocratie et de la Bonne

gouvernance. Ce sont là nos priorités absolues. La Coopération au développement belge veillera à inscrire ces priorités dans les programmes indicatifs de développement et d'en faire l'axe prioritaire de nos accords de coopération au développement.

La stimulation du secteur privé, moteur de la croissance économique, en particulier l'amélioration du climat d'investissement dans la région est un facteur de développement important. La Belgique mettra l'accent sur la mobilisation des moyens internes conformément au Plan d'Action d'Addis Ababa, afin que les pays puissent disposer de manière croissante de moyens propres pour veiller au bien-être de leur population.

A travers la coopération au développement, nous entendons aussi accorder de l'importance aux thèmes de la démographie, de la sécurité alimentaire, de la paix et de la sécurité, des migrations, de l'énergie et du climat, mais aussi aux soins de santé et à l'éducation, ainsi qu'au thème transversal du genre. En d'autres termes, la Belgique vise à contribuer à l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (SDG's), ce qui demande une approche gouvernementale intégrée (« whole-of-government approach »), impliquant pleinement la coopération internationale. Ceci demande une coopération étroite avec les différents acteurs sur le terrain, tels que les bailleurs bilatéraux, les organisations internationales, les organisations multilatérales, les acteurs belges, internationaux et locaux de la coopération non-gouvernementale, et les autorités centrales et décentralisées du pays partenaire lui-même. Ce réseau est nécessaire afin de donner forme au concept très différencié de l'approche gouvernementale intégrée. L'usage des technologies et des données digitales est intégré à travers toute notre politique

L'engagement de la Belgique en faveur des populations de la région n'est pas remis en cause. Dans le même temps, la Belgique doit se rendre compte de l'influence des pays émergents et de nouveaux bailleurs qui ne sont pas liés par les règles du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE tels que la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, dont les objectifs de coopération ne sont pas forcément identiques aux objectifs belges. Une concertation avec ces bailleurs est nécessaire, dans la mesure où ces pays ont une autre approche du développement qui n'est pas nécessairement incompatible avec la nôtre.

Grace à sa réforme interne, la Coopération au développement non-gouvernementale belge concentrera mieux ses efforts sur le terrain, et se coordonnera plus efficacement. De même, la réforme de la Coopération Technique Belge permettra d'encore mieux mettre en œuvre l'approche gouvernementale intégrée. A travers une approche intégrée entre les différents départements administratifs, les efforts des acteurs publics et non publics rendront les investissements de la coopération au développement belge encore plus efficaces.

B. Paix et sécurité

La question de la paix et de la sécurité est au centre de nos préoccupations, et cela sous plusieurs angles différents. D'une part, la Belgique ne peut construire son

action de solidarité en faveur des pays de l'Afrique centrale que sur des bases solides : pas de développement sans sécurité. L'action en faveur de l'établissement de la sécurité fait partie intégrante de l'action de solidarité de notre pays envers cette région. D'autre part, la Belgique a des intérêts directs à sauvegarder dans la région. Dans un environnement sécuritaire complexe, l'information de nos concitoyens concernant les risques sécuritaires est primordiale. La Belgique, de par sa bonne connaissance du terrain, prend un rôle de chef de file dans la coordination européenne à ce sujet (voir point I). Enfin, la sécurité et la paix en Afrique sont importantes pour la sécurité en Europe et en Belgique. La récente crise migratoire montre toute l'importance de la paix dans le voisinage de l'Europe. La coopération au développement belge ne sera durable que si elle est bâtie sur une situation durable dans le pays partenaire. La Belgique contribue donc aux efforts internationaux coordonnés et mène en parallèle un soutien aux efforts internationaux à travers un dialogue bilatéral. Ces deux dimensions doivent être complémentaires. Le but final est de permettre aux services de sécurité nationaux d'exercer leur mission de protection du territoire national. Enfin, il faut également tenir compte des effets indirects sur la sécurité de notre pays.

Contribution à un effort international coordonné

Tout au long de ces deux dernières décennies turbulentes, l'Afrique centrale, en tant que telle ou via l'une ou l'autre de ses composantes, est restée sans interruption à l'ordre du jour du Conseil de sécurité et de l'ONU depuis 1993, avec des opérations de paix présentes dans les différents pays : Minuar 1 et 2 au Rwanda (de 1993 à 1996), MONUC/MONUSCO (1999 à maintenant), Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB en 2004) suivie du Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB, 2006) lui-même suivi par le Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB, 2011). Le Conseil de sécurité de l'ONU a également donné à différentes périodes son autorisation pour des opérations spécifiques qui ont été créées en articulation avec des opérations ONU existantes pour mener des missions spéciales comme la controversée « Opération Turquoise » au Rwanda (en 1994), l'opération PESD UE Artémis en Ituri en 2003 ou encore EUFOR RDC (déployée au Gabon et à Kinshasa dans le contexte des élections congolaises de 2006).

Au niveau diplomatique, la Belgique s'investit activement dans les débats relatifs aux interventions internationales coordonnées. Ceci se fait d'abord à travers des contacts avec les membres du Conseil de sécurité des Nations unies. Dans ce contexte, la protection de nos ressortissants est une de nos priorités. Il faut par ailleurs également tenir compte des contextes pré et post électoraux complexes. Ces priorités doivent être reflétées dans les mandats des missions de l'ONU et leur mise en œuvre sur le terrain.

Certaines grandes puissances régionales telles que la Tanzanie ou l'Afrique du Sud jouent un rôle important dans les questions sécuritaires régionales et disposent d'une réelle expertise. Un dialogue renforcé avec ces pays au sujet de certains conflits peut être une manière efficace de faire partager notre vision sur la stabilisation de la région. Ceci s'applique également au dialogue avec l'Union africaine.

