

Penser Régionalement, Agir concrètement

Une approche régionale de l'UE dans la région des
Grands Lacs africains

Document d'Eurac
Juin 2004

EURAC

**Réseau européen pour l'Afrique centrale
European network for Central Africa**

Rue des Tanneurs, 165
1000 Bruxelles, Belgique
tel: +32 2 502 33 12
e-mail: secretariat@eurac-network.org

Index

EURAC: Identité et Mission	3
Résumé	4
Chapitre 1 Vers un politique régionale	6
1. Contexte	6
2. Objectifs à atteindre par une politique régionale de l'UE et des Etats membres	7
3. Critères de référence (<i>benchmarks</i>) à utiliser dans les relations d'aide	7
4. Problématiques régionales des Grands Lacs	9
Chapitre II Problématiques régionales	10
1. Paix et sécurité	10
1. <i>Le processus de paix</i>	10
2. <i>Les missions de l'ONU: MONUC (RDC) et ONUB (Burundi)</i>	11
3. <i>Démobilisation, Désarmement, Rapatriement, Réinsertion et Réinstallation (DDRRR)</i>	12
2. Justice, gouvernance et Etat de droit	13
1. <i>Démocratie</i>	13
2. <i>Impunité et justice</i>	14
3. <i>Renforcer l'autonomie de la société civile</i>	15
4. <i>Participation de la société civile à la Conférence internationale sur les Grands Lacs</i>	15
3. Gouvernance économique: d'une économie de guerre à une économie de paix	17
Signataires	

EURAC: Identité et Mission

Preamble

Le contexte d'instabilité et de conflits qui caractérise l'Afrique Centrale depuis plus de dix ans (processus démocratique et guerre civile au Burundi, génocide au Rwanda, conflits internationaux et locaux particulièrement meurtriers en RDC) a poussé des ONG européennes œuvrant pour la paix et le développement dans cette région à se concerter et à mettre en œuvre un travail commun de plaidoyer, d'information et d'appui à des partenaires sur le terrain.

Identity and Mission

En raison de la dimension régionale des problèmes et des solutions, les membres d'EURAC ont décidé d'adopter une approche résolument régionale dans leurs interventions. Les membres de ce réseau sont actifs auprès des populations et des sociétés civiles de la sous-région dans différents domaines, qu'il s'agisse du développement, de la défense des Droits Humains ou de l'intervention humanitaire comme peuvent l'exiger certaines situations d'urgence.

En tant qu'associations européennes, les membres d'Eurac partagent la même vision et le même objectif, à savoir que la politique de l'Union Européenne et de ses États membres en Afrique Centrale soit davantage cohérente et attentive aux besoins et aspirations des populations de cette région, notamment les plus vulnérables et les plus marginalisées.

En outre, les membres d'Eurac partagent une même conception du développement et du partenariat. Elles désirent s'attaquer aux causes structurelles du sous-développement des populations et appuyer ou accompagner des dynamiques locales. L'identification, l'exécution et l'évaluation des actions de développement relèvent avant tout de leurs partenaires et des populations locales que ceux-ci accompagnent.

Résumé

Les présentes recommandations d'EURAC sont un appel lancé à l'Union européenne pour adopter une approche régionale en vue de la promotion de la paix et du développement dans la région des Grands Lacs dont les populations ont souffert d'une violence généralisée, d'une grave malnutrition, de pauvreté et de violations des droits de l'homme.

Après plus de dix ans de conflits, le Rwanda, la République Démocratique du Congo (RDC) et le Burundi sont parmi les pays les moins développés du monde. Bien que des accords de paix aient été signés au Burundi et au Congo, et bien que le processus de transition vers la démocratie ait trouvé sa clôture formelle en 2003 au Rwanda, les processus de paix restent fragiles et doivent être consolidés dans chacun de ces pays.

EURAC croit fermement qu'il est temps de reconnaître de toute urgence la nécessité d'un engagement solide, cohérent et durable de l'UE et de ses Etats membres, dans le cadre d'une stratégie régionale, afin d'aider la région des Grands Lacs à se construire un avenir meilleur.