Par ailleurs, la Belgique reste active partout dans le monde dans des missions multilatérales en faveur de la paix et de la sécurité et prend sa part des responsabilités (burden and risk sharing) en Afrique. Cette participation se fait en premier lieu dans un contexte multilatéral (NU, UE, OTAN, OSCE). A ce sujet, il convient de rappeler que la participation à une opération dans la région des Grands Lacs (à l'exception des opérations d'évacuation de nos ressortissants) doit être considérée dans un contexte global et à la lumière de nos intérêts politico-militaires. Ceux-ci sont indissociablement liés à un contexte historique parfois complexe, et doivent être conformes aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire sur le Rwanda et à celles de sa révision en juin 2004. Le débat sur la révision de ces recommandations, qui a commencé au Parlement, sera poursuivi.

Sur le plan humanitaire, la Belgique dispose avec B-FAST d'un instrument qui lui permet d'intervenir rapidement sur place en cas de catastrophe naturelle ou humanitaire.

Une assistance structurelle

Nous sommes convaincus que les secteurs de sécurité nationaux doivent pouvoir assurer eux-mêmes la protection des territoires nationaux et des frontières. Ceci signifie qu'ils doivent disposer des capacités suffisantes, mais également respecter les normes minimales au niveau des droits de l'Homme et du droit humanitaire international.

C'est pour cela que la Défense s'investit dans la réforme du secteur de sécurité à travers ses programmes de partenariats militaires (PPM). Ces derniers contribuent en effet directement ou indirectement à la sécurité, à la stabilité et à la paix, ainsi qu'à la promotion des droits de l'Homme, de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance. Ils sont toujours adaptés à la situation spécifique du pays partenaire.

S'appuyant sur un accord de coopération bilatérale, ces partenariats s'articulent autour de quatre piliers (dialogue stratégique, formations académiques et techniques au profit des cadres, contribution au développement des capacités et échange d'expertise), tout en cherchant à créer les conditions de l'appropriation par les partenaires. Ils s'inscrivent chaque fois que c'est possible ou opportun dans une démarche interdépartementale 3D-LO (Défense, diplomatie, développement - "Law and order"), et font l'objet d'une évaluation permanente (opportunité, faisabilité, efficacité, efficience, cohérence, valeur ajoutée, réalisme, concertation et coopération). Cette évaluation systématique, qui va de pair avec un objectif clair et une stratégie de sortie par activité, a permis en quelques années de recentrer les PPM sur les fondamentaux que constituent ces quatre piliers et qui doivent en rester le fil conducteur. Outre cette évaluation permanente, les PPM font également l'objet d'une évaluation conjointe avec le partenaire sur base annuelle. Les PPM ont leur propre dynamique et tant leur structure que leur mise en œuvre permettent de les faire évoluer rapidement en fonction des objectifs, des besoins et des différentes évaluations. Le volume et la nature des activités sont ainsi suffisamment

modulables pour s'adapter aux priorités politico-militaires, aux nouveaux enjeux et aux nouvelles menaces émergentes.

Il va de soi que les activités conduites par la Défense au travers des partenariats militaires doivent mener à des résultats concrets et visibles, et qu'elles sont également évaluées sur base de ce critère d'efficacité. La Défense analyse, et le cas échéant, ajuste ses PPM dans le souci d'obtenir le meilleur retour sur investissement.

Malgré le contexte budgétaire serré, ainsi que le glissement des priorités de la politique belge de défense au vu des développements au Sahel et au Moyen-Orient, qui ont un impact sur notre sécurité, la Belgique tient à maintenir un cadre de partenariat militaire et à développer les opportunités identifiées lors des programmes précédents. Le PPM sur la RDC est ainsi pour l'instant dans une phase de consolidation. Il va de soi que les PPM peuvent être interrompus en cas d'enfreinte grave au droit humanitaire et aux droits de l'Homme, ou de violation de la souveraineté d'un autre Etat. Ceci est prouvé par l'actualité récente, par exemple au Burundi.

La Police fédérale et le SPF Justice se sont également beaucoup investis en Afrique centrale, et ce en particulier au Burundi, où, aux côtés des Pays-Bas, la police fédérale a déployé sur la base des accords d'Arusha des efforts importants pour renforcer la nouvelle police burundaise composée d'éléments de la rébellion et de loyalistes. Ces efforts n'ont malheureusement pas résisté à la pression des événements politiques suite à la crise ouverte par l'échec du processus électoral au Burundi, et ont dû être interrompus.

La Belgique met en cohérence ses programmes bilatéraux et les efforts multilatéraux. C'est pour cela que la Belgique s'est investie dans EUSEC, avec pour objectif la réforme du secteur congolais de la sécurité. La mission a fourni des conseils et de l'assistance aux autorités militaires, et promu des réformes compatibles avec les droits de l'Homme et le droit international humanitaire. Ces efforts doivent à présent être consolidés par le projet PROGRESS de la Commission. La Belgique a également envoyé des experts dans le cadre de EUPOL RDC en soutien à la réforme de la police, et de l'interaction entre la police et la justice.

C. Le renforcement de l'Etat de droit, des droits de l'Homme et de l'espace démocratique

Le renforcement de l'Etat de droit, des droits de l'Homme et de l'espace démocratique sont des priorités pour la politique belge en Afrique centrale. Dans le cadre de notre dialogue politique, tant bilatéralement que par le biais de l'Union européenne, ces thèmes sont régulièrement abordés. Les ambassades belges suivent de près la situation des droits et des libertés et effectuent des démarches, généralement par l'Union européenne, chaque fois que cela semble nécessaire. Nos ambassades entretiennent des contacts étroits avec les défenseurs des droits de l'Homme et soutiennent leur action, en collaboration avec d'autres partenaires. La Belgique continuera à fournir tous les efforts possibles dans le but de contribuer à la protection des défenseurs des droits de l'Homme en danger.