Une politique régionale pour les Grands Lacs est nécessaire, car les causes de la pauvreté et des conflits dans les trois pays sont étroitement imbriquées. De plus, une politique régionale des bailleurs devrait être développée pour éviter que des relations bilatérales avec certains pays de la région aboutissent à une politique déséquilibrée et incohérente. Une politique régionale de l'UE devrait ainsi permettre une meilleure cohérence et davantage de coordination entre les politiques des Etats membres.

Selon EURAC, une politique vraiment régionale de l'UE et de ses Etats membres devrait :

- Développer des politiques d'aide plus équilibrées vers les pays constituant la région;
- Augmenter l'usage des fonds et instruments régionaux ainsi que l'appui aux organisations, et
- Promouvoir la coopération régionale entre les pays de la région.

L'objectif d'EURAC, en présentant ce document à la présidence actuelle de l'UE, à la Commission Européenne et au Parlement Européen, est d'inciter l'UE:

- A négocier une *Position commune* dans le cadre de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), sur la nécessité d'une approche régionale pour la résolution des conflits des Grands Lacs;
- A convenir d'une *Stratégie commune* pour la région des Grands Lacs. Cette stratégie commune devra fournir une analyse solide et approfondie des conflits ainsi qu'un cadre permettant l'intensification des efforts visant la mise en place d'une politique régionale ;
- A formuler des *critères de référence (benchmarks)* à l'échelle régionale, applicables dans les relations d'aide avec les différents pays des Grands Lacs ;
- A s'assurer que les organisations de la société civile pourront participer à part entière à la *Conférence Internationale sur la Paix, la Sécurité, la Démocratie et le Développement dans la région des Grands Lacs*, prévue pour la fin de l'année 2004.

EURAC a identifié les sujets régionaux prioritaires suivant: 1) Paix et sécurité, 2) Justice, gouvernance et Etat de droit, 3) Gouvernance économique.

EURAC formule les recommandations suivantes: s'efforcer davantage à promouvoir la paix et la réconciliation en s'appuyant sur les initiatives de base, améliorer le processus de DDRRR, introduire des mesures pour empêcher la vente des armes, renforcer les missions de paix des Nations Unies en République Démocratique du Congo et au Burundi, promouvoir la démocratie et l'Etat de droit, combattre l'impunité, promouvoir l'autonomisation de la société civile, et enfin favoriser l'essor d'une économie de paix là où sévit une économie de guerre.

Chapitre I

Vers une politique régionale

1. Contexte

Les présentes recommandations d'EURAC sont un appel lancé à l'Union européenne pour adopter une approche régionale en vue de la promotion de la paix et du développement dans la région des Grands Lacs dont les populations ont souffert d'une violence généralisée, d'une grave malnutrition, de pauvreté et de violations des droits de l'homme. Après plus de dix ans de conflit, le Rwanda, la République Démocratique du Congo (RDC) et le Burundi sont parmi les pays les moins développés du monde. EURAC croit fermement qu'il est temps de reconnaître de toute urgence la nécessité d'un engagement solide, cohérent et durable de l'UE et de ses Etats membres, dans le cadre d'une stratégie régionale, afin d'aider la région des Grands Lacs à se construire un avenir meilleur.

L'approche régionale a été progressivement acceptée par la communauté des bailleurs comme un principe nécessaire pour une politique efficace.¹ Cependant, l'UE n'a pas encore adopté cette approche dans sa Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). En outre, l'approche régionale manque toujours de propositions opérationnelles et concrètes.

Dans ce document, EURAC formule des recommandations de politique régionale à l'UE, à ses Etats membres, à la présidence néerlandaise de l'Union européenne ainsi qu'à la Commission européenne et au Parlement européen.

EURAC considère que le développement d'une politique régionale est vital pour les raisons suivantes:

1. Les liens ethniques, linguistiques et économiques entre les trois pays sont profondément ancrés dans l'histoire de la région. La situation économique et sociale est similaire, et les causes de la pauvreté et des conflits sont étroitement liées. L'instabilité se propage aisément au-delà des frontières nationales. Par conséquent, les efforts visant à résoudre les problèmes de la région sont voués à l'échec s'il n'est pas tenu compte de cette logique transfrontalière. Le succès des efforts nationaux pour la paix et la réconciliation dépendra fortement des progrès réalisés pour déterminer des solutions régionales.
2. Certains pays bailleurs agissent uniquement dans un ou deux des pays des Grands Lacs, et ont tendance à ne pas tenir compte de l'impact des politiques militaires, économiques et diplomatiques des pays bénéficiaires sur les Etats voisins. Des

¹ Le programme international de démobilisation et de réintégration (MDRP) de la Banque mondiale utilise une approche régionale; les Pays-Bas, qui assurent la présidence de l'UE du 1^{er} juillet au 31 décembre 2004, ont adopté un mémorandum de politique régionale pour les Grands Lacs, et l'ONU a l'intention d'organiser une Conférence internationale sur la paix, la démocratie, la bonne gouvernance et le développement de la région des Grands Lacs. L'UE a un représentant spécial dans cette région, M. Aldo Ajello; enfin, l'OCDE a lancé une "Initiative pour l'Afrique Centrale", INICA.

relations bilatérales intenses avec seulement certains pays de la région ont entraîné une politique déséquilibrée, voire incohérente.

3. Jusqu'à présent, la politique de l'UE à l'égard des Grands Lacs n'est constituée que de l'addition des politiques bilatérales conduites par ses Etats membres, sans cohérence globale, voire en opposition les unes des autres. Une politique régionale pour les Grands Lacs au niveau européen devrait permettre une meilleure cohérence.

2. Objectifs à atteindre par une politique régionale de l'UE et des Etats membres

1. Aborder les problèmes régionaux (par exemple: les ressources naturelles, les conflits, les réfugiés) en développant des politiques plus équilibrées à l'égard des pays de la région. Des problèmes similaires devront être traités, dans leur contexte, selon la même méthode dans les trois pays. De même, le dialogue politique avec chacun des pays de la région doit reposer sur les mêmes principes régionaux, avec un niveau d'engagement similaire.
2. S'attaquer aux problèmes régionaux en recourant à des fonds, des instruments ou des organisations régionaux. Le Programme multinational de démobilisation et de réinsertion (MDRP) de la Banque mondiale, qui couvre toute la région environnant la RDC, pourrait servir d'exemple.
3. Promouvoir la coopération régionale entre les pays de la région, au niveau des Etats mais aussi des sociétés civiles. Comme domaines d'application, on pourrait citer l'intégration économique régionale, les projets environnementaux dans les zones frontalières, les échanges entre universités.

Recommandations :

1. L'UE devrait négocier une *Position commune* dans le cadre de la PESC, de l'UE sur la nécessité d'une approche régionale pour la résolution des conflits des Grands Lacs.
2. S'appuyant sur cette position commune, l'UE devrait convenir d'une *Stratégie commune* pour la région des Grands Lacs. Cette stratégie commune devra :
 - a) Fournir une analyse solide et approfondie des conflits et de la situation socio-économique et humanitaire de la région, qui prenne en compte le caractère régional et transfrontalier des conflits sévissant dans la région ;
 - b) Fournir un cadre permettant l'intensification des efforts visant la mise en place d'une approche régionale, tant au sein de la Commission européenne que parmi les Etats membres ;
3. Intensifier la coopération et la coordination au sein des Etats de l'UE les plus engagés dans la région, afin de faciliter la mise en place d'une politique régionale cohérente de l'UE pour les Grands Lacs.

3. Critères de référence (benchmarks) à utiliser dans les relations d'aide

La Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède ont bilatéralement adopté avec le Rwanda un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding, MoU*), dans lequel ils conviennent de leurs engagements réciproques. Ces engagements incluent une série de 'critères de référence' (*benchmarks*) sur la base desquels le Rwanda devra faire preuve des améliorations apportées,

et qui feront l'objet d'une évaluation lors des négociations annuelles sur l'aide au développement. Ces critères de référence comprennent des questions telles que la prévention des conflits, la gouvernance, l'unité nationale et la réconciliation. Dans le cas de l'Ouganda, un groupe de quinze pays bailleurs a élaboré une 'matrice de gouvernance' comportant des critères de référence identifiés d'après le document DSRP local (PEAP), sur lequel s'appuie le dialogue politique avec l'Ouganda.