Le Rwanda et la RDC devront passer le test décisif des élections présidentielles en fin de second mandat. Force est de constater que le Burundi n'a pas réussi à passer cette épreuve de crédibilité de ses institutions, ce qui a provoqué de très graves désordres internes. Chaque pays présente bien entendu des caractéristiques très différentes en ce qui concerne le fonctionnement du système politique, la structuration du débat politique, et le parcours historique. Ils doivent donc faire l'objet d'une approche individuelle, mais fondée sur une base universelle consacrée par le droit international et les principes démocratiques. La plupart des pays de la région ont adhéré aux principaux instruments droits de l'Homme des Nations Unies et comme membres de l'Union africaine ils ont également souscrits à des textes fondateurs en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'état de droit. En tant que membres de l'Union africaine, ces pays ont également souscrits aux textes de base sur les droits de l'Homme, la démocratie et l'Etat de droit. Une référence importante à cet égard est la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance.

Le fil directeur est le respect de l'Etat de droit, au centre duquel se trouve la Constitution. Celle-ci peut être modifiée, selon les règles qu'elle prévoit elle-même - et la Belgique sera attentive au caractère inclusif et politiquement crédible du processus menant au changement de la Constitution. Dans les pays où une révision constitutionnelle de certaines dispositions est exclue soit par la Constitution, soit par d'autres règles supérieures, ces dispositions doivent être respectées. Enfin, le respect des délais électoraux prévus par les Constitutions est indispensable et est un facteur de stabilité non négligeable. Les principes de la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance sont dans ce domaine un guide fiable.

La Belgique plaide pour des régimes politiques ouverts et inclusifs, des partis politiques forts et bien structurés, et des dispositions qui permettent à tous d'être associés au pouvoir, à travers une véritable alternance et/ou à travers tout autre mécanisme qui permet d'associer les groupes vulnérables et les minorités à l'exercice du pouvoir. Elle encourage la création d'un espace politique, d'une culture du débat pacifique, de la liberté des médias. Malgré leur importance centrale, l'attention ne doit pas porter seulement sur les processus électoraux, mais sur le cadre réglementaire et la pratique qui encadrent une véritable liberté du climat politique. La Belgique avait beaucoup investi dans ce sens au Burundi, avec un véritable succès jusqu'à la faillite du processus électoral en 2015.

Dans l'attention soutenue que la Belgique porte à la promotion des droits de l'Homme, il convient de souligner ici quelques accents spécifiques : les libertés civiles et politiques, le droit des femmes dans toutes ses déclinaisons, l'accès à l'éducation jusqu'au niveau supérieur, l'accès à la terre, l'égalité face au droit du travail, la lutte contre les violences sexuelles et le droit des minorités et des enfants. Le gender mainstreaming est intégré dans la politique de la Belgique vis-à-vis de l'Afrique centrale.

Certains pays partenaires souffrent de structures qui fonctionnent mal -voire qui n'existent pas- et d'un manque de capacité de gestion et de direction. Si rien n'est fait pour pallier ces faiblesses structurelles, notre aide au développement a peu de chance d'être efficace. C'est pourquoi le budget de la Coopération au développement prévoit une ligne spécifique pour aider ces pays partenaires à augmenter leurs capacités de gestion et de direction et pour contribuer au renforcement institutionnel de l'Etat de droit. Des projets destinés au soutien du processus démocratique_à travers le renforcement de la structure institutionnelle de ces pays peuvent être financés sur l'allocation de base « Consolidation de la Société et Bonne Gouvernance ».

Il est important d'intensifier la lutte contre la corruption et de renforcer la démocratie dans toutes ses dimensions. La Belgique a apporté une contribution financière au Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme au Burundi et en RDC. En RDC, nous subsidions un projet spécifique d'ONU Femmes concernant les droits des femmes et nous finançons, en partenariat avec la Banque Mondiale, un projet baptisé « Accountability and Inclusive Local Governance ». Au Rwanda, nous soutenons la mise en œuvre de la Convention contre la torture. En favorisant les rencontres entre les représentants des parlements, entre autres par le biais de l'AWEPA et de l'Union interparlementaire, notre pays contribue également à la promotion de la démocratie et de la paix dans la région.

En misant sur la construction de l'Etat, la Belgique devrait également s'intéresser aux dynamiques régionales et locales, ainsi qu'à la décentralisation du pouvoir comme moyens de pacification et de prospérité économique. En tant qu'Etat fédéral, la Belgique peut offrir son expertise et s'appuyer sur les relations des villes, municipalités et provinces belges en Afrique centrale. Lorsque cela est pertinent, nous travaillons également sur la thématique « Numérisation et droits de l'Homme ».

La Belgique reste convaincue que la lutte contre l'impunité est fondamentale pour pérenniser les progrès de l'Afrique. Le manque d'accès à une justice équitable et le problème d'impunité font certainement partie des plaies les plus graves auxquelles les pays d'Afrique centrale font actuellement face. Les efforts qui ont été entrepris pour tenter de réformer la police et la justice n'ont pas toujours été suivis de résultats, comme l'illustre l'exemple malheureux du Burundi. Les règles doivent être respectées et les abus doivent être punis. La Belgique continue de soutenir le travail de la Cour Pénale Internationale. Même si cette dernière est critiquée par certains en Afrique, la justice pénale pour les crimes les plus graves y a acquis une place importante et joue pleinement son rôle de dissuasion. Après le génocide des Tutsis au Rwanda de 1994, un travail important a été mené par les justices nationales et internationales pour juger les auteurs des crimes. La Belgique a coopéré et coopère encore à plusieurs procès de génocidaires qui ont fui en Europe. En République démocratique du Congo, l'arrestation et le jugement de plusieurs chefs de guerre commence à influencer durablement les comportements politiques. Il s'agit d'un combat de très longue durée. Enfin, la Belgique continue d'accorder de l'attention à la question de la justice transitionnelle, entre autres, en collaboration avec l'Union africaine.

D. Relations économiques et commerciales

L'Afrique représente 3,7% des exportations belges et de ce total, la RDC représente 2,4%, et le Rwanda et le Burundi moins de 1%. Cependant, à l'échelle de ces pays, les relations économiques avec la Belgique restent significatives. Ainsi, au Rwanda, la Belgique est le premier exportateur et importateur de l'Union européenne. De plus, le potentiel de croissance de ces pays, et en particulier de la RDC, offre des opportunités considérables. Par ailleurs, les relations avec le deuxième cercle des pays régionaux prend des proportions considérables (3,9 milliards € soit 43% de nos exportations vers l'Afrique).