Cette méthode constructive de conditionnement de l'aide, contrairement à la conditionnalité traditionnelle du "tout ou rien", devrait être appliquée aux autres pays de la région. La cohérence au niveau européen est cruciale à ce propos. Une décision récente de la Belgique d'attribuer 75 millions d'euros au Rwanda, sans critères de référence, en dépit du fait que la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède utilisent déjà de tels critères dans leur aide au Rwanda, est un exemple clair et malheureux du manque de cohérence entre les Etats membres de l'UE.

Recommandations :

1. L'aide à la région des Grands Lacs devrait être accrue, en particulier au bénéfice du Burundi et de la RDC, qui ont jusqu'à présent reçu moins d'aide en valeur relative que le Rwanda. Ces relations d'aide devraient être fondées sur une approche utilisant les 'points de référence' (benchmarks).
2. Les fonds qui ont été promis au Burundi, notamment lors de la conférence des bailleurs en janvier 2004², devraient être libérés avant les élections tout en étant conditionnés par les critères de référence, y compris ceux qui concernent le processus de démocratisation.
3. Les pays appliquant la méthode des critères de référence devraient stimuler les autres bailleurs européens à l'adopter comme instrument du dialogue politique. L'harmonisation des demandes des bailleurs à l'égard de chaque pays devrait être la norme, de façon à éviter une surcharge d'exigences diverses auxquelles les pays bénéficiaires doivent répondre.
4. L'UE devrait mettre en place des critères de référence communs, à négocier et à adopter par les Etats membres. L'UE elle-même devrait soumettre l'aide qu'elle accorde aux gouvernements de la région à un tel système.
5. L'Union européenne et ses Etats membres devraient considérer la possibilité de formuler des **critères de référence à l'échelle régionale**, applicables dans les relations d'aide avec les différents pays de la région des Grands Lacs. Ces critères de référence régionaux devraient naturellement être replacés dans le contexte propre à chacun de ces pays, et utilisés comme instrument permettant d'établir un dialogue politique impartial. De tels critères sont déjà utilisés dans le cadre stratégique du NEPAD, par lequel les pays africains se sont engagés à respecter une série de principes et d'objectifs, ainsi que dans l'Accord de Cotonou.
6. Un système de critères de référence efficace doit inclure un mécanisme de contrôle périodique et transparent, confié à des consultants indépendants, ainsi que des mécanismes pour mesurer l'apport de la société civile.

² Lors de cette conférence des 14 et 15 janvier 2004, plus d'un milliard de dollars américains ont été promis au Burundi.

4. Sujets régionaux des Grands Lacs

Se fondant sur l'expérience de ses membres et de leurs partenaires dans cette région, EURAC a identifié les sujets régionaux prioritaires suivants: à aborder dans une politique générale par l'UE et ses Etats membres: 1) Paix et sécurité, 2) Justice, gouvernance et Etat de droit, 3) Gouvernance économique.

EURAC incite fortement les bailleurs à intensifier le dialogue politique sur tous ces sujets avec les gouvernements de la région. Ce dialogue politique devrait être soutenu, cohérent et impartial. La présente section de ce document contient des recommandations à l'UE et à ses Etats membres (sauf mention contraire), qui devraient être utilisées pour élaborer une politique régionale en général et incorporées de manière plus spécifique dans la Stratégie Commune de l'UE. Elles devraient également être abordées dans le cadre de la Conférence internationale sur la paix, la démocratie, la bonne gouvernance et le développement dans la région des Grands Lacs (ci-après: Conférence internationale), dont le premier sommet est prévu pour fin 2004.

Chapitre II

Sujets régionaux

1. Paix et sécurité

1. Les processus de paix

Des accords de paix ont été signés au Burundi et en RDC, tandis que le Rwanda a formellement achevé sa période de transition en 2003. Ces développements positifs récents dans la région laissent espérer que les espoirs de paix, de stabilité et de développement pourront finalement être concrétisés après des années d'instabilité et d'insécurité chroniques. Cependant, les processus de paix dans chacun des pays est fragile et n'a pas encore été entièrement consolidés. A Kinshasa, une tentative de "coup d'Etat" a été perpétrée à la fin du mois de mars. Un violent conflit a éclaté début 2003 à Ituri, une province du nord-est de la RDC, et à nouveau dernièrement à Bukavu (Sud Kivu) et alentours, qui est tombé sous des groupes de rebelles armés.³ Ceci démontre l'éventualité persistante d'un conflit armé de la part des groupes de rebelles, ainsi que l'instabilité et l'insécurité constantes dans les provinces orientales de la RDC. Au Burundi, les combats ont continué malgré les progrès réalisés dans les négociations politiques. Au Rwanda, depuis le génocide de 1994, bien que la stabilité ait pu être obtenue par le gouvernement rwandais avec le support des bailleurs, EURAC craint à présent que l'oppression politique et les violations des droits de l'homme par ce même gouvernement ne minent les perspectives de stabilité au Rwanda à moyen et à long terme.

La prolifération des armes continue à être une grande menace pour la sécurité dans la région. La section confidentielle - mais divulguée - du rapport du 'Comité d'Experts des Nations Unies sur l'Exploitation Illégale des Ressources Naturelles et Autres Ressources dans la République Démocratique du Congo' publié en octobre 2003 (ci-après: 'le Rapport des Experts de l'ONU') a établi le lien entre la prolifération des armes et l'exploitation illégale des ressources par des "réseaux d'élite" ayant des intérêts économiques, notamment au Rwanda, en Ouganda et chez certains membres du gouvernement à Kinshasa. EURAC est inquiet de constater que de nouvelles violences à grande échelle restent possibles, comme l'indiquent les récentes allégations de trafic d'armes accru au Kivu et dans les régions limitrophes, malgré l'embargo de l'ONU sur les armes tel qu'établi dans la résolution 1493 du Conseil de sécurité de l'ONU⁴.

Recommandations:

- Mettre en place un dispositif d'alerte précoce et un mécanisme de réaction rapide de l'Union européenne, afin de permettre une réaction prompte et efficace en cas d'escalade du conflit dans la région (par ex. Ituri, Bukavu);

³ 'Non à la reprise d'une guerre à grande échelle dans les Grands Lacs africains! Brussels, Des ONG européennes demandent que la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC) soit immédiatement redéployée sur la ville de Bukavu (République Démocratique du Congo) pour désarmer les troupes rebelles et demandent le retrait des troupes rwandaises du Congo'. June 2nd, 2004, press release by EURAC.

⁴ Par. 20, résolution 1493: "tous les Etats prendront les mesures nécessaires pour empêcher la fourniture d'armes et de tout matériel connexe, ainsi que la fourniture de toute assistance à tous les groupes armés opérant dans le territoire du Nord et du Sud-Kivu et de l'Ituri, et aux groupes qui ne sont pas parties à l'Accord global et inclusif sur la Transition dans la République démocratique du Congo." (17/12/02)

- Rendre disponible une aide humanitaire accrue pour atténuer les conséquences d'un conflit violent pour les populations civiles;
- Promouvoir une approche de construction de la paix par la base, ainsi que des efforts de réconciliation impliquant la société civile;
- Identifier les mécanismes et instruments par lesquels l'UE peut contribuer à une mise en œuvre plus efficace de l'embargo de l'ONU sur les armes en RDC;
- Evaluer l'efficacité de l'embargo de l'UE sur la vente des armes à la RDC mis en place depuis 1993 et révisé par les nouvelles dispositions relatives à l'embargo prises par l'ONU en 2003.

2. Les missions de l'ONU: MONUC (RDC) et ONUB (Burundi)

En 2003, un rapport a été publié par les réseaux d'ONG⁵ dont est issu EURAC: le rôle de la MONUC (Mission de l'ONU en RDC) y était critiqué. Un vibrant appel était alors lancé pour que soit renforcé le mandat de la MONUC, de manière à lui permettre de jouer un rôle plus proactif. En juillet 2003, cet objectif fut atteint par la résolution 1493 de l'ONU agissant dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Cette résolution autorisait le renforcement de la puissance militaire de la MONUC (passant de 8.700 à 10.800 unités) ainsi que la mise en œuvre de mesures de protection des civils et des travailleurs humanitaires sous la menace imminente de violence physique.