Certains acteurs économiques belges au Rwanda, au Burundi et en RDC sont de taille non négligeable dans ces pays, même s'ils ne sont pas des acteurs économiques importants en Belgique.

Certains nouveaux acteurs, comme le Kenya, l'Éthiopie et l'Afrique du Sud jouent un rôle de plus en plus important. Ces marchés doivent également être considérés dans une optique d'intégration régionale. C'est d'ailleurs de plus en plus l'approche suivie dans le cadre de missions commerciales organisées par les régions.

En ce qui concerne la RDC, la Belgique a conclu un accord de prévention de la double imposition, ainsi qu'un accord de protection des investissements. Ces deux accords ont été ratifiés par le parlement de la RDC. Le Gouvernement belge accorde un grand intérêt à l'amélioration du climat des affaires, et soulève cette question dès que possible avec ses partenaires publics. Certaines mesures ont été prises par l'actuel gouvernement, et l'accession de la RDC au traité d'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) pourrait amener une amélioration notable de la sécurité juridique des entreprises. Mais le climat des affaires reste difficile; notamment la loi agricole et la procédure de révision du code minier restent des sujets délicats. Le Congo occupe la 184^{ème} place (sur 189) au classement « Doing business de la Banque Mondiale ». Le droit de propriété, l'accès à une justice fonctionnelle et la corruption endémique sont des défis particulièrement aigus.

L'économie rwandaise est généralement bien administrée (62^{ème} au même classement Doing Business) et offre surtout des possibilités dans le domaine des services, dans une logique de hub régional. La Belgique a, là aussi, ratifié un accord de double imposition qui est d'application.

Au sens large, le potentiel de croissance dans la région est considérable, avec une population de 385 millions, un pouvoir d'achat croissant et une localisation centrale, stratégique. Les trois partenariats économiques conclus respectivement avec l'Afrique de l'est, de l'ouest et australe offrent d'ores et déjà un cadre clair pour le renforcement de nos relations commerciales et offrent des opportunités pour la diversification de ces économies.

Le lien entre le développement de l'Afrique de l'Est et la RDC est donc important, de même que le lien entre l'Ouest de la RDC et les pays voisins. Tant dans l'Est que dans l'Ouest de la RDC, on constate de nombreuses opportunités dans le domaine

de l'énergie, mais aussi des infrastructures de transport (ports, chemins de fer, routes) telles que le raccordement du port de Matadi et le lien entre l'est du Congo et les ports de Mombassa et de Dar es Salaam (corridors nord et central). La Belgique soutient ses régions dans l'identification des opportunités économiques et commerciales.

L'Afrique a vu l'émergence de nouveaux acteurs économiques majeurs qui bouleversent les données économiques et commerciales : la Chine, bien sûr, mais aussi des pays tels que le Maroc et la Turquie s'intéressent activement au potentiel de l'Afrique centrale. Il s'agit là de développements positifs que la Belgique soutient en principe. La Belgique est cependant attentive à créer pour ses entreprises un « level playing field », avec des conditions de concurrence équitables. La Belgique souhaite pleinement jouer de son expérience dans ce domaine.

E. Un développement économique équitable

La situation macro-économique de l'Afrique centrale s'est améliorée ces dix dernières années. Mais ceci n'a eu que des effets limités sur le niveau de vie de la population et a souvent été de pair avec une surexploitation des ressources naturelles.

Le décollage économique de la région devra être assuré par une exploitation raisonnable des ressources naturelles. Ceci devra s'accompagner d'un développement des infrastructures nécessaires, ainsi que d'un encadrement par le secteur privé et l'administration en soutien de l'exploitation. Par ressources naturelles, il faut comprendre non seulement les matières extractibles, mais aussi l'ensemble des ressources naturelles dont dispose les pays de la région comme la richesse forestière, le territoire agricole et la richesse fluviale.

La Belgique s'attache depuis longtemps à combattre le pillage des matières premières, et a contribué à plusieurs initiatives multilatérales dans ce domaine. Pour la Belgique, il est important que l'exploitation des ressources naturelles profite à la population et à l'économie formelle des pays d'Afrique centrale. C'est notamment l'importance que notre pays attache à la bonne gouvernance et à la transparence dans le secteur extractif en RDC qui l'a motivé à rejoindre l'ITIE (Initiative pour la Transparence des Industries Extractives). En ce qui concerne l'exploitation des diamants, le secteur diamantaire belge situé à Anvers a été à l'origine des accords de Kimberley, qui luttent avec efficacité contre le commerce des diamants de conflit.

En ce qui concerne le commerce des matières premières, par exemple dans les Kivu, la Belgique a également participé à plusieurs initiatives afin de mieux contrôler les sources d'approvisionnement de plusieurs minéraux rares. Il s'agit avant tout d'empêcher que l'exploitation de ces ressources ne profite aux groupes armés et contribue à la persistance de la violence dans certaines régions. Les forces armées des pays d'Afrique centrale doivent aussi se voir rappeler leurs obligations face à la population de leur pays. Mais il est également important que l'exploitation des

ressources minières profite au tissu économique local, et non pas seulement aux acteurs économiques internationaux. Il faut veiller à ce que les acteurs économiques locaux ne soient pas désavantagés face aux nouvelles contraintes imposées par les systèmes de lutte contre les minerais des conflits. C'est un des points d'attention de la Belgique lors des débats sur la mise en place d'une législation européenne dans la matière. La Belgique encourage également les systèmes développés par la région pour augmenter la traçabilité des matières premières, par exemple dans le cadre de la CIRGL.