Pour analyser la performance de la MONUC depuis que son mandat a été renforcé, il faut faire la distinction entre les différentes provinces dans lesquelles les troupes de la MONUC ont été déployées. Selon des sources locales⁶, les performances de la MONUC au Nord et au Sud-Kivu, par exemple, sont loin d'être optimales; la MONUC tend à la passivité; elle est parfois trop lente à vérifier et à rapporter les allégations qui lui sont communiquées, et trop prudente dans la dénonciation des violations prouvées du cessez-le-feu. Par conséquent, une frustration grandissante est constatée parmi la population locale dans ces zones, particulièrement depuis que la ville de Bukavu est tombée aux mains de rebelles appuyés par le Rwanda, le 2 juin dernier. Le sentiment parmi la population locale est que la MONUC aurait dû empêcher cela en jouant un rôle plus proactif dans le contrôle des groupes de rebelles armés.

D'autre part, la performance de la MONUC dans l'Ituri a été jugée beaucoup plus positive puisqu'elle a stabilisé la situation à Bunia où ses troupes sont concentrées et dans ses alentours. Cependant, ce qui se passe en dehors de Bunia et dans les territoires ruraux plus éloignés est moins clair. Beaucoup craignent que l'instabilité ait été déplacée de Bunia vers les zones rurales où la MONUC n'est pas présente.

Au Burundi, EURAC salue la conversion de la mission africaine de maintien de la paix (AMIB) en mission de l'ONU⁷ (ONUB), ce qui a conduit au déploiement de 5.650 militaires du 1^{er} juin au 1^{er} décembre, sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le mandat de l'ONUB est cependant trop court: il devrait être étendu au moins jusqu'à un an au-delà des élections. Nous espérons également que cette décision améliorera la coordination entre les deux missions, et facilitera une réaction plus rapide aux incidents transfrontaliers

⁵ EURAC est constituée des réseaux CCAC/GLAN et REC.

⁶ Pour les présentes recommandations, EURAC a interrogé les ONG partenaires présentes dans les Grands Lacs.

⁷ Résolution 1545 du Conseil de sécurité de l'ONU, 21 mai 2004.

comme le transfert d'armes et les mouvements de troupes. Auparavant en effet, ces réactions étaient retardées en raison de la longueur des procédures administratives.

Recommandations:

1. Apporter un soutien politique, technique et financier à la MONUC, de façon à ce qu'elle puisse remplir son mandat actuel selon le Chapitre VII. Pour ce faire, il faut que la MONUC contrôle l'embargo sur les armes et l'accord de cessez-le-feu, et protège les civils.
2. Dans le cadre de son mandat visant à contrôler l'accord de cessez-le-feu et l'embargo sur les armes, la MONUC doit élargir ses patrouilles dans les régions frontalières entre la RDC, et le Rwanda et l'Ouganda, et offrir des rapports adéquats et en temps utile sur les incidents tels qu'infiltrations, attaques par des groupes armés (nationaux et étrangers) et livraisons d'armes.
3. Les Nations Unies doivent prendre des mesures pour améliorer la coordination entre ONUB et MONUC, afin que la réponse internationale aux incidents transfrontaliers soit plus efficace.
4. La MONUC devrait mettre en oeuvre plus de synergie et de coordination avec les ONG locales bien informées, en respectant le cadre de son mandat pour le désarmement et la démobilisation des groupes et des individus armés.
5. Le mandat de l'ONUB devrait être étendu au moins jusqu'à un an au-delà des élections burundaises.

3. Démobilisation, Désarmement, Rapatriement, Réinsertion et Réinstallation (DDRRR)

Le processus de DDRRR, mis en oeuvre à travers le programme multinational de démobilisation et de réinsertion (MDRP) de la Banque mondiale, est vital pour la stabilité dans la région des Grands Lacs. Environ 150.000 combattants congolais doivent toujours être démobilisés avant d'être soit intégrés dans la nouvelle armée congolaise, soit assistés pour trouver un autre moyen de subsistance civil. En outre, plusieurs milliers de combattants étrangers doivent encore être démobilisés et rapatriés.

EURAC salue les mesures prises par la communauté des bailleurs pour mettre des fonds importants à la disposition du DDRRR.⁸ Cependant, EURAC est inquiet du fait qu'au niveau de la base, la population considère que l'actuel processus DDRRR est en déclin et ne tient pas suffisamment compte des réalités auxquelles les communautés locales doivent faire face. Par exemple, le désarmement des armes légères est négligé. De nombreuses personnes en viennent à cacher leurs armes plutôt qu'à les remettre. Un autre défaut est que les soldats démobilisés ne reçoivent souvent qu'une somme d'argent sans être soutenus dans la mise en oeuvre d'un moyen personnel de subsistance. Une fois les fonds dépensés, ils n'ont plus de quoi subvenir à leurs besoins, et le risque est grand que les soldats démobilisés recourent à des actes criminels ou violents pour gagner leur vie.

⁸ Pour la période 2002-2007, 223 millions de dollars américains ont été mis à la disposition du programme MDRP de la Banque mondiale.

D'un point de vue politique, le processus de DDRRR risque de servir d'excuse à la communauté des bailleurs pour ne pas rechercher une solution politique négociée à la violence entre groupes armés. Par exemple, le conflit interne au Rwanda qui a conduit en 1994 au génocide reste en réalité non résolu, étant donné que des groupes armés rwandais, dont certains impliqués dans l'exécution du génocide en 1994, errent toujours actuellement à l'est de la RDC, constituant une menace permanente pour le gouvernement rwandais actuel. Tant que de tels conflits sous-jacents et profondément ancrés ne sont pas résolus, le processus de DDRRR ne peut pas être entièrement efficace, ce qui explique le nombre limité de personnes démobilisées à ce jour dans le cadre de ce processus.

Recommandations :

- La mise en oeuvre du programme MDRP par la Banque mondiale devrait être moins directive et plus attentive aux liens à établir avec les initiatives mises en place au niveau des communautés. La réintégration sociale et économique devrait être fondée sur la communauté et/ou reliée aux initiatives des ONG existantes.
- Une action devrait être entreprise pour accélérer la récupération d'armes légères dans la région. Ceci devrait inclure le développement de méthodes de récupération des armes fondées sur des mesures sociales ou communautaires incitatives, comme l'investissement dans des installations communautaires d'éducation ou de santé dès lors qu'un certain nombre d'armes auront été retirées.
- L'UE devrait parrainer un programme DDRRR indépendant de type "nourriture contre travail". Bien qu'il faille veiller à ne pas faire double emploi avec le travail existant réalisé par le MDRP de la Banque mondiale, un projet parallèle, en partenariat avec le gouvernement de transition ou une ONG établie, devrait dégager de réels bénéfices. A côté du processus de DDRRR, des bailleurs devraient maintenir la pression sur les gouvernements et les groupes armés dans la région pour négocier des solutions politiques.
- L'UE devrait faire pression pour l'établissement rapide d'un programme de DDRRR pour les enfants soldats.

2. Justice, gouvernance et Etat de droit

1. Démocratie

La région des Grands Lacs est toujours à la recherche de la démocratie. Les anciens modèles selon lesquels une élite restreinte monopolise le pouvoir économique, militaire et politique semblent ressurgir, en particulier en Ouganda et au Rwanda. Au Burundi et en RDC, ce danger est tout aussi évident. L'éventualité qu'une élite restreinte ne prenne le pouvoir et ne le consolide en abusant des procédures économiques implique que les bailleurs évitent d'imposer des modèles démocratiques simplistes. Jusqu'à maintenant, les politiques des bailleurs en matière de démocratisation ont échoué sur ce plan, le concept de démocratie ayant été ramené à la simple organisation d'élections et à la promotion d'une démocratie multipartite. Selon un rapport d'ONG néerlandaises, cette approche insuffisante a été utilisée récemment au Rwanda où les élections de 2003, qui étaient supposées marquer la fin du processus de transition vers la démocratie, ont conduit dans la pratique au renforcement des

tendances anti-démocratiques.⁹ Au Burundi et en RDC, le processus actuel de préparation des élections risque également d'échouer dans l'établissement de la démocratie, les bailleurs ayant tendance à se concentrer principalement sur les élections proprement dites, en négligeant la qualité du processus démocratique dans son entier et l'importance de l'éducation civique.