L'opinion publique européenne, et belge, est très attentive à la gestion équitable des ressources naturelles de ces pays et à la protection de l'environnement. La RDC est, en particulier, considérée comme le poumon vert de la planète. 20% de la forêt équatoriale restante dans le monde se situe en RDC, ce qui a constitué un enjeu majeur dans les discussions en cours sur les adaptations climatiques. La Belgique doit employer son influence pour plaider auprès de la RDC pour une exploitation responsable de ses forêts, y compris dans les forums internationaux. La Belgique a ainsi œuvré à convaincre la RDC à préserver le parc des Virunga, et l'exceptionnelle richesse de la faune et de la flore qu'il contient. Ce parc, inscrit à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO serait en effet menacé par l'exploration du pétrole dans le lac Albert. Il importe de démontrer que l'exploitation des atouts touristiques exceptionnels de ce parc représente une contribution plus importante au développement des populations riveraines que l'exploitation du pétrole. La Belgique incite les autorités congolaises et la MONUSCO à préserver la sécurité à proximité du Parc, dans l'intérêt des populations civiles.

Outre la préservation du parc des Virunga, la Belgique suit de nombreux autres sujets avec attention, comme la protection des forêts et des bois rares ou encore la lutte contre le braconnage, qui est liée à des financements illicites de groupes armés. Les initiatives de la région afin de lutter contre ces phénomènes sont encouragées.

F. Soutien à l'approche régionale

La Belgique n'a pas de leçons à donner, mais une expérience à partager: celle d'une intégration régionale qui promeut la stabilité, la paix, la prospérité et l'Etat de droit. Dans cet esprit, nous encourageons l'intégration régionale en Afrique centrale.

L'intégration régionale se heurte cependant parfois à certains obstacles. Ainsi, le point de gravité de la RDC est à l'ouest, et le Rwanda et le Burundi sont économiquement orientés vers l'est.

Dans le passé, les institutions subrégionales comme la « Conférence Internationale des Pays de la Région des Grands Lacs » (CIRGL), la « Southern African Development Community » (SADC) et l'« East-African Community » (EAC) ont joué un rôle, même si le succès n'a pas toujours été au rendez-vous et que leur action n'a pas toujours été convaincante. Elles sont toutefois appelées à jouer un rôle croissant dans le développement économique régional, qui ne peut décoller que dans un contexte d'absence de conflit interne parmi ses membres et si les rivalités régionales sont tenues sous contrôle. Une coopération transfrontalière pragmatique en Afrique centrale est la clé du rétablissement de la paix et du développement économique.

En ce qui concerne la CEPGL (Communauté Economique des Pays des Grands Lacs), une intégration économique plus poussée a incontestablement un intérêt économique et politique. Cependant, les conflits régionaux ont bloqué l'action de cette organisation. La Belgique encourage les autorités de ces pays à avoir des contacts directs, afin d'apporter des solutions aux conflits. La Belgique continuera de soutenir la CEPGL, lorsque l'opportunité se présentera.

La Belgique continuera son soutien politique à la CIRGL, une initiative qui rassemble les pays les plus concernés par la question des Grands Lacs. Elle s'emploiera également à maintenir et approfondir les contacts sur la question des Grands Lacs avec l'Union africaine, un acteur d'une importance croissante dans le jeu politique interafricain. Ainsi, le Comité de Paix et de Sécurité de l'Union africaine a pris une approche de principe très courageuse dans le dossier burundais, même si certaines décisions ont été ultérieurement corrigées au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Pour l'Afrique des Grands Lacs, l'« Accord-Cadre pour la paix, la sécurité et le développement » (2013), mentionné plus haut, est d'une grande importance. Cet Accord définit ce que les pays impliqués, la sous-région en tant que telle et la communauté internationale peuvent faire pour résoudre les problèmes d'insécurité dans les Grands Lacs en s'attaquant à leurs « causes profondes » (root causes). L'Accord-Cadre, bien qu'il fournisse une description et une analyse adéquates de ces causes profondes, n'a toutefois toujours pas permis de trouver des solutions définitives à cette problématique des Grands Lacs. La Belgique soutient les objectifs de l'Accord-Cadre et est d'ailleurs explicitement mentionnée dans son texte. C'est à

cette fin que la Belgique a cofinancé une conférence régionale pour promouvoir l'investissement privé dans la région des Grands Lacs en février 2016.

La croissance économique durable et le développement du secteur privé ne sont en effet pas seulement une affaire nationale. Notre pays contribue ainsi au développement de projets transfrontaliers, à travers des acteurs multilatéraux tels que la Banque Mondiale, mais aussi des acteurs non-gouvernementaux tels que Trade Mark East Africa, pour promouvoir la libre circulation des personnes et des services. Dans le même esprit, la Belgique encourage aussi les investisseurs privés à financer les projets transfrontaliers.

L'approche régionale a également une valeur ajoutée sur le plan de la consolidation de la paix, de la prévention des conflits et des droits de l'homme, en particulier par le soutien à des formes de coopération régionales et à des initiatives d'acteurs non-gouvernementaux locaux et internationaux.

G. Accompagner et soutenir les coopérations civiles

La société civile est un pilier indispensable pour le futur des pays de la région, et un partenaire essentiel de la coopération au développement fédérale belge en Afrique centrale.

Les ONG sont des acteurs essentiels pour le renforcement de ces sociétés civiles. Ces entités sont porteuses d'une réelle expertise afin de poursuivre des objectifs ambitieux en termes de promotion des droits humains, de protection de l'environnement, d'égalité sociale et de genre, d'émancipation économique et démocratique. Ceci explique le grand intérêt accordé au rôle et à l'expertise des ONG. La coopération fédérale belge reconnaît également un rôle primordial aux universités et aux institutions scientifiques, aux organismes liés à l'éducation, aux administrations locales et aux syndicats. La coopération non gouvernementale est assurée par d'autres nombreux acteurs non gouvernementaux, des syndicats, des villes et communes, des mutualités, des associations de migrants, ainsi que de nombreuses autres initiatives citoyennes dites du 4^e pilier qui portent des microprojets de développement dans plusieurs domaines. Mentionnons pour mémoire des centres de connaissances importants tels que le Musée Royal d'Afrique centrale, l'institut de médecine tropicale d'Anvers, des think tanks tels que le CREAC, Egmont. On peut également citer les écoles belges à Kinshasa, à Lubumbashi, à Kigali, et à Bujumbura, dont les élèves sont principalement issus de la région. Elles permettent de tisser des liens entre notre pays et la région.

Les différents acteurs de la coopération non-gouvernementale sont très présents en Afrique centrale. Ainsi, sur les 106 ONG belges agréées par la Direction générale de la Coopération au développement, pas moins de 51 d'entre elles financent des activités de développement en RDC. En 2014, le financement des acteurs non-gouvernementaux se chiffrait à 36,53 millions d'EUR, ce qui fait de ce pays le principal bénéficiaire des aides des acteurs non-gouvernementaux belges. La coopération non-gouvernementale se chiffrait à 8,61 millions d'EUR au Burundi et à 6,11 millions d'EUR au Rwanda. Les ONG des pays en développement peuvent

obtenir des financements à travers un partenariat avec une ONG belge reconnue et présente dans leur pays. La réforme de la coopération non gouvernementale, qui a été négociée avec les organisations compétentes au cours de l'année 2015, vise une efficacité accrue des interventions grâce à davantage de coopération et de synergies, une meilleure concentration et une simplification administrative. La même philosophie s'applique au Cadres Stratégiques Communs qui facilitent la concentration géographique des interventions de la coopération non gouvernementale et assurent un meilleur dialogue avec l'administration.

En termes de coopération bilatérale et de culture, les activités des entités fédérées dans la région, et en particulier en RDC, offrent à notre pays une visibilité supplémentaire. Elles contribuent au renforcement des relations entre l'Afrique centrale et la Belgique.

H. Migration et diasporas

Plus que jamais, la migration est un sujet prioritaire à l'agenda européen. A l'initiative de la Commission, les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont déclarés favorables à inscrire les migrations comme priorité de la politique extérieure commune, et ce particulièrement en ce qui concerne les pays africains d'origine et de transit. La perspective migratoire est incluse dans notre vision globale de la région. La prévention et la lutte contre le séjour illégal restent prioritaires. La Belgique poursuit une politique durable, qui s'attache à apporter des réponses aux causes profondes de la migration illégale et l'amélioration des conditions de vies sur place, en collaboration étroite avec les pays d'origine. Dans ce contexte, l'obligation internationale de reprendre ses propres citoyens en séjour illégal à l'étranger est cruciale. La politique migratoire en Belgique s'inscrit dans un cadre plus large dans lequel la cohérence est recherchée entre tous les niveaux de pouvoir. Afin de déployer une politique efficace, il est important que la politique étrangère et la politique de coopération au développement s'inscrivent dans une vision globale, surtout pour les pays avec lesquels la Belgique entretient des liens étroits.

La politique migratoire belge envers les pays d'Afrique centrale s'inscrira, de manière complémentaire, dans les initiatives multilatérales existantes telles que le processus de Rabat ou le suivi de la conférence Euro-africaine de la Valette sur les migrations.

L'évolution en Afrique centrale a un impact direct sur notre pays par les courants migratoires non-négligeables, mais aussi dans sa dimension d'asile. En 2015, 650 Congolais ont demandé l'asile en Belgique (84% se sont vu reconnaître le statut), 242 Burundais (reconnaissance du statut de réfugié : 76%) et 230 Rwandais (reconnaissance : 33%). La situation politique et sécuritaire en Afrique centrale n'est donc pas sans effet direct pour la Belgique.

Nos relations avec ces pays visent également à assurer que ces échanges migratoires se déroulent dans de bonnes conditions. Des accords de réadmission existent avec le Rwanda et avec la RDC depuis 2006, et avec le Burundi depuis 2009. La Belgique dispose d'ailleurs à Kinshasa d'une antenne de l'Office des

Etrangers, afin de régler au mieux les problèmes migratoires. La Belgique mène en RDC une politique active de prévention, de son propre chef ainsi qu'en collaboration avec l'OIM (Organisation Internationale des Migrations). Ils visent à informer et prévenir les migrants potentiels, ainsi qu'à encadrer ceux qui reviennent. La politique d'accès au territoire est évidemment essentielle pour la relation bilatérale belge avec ces pays. Dans ces trois pays, ce sont les Ambassades de Belgique qui gèrent généralement la délivrance de visa pour l'ensemble de la zone Schengen, ce qui est une tâche lourde et très délicate. Les intérêts des hommes d'affaires doivent être pris en compte, et des voyageurs bona fide doivent pouvoir avoir accès au territoire. En revanche, il faut combattre les tentatives de migration illégale. A cette fin, une communication étroite entre les Ambassades et l'Office des Etrangers est nécessaire, dans le respect des règles existantes. Dans le même temps, une politique de retour ferme et efficace est nécessaire pour ceux qui se trouvent illégalement sur notre sol. La pleine coopération des pays d'origine pour l'identification et la ré-acceptation est de ce point de vue cruciale.

L'accroissement numérique de la diaspora congolaise et sa diversification sont des phénomènes relativement récents. Il y avait, au 31 décembre 2014, 18.564 Congolais vivant en Belgique, ainsi que 3.198 Rwandais et 1.468 Burundais. A cela s'ajoutent bien sûr de très nombreux ressortissants de ces pays qui ont été naturalisés au cours des années ; entre 2003 et 2013, 19.220 nationaux de la RDC ont été naturalisés belges, ainsi que 6.333 Rwandais et 2.187 Burundais. Les diasporas constituent une chance pour la Belgique, et il est important de garder vivant ce lien qui nous rattache à l'Afrique centrale. Des initiatives sont prises pour encourager les diasporas à s'intéresser à leur pays d'origine.

La présence de ces communautés provoque parfois quelques effets négatifs, d'amplitude limitée : on note des cas de criminalité urbaine et certains croisements avec une activité politique dans le mouvement des « combattants ». Encore faut-il remarquer que les problèmes sont le plus souvent le fait de Belges originaires d'Afrique centrale. Notre pays restera également attentif aux dangers de l'expansion de la radicalisation de type djihadiste, par exemple dans certaines régions de l'est du Congo.

I. Défense des intérêts de nos ressortissants dans la région

L'intérêt de nos ressortissants en Afrique centrale demeure une priorité pour la Belgique, en particulier en cas de crise. Il y a actuellement 3.418 Belges en RDC, 585 au Rwanda et 332 au Burundi. Le nombre de Belges présents dans d'autres pays de la région est également significatif (240 en Ouganda, 250 en Tanzanie, 230 en Angola, 238 en République du Congo et 459 au Kenya).

Ces chiffres comprennent les Belges résidant de manière permanente dans le pays et qui se sont inscrits à l'ambassade ou au consulat. La tendance n'est pas à l'augmentation. L'arrivée de nouveaux Belges dans la région dépend en grande partie du climat d'affaires, qui reste malheureusement peu propice, à tout le moins pour la RDC et le Burundi.

La présence d'une communauté belge sur place demande beaucoup de travail de la part des Ambassades. Celles-ci assistent les Belges expatriés sur le plan consulaire et de l'Etat civil, en remplissant pour eux le rôle de l'administration communale.

Des efforts importants ont également été fournis pour la défense consulaire de nos compatriotes qui sont en prison, notamment en RDC. La délicate et douloureuse question des adoptions a été suivie de près par notre Ambassade à Kinshasa et a pu être réglée de manière heureuse.

La dimension sécuritaire doit également être prise en compte. Le climat d'instabilité prévalant au Burundi actuellement, ainsi que la perspective du cycle électoral en RDC imposent de maintenir en permanence un système élaboré de recensements des Belges présents, et d'alerte afin de faire passer rapidement des consignes à l'ensemble de la communauté en cas de nécessité comme cela a été fait en République du Congo ou au Burundi durant les derniers mois. Les services publics fédéraux coopèrent étroitement sur le plan de l'analyse des risques. Les avis de voyage publiés sur le site du SPF Affaires étrangères sont le fruit de cette analyse commune. Des plans de crise sont tenus à jour par les postes diplomatiques. Dans ce domaine comme dans tous les autres, la concertation avec le niveau européen est évidemment primordiale.

Dans ce contexte, la Défense joue un rôle important, puisqu'elle réalise des analyses sécuritaires qui permettent d'informer nos ressortissants et de contribuer au contingency planning en cas de crise. Nous devons donner plus d'attention à une alerte précoce basée sur la récolte de renseignements, qui permettra à nos compatriotes de prendre à temps leurs responsabilités en cas de crise naissante. Une intervention militaire en faveur de nos compatriotes ne sera envisagée qu'en toute dernière extrémité, si tous les autres moyens sont épuisés.

3. Une méthode adaptée aux enjeux

La présente note contribue à identifier nos intérêts dans la région et les valeurs que nous souhaitons défendre. L'objectif est de mieux axer notre politique sur ces besoins.

A. Approche interdépartementale intégrée

Le partenariat belge avec les pays d'Afrique centrale et la région est conçu de manière multidimensionnelle. En dehors des trois SPF principaux (Affaires étrangères, Défense, Coopération), plusieurs SPF et services gouvernementaux jouent un rôle (Finances, Intérieur, Justice), ainsi que les Régions et Communautés. Il faut également prendre en compte les contacts avec les acteurs non gouvernementaux et les contacts interpersonnels. La présente note préconise une meilleure intégration de tous les domaines de la politique afin que les différentes dimensions se renforcent mutuellement.

Le SPF Affaires étrangères continue d'animer une réunion interdépartementale périodique (hebdomadaire ou bimensuelle) afin de permettre aux secteurs concernés d'échanger des informations et de coordonner leur action. A ces réunions périodiques s'ajoutent, en cas de besoin, des réunions sur toute autre dimension, comme la dimension sécuritaire par exemple. L'objectif premier de ces réunions est d'avoir une approche multidimensionnelle. Il s'agit d'échanger des informations sur la situation sur le terrain, la planification et l'exécution des programmes. Au sein des postes diplomatiques à Bujumbura, Kigali, Kinshasa et Lubumbashi, l'intégration fonctionne de manière très satisfaisante entre le personnel diplomatique (tâches consulaires, politiques, économiques et de développement), les représentants de la Défense (attachés militaires, DAS...) et la CTB.

L'objectif d'une politique parfaitement homogène envers l'Afrique centrale est difficile à atteindre, chaque institution étant tenue par ses propres règles administratives relatives au cycle de leurs projets – et pouvant conserver une certaine autonomie dans les objectifs qu'elles poursuivent. Mais une concertation étroite et permanente entre les acteurs telle qu'elle existe aujourd'hui permet d'obtenir, de manière pragmatique, des résultats probants. Il s'agit de poursuivre l'objectif d'une coopération toujours plus étroite, en multipliant les initiatives de rapprochement. La Belgique doit ainsi continuer à approfondir son approche 3D-LO (Diplomatie, Défense, Développement, Law and Order) notamment au niveau politico-stratégique, basée sur une analyse commune du risque et de l'environnement. Les lignes directrices du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE concernant le rapportage en matière de paix et de sécurité pour l'aide publique au développement clarifient et élargissent d'ailleurs les règles de l'APD applicables au secteur de sécurité. En Afrique centrale, cette approche peut donner de bons résultats, la plupart des SPF concernés y ont en effet acquis de l'expérience et y sont présents à travers des projets sur le long terme qui présentent des points de convergence avec ceux des autres acteurs. En particulier, la bonne convergence entre le réseau des ambassades en Afrique centrale, l'ancrage de la Défense et les pays de concentration de la coopération au développement doit être exploitée.

B. Dialogue politique

Le dialogue politique avec les pays de la région est une nécessité absolue pour une politique efficace en Afrique centrale. Pratiquement, cela signifie que tous les canaux de communication doivent rester ouverts, même quand les relations sont tendues ou quand il y a des divergences d'opinion. En premier lieu, le dialogue politique doit être réel et permanent et tous les thèmes doivent pouvoir y être abordés. Dans l'esprit d'un partenariat sincère, la Belgique cherche toujours à faire passer ses messages de manière directe avant de réagir publiquement. Cela demande des visites dans la région et des contacts réguliers au niveau ministériel. A côté de cela, nous devons mettre à profit notre présence diplomatique importante et de qualité dans la région et entretenir le dialogue avec les ambassades à Bruxelles. Le dialogue politique avec les dirigeants de la région est aussi mené en marge des réunions multilatérales.

C. La Belgique au cœur de l'approche internationale.

Afin de mener une politique efficace dans la région, un dialogue intense doit être maintenu avec les pays environnants, les organisations régionales et subrégionales. L'actualité prouve que les acteurs diplomatiques principaux en Afrique sont aujourd'hui les pays africains eux-mêmes. Le rôle des puissances régionales africaines est essentiel, et gagne en importance avec le temps, et à mesure que la voix des bailleurs de fonds se fait plus faible, vu la contribution relativement plus faible au bien être des pays africains de l'Aide Publique au Développement. En Afrique centrale, les voix sud-africaines, tanzaniennes, ougandaises, angolaises et de la République du Congo sont devenues prédominantes. Une politique efficace ne peut être menée que si elle est étroitement concertée avec les Etats de la région. La Belgique dispose d'un réseau d'Ambassades bien organisé, qui peut efficacement faire passer et recevoir des messages. Il s'agit notamment de nos ambassades à Kampala, Dar Es Salaam, Addis Ababa, Pretoria, Nairobi et Luanda. La Belgique dispose aussi d'un poste d'Envoyé spécial du Ministre pour les Grands Lacs. Ce diplomate, en collaboration étroite avec un nombre restreint d'autres envoyés spéciaux des pays les plus concernés, est au cœur des efforts diplomatiques en faveur de la situation dans la région.

Au niveau des Nations unies, notre pays entend maintenir l'attention de la communauté internationale sur les développements en Afrique centrale, et notamment au sein du Conseil de sécurité en 2019-2020, si la candidature de la Belgique est retenue. Au niveau de l'Union européenne, la Belgique s'inscrit entièrement dans l'ambition de l'Europe de renforcer son rôle d'acteur sur la scène internationale par le biais d'une approche globale, et le développement d'une politique étrangère européenne cohérente. La Belgique encourage l'UE à davantage développer son partenariat avec le continent africain, et notamment avec les pays d'Afrique centrale. Les relations de la Belgique avec les pays de la région s'inscrivent dans le prolongement de la stratégie commune UE-Afrique et des plans d'action qui en sont issus, qui ont été adoptés en 2007 comme cadre complémentaire à l'accord de Cotonou, adopté en 2000 comme canal formel des relations entre l'UE et les pays africains. La stratégie globale de l'UE, proposée en 2016, précise que les efforts pour la paix et le développement sur le continent africain sont un investissement dans la paix et la sécurité en Europe.

La Belgique soutient une approche belge coordonnée avec celle de l'Union européenne et de la communauté internationale vis-à-vis de l'Afrique centrale. A l'inverse, notre expertise sur l'Afrique centrale doit nous permettre de gagner en influence au sein de l'UE, des Nations unies et de la communauté internationale. Cette influence doit avoir un effet de levier qui permet à la Belgique d'avancer avec plus d'efficacité ses idées sur d'autres sujets qui lui tiennent à cœur.

Nos points de vue doivent également être coordonnés dans le Groupe de Contact International pour les Grands Lacs, l'Union européenne et le groupe des Envoyés Spéciaux dont notre pays fait partie. C'est le rôle de la Belgique en tant que 'honest broker' de maintenir l'Afrique centrale à l'agenda des institutions européennes. Nos analyses et évaluations peuvent avoir un effet démultiplicateur et nos objectifs

peuvent être poursuivis plus efficacement avec le soutien humain et financier des institutions européennes et le concours des instruments de l'UE.

Grâce à son expertise et sa connaissance, la Belgique peut peser sur le processus décisionnel multilatéral tant au sein de l'UE que de l'ONU et encourager la mobilisation de moyens et des instruments nécessaires au sein de ces organisations en faveur des pays de la région. En jouant un rôle moteur au niveau européen et multilatéral, la Belgique pourra avoir un plus grand impact sur le développement de la région.

D. L'Economie comme moteur de notre présence dans la région

Le développement économique durable est la clé de la solution de bon nombre de problèmes dans la région. Il constitue non seulement la base de notre vision du développement dans la région, mais aussi une opportunité pour les entreprises belges.

Dans ce contexte, la Belgique souscrit aux conclusions de la conférence sur les investissements privés dans la région des Grands Lacs tenue les 24 et 25 février 2016 et s'attachera à les mettre en œuvre. Plus particulièrement, la Belgique encouragera toutes les parties concernées à opérationnaliser le Forum sur le Secteur Privé dans la région des Grands Lacs.

L'échange d'informations entre les différents autorités et départements, qui fonctionne déjà bien en ce qui concerne la situation politique et sécuritaire, pourra être également renforcé au niveau économique. A cette fin, il est proposé de créer AFECO, une réunion interfédérale sur les relations économiques avec l'Afrique centrale, qui se réunira périodiquement sur le modèle de la réunion interdépartementale des Grands Lacs. Elle constituera un forum pour partager l'information entre départements fédéraux et entités fédérées. De cette manière, les connaissances de nos postes sur la situation macro-économique et les contacts que nos Ambassades développent avec les acteurs économiques locaux pourront être mieux mis au service de nos entreprises, sans que cela n'aboutisse à de l'aide liée. Cela peut également permettre aux Régions de mieux identifier les opportunités et de monter des stratégies afin d'organiser des missions économiques.

Au-delà de l'échange d'information, les instruments fédéraux de promotion des exportations tels que FINEXPO et le Ducroire peuvent également être mobilisés afin de développer l'activité économique en Afrique centrale. Outre le renforcement de la capacité concurrentielle des entreprises belges, ces instruments servent aussi au développement économique et social des pays récipiendaires.

Enfin, les contacts entre les acteurs économiques et les acteurs du développement doivent être encouragés. Ceci doit se faire dans le respect des répartitions des compétences en interne.