Recommandations :

1. La principale préoccupation de la politique des bailleurs pour la démocratisation devrait consister à créer des sociétés libres et ouvertes, où le débat, la critique et la liberté d'expression ont leur place, où les représentants de la société civile, l'opposition politique, les représentants religieux, les médias et les populations sont libres d'interroger et de demander des comptes à leurs gouvernements sans avoir à craindre une répression. Ceci peut être réalisé par la mise en oeuvre des mesures suivantes :
 - Renforcer l'indépendance des médias.
 - Promouvoir la *trias politica* (séparation des pouvoirs), en renforçant les institutions qui sont faibles, l'appareil judiciaire et le Parlement, afin d'instaurer un équilibre effectif des pouvoirs.
 - Renforcer l'Etat de droit et les droits humains fondamentaux en général.
2. Les principes énoncés ci-dessus devraient être utilisés comme critères de référence dans les relations d'aide avec tous les pays de la région des Grands Lacs.

2. Impunité et justice

Un des points les plus faibles de la politique des bailleurs est de ne pas accorder suffisamment d'attention à la justice et à l'impunité dans la région des Grands Lacs. L'absence de justice ou l'impunité sélective sont des facteurs potentiels qui contribuent à l'instabilité actuelle et future¹⁰. Une politique régionale européenne devrait viser, entre autres objectifs, l'établissement d'une justice impartiale pour toute la région. Cependant, ceci est assez complexe. Par exemple, plusieurs personnalités sont membres de l'actuel gouvernement de transition de la RDC malgré leur passé douteux quant au respect des droits de l'homme. Les traduire en justice à ce stade pourrait avoir un effet déstabilisant sur le processus de paix proprement dit. Cependant, même en pareil cas, l'impunité ne devrait pas être considérée comme acquise, et les bailleurs devraient développer une stratégie sur la façon de traduire en justice les anciens groupes armés et leurs complices internes et externes accusés de crimes de guerre.

⁹ Voir par exemple le rapport Rwanda Monitoring Report 2003, publié en février 2004 aux Pays-Bas par Cordaid, ICCO, NOVIB et Kerkinactie.

¹⁰. Le même rapport affirme que la justice des vainqueurs prévaut actuellement au Rwanda, les crimes contre l'humanité commis par un parti, le RPF, n'étant pas pris en considération par les tribunaux locaux Gacaca.

Recommandations:

- Favoriser la mise en œuvre pleine et entière du mandat du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), y compris le jugement des crimes contre l'humanité et les crimes de guerre perpétrés par le FPR.
- S'agissant de la Cour Pénale Internationale (CPI), il faudrait inciter le Rwanda à signer et à ratifier les Statuts du Traité de Rome ; de même, le Burundi devrait les ratifier intégralement et sans aucune réserve.
- Au Burundi, la Commission d'enquête internationale sur les atrocités commises depuis l'indépendance devrait finalement être mise en place par l'ONU. L'établissement d'une Commission internationale a été acceptée par les Accords d'Arusha de 2000.
- Continuer à renforcer les institutions judiciaires indépendantes au Rwanda, en RDC et au Burundi, et évaluer périodiquement l'impact de ces programmes.

2.3 Renforcer l'autonomie de la société civile

L'autonomisation de la société civile n'est pas considérée comme une stratégie importante pour les bailleurs en vue du développement et de la paix dans la région des Grands Lacs. Le récent mémorandum néerlandais établissant une politique régionale pour cette région suggère à juste titre que le phénomène du dysfonctionnement des Etats pourrait être une des causes principales de pauvreté et de conflit dans la région des Grands Lacs. La société civile devrait être renforcée parallèlement aux institutions de l'Etat, pour lui permettre de remplir son rôle de contre-pouvoir, ce qui promouvrait un système sain d'équilibre des pouvoirs.

L'autonomisation de la société civile devrait inclure et dépasser le soutien financier et institutionnel aux ONG de développement et les programmes de renforcement de leurs capacités de gestion. L'UE doit soutenir le renforcement de la société civile:

1. En adoptant le renforcement institutionnel des structures locales comme une stratégie intégrale étayant l'ensemble des projets et programmes humanitaires, de réhabilitation et de développement.
2. En s'assurant des libertés d'expression et d'association des organisations de la société civile. L'UE devrait condamner explicitement et dénoncer la répression de ces droits humains fondamentaux. Des programmes de renforcement des capacités dans le domaine du plaidoyer et du lobbying devraient être appuyés.
3. En soutenant davantage la construction de la paix par la base, l'éducation civique et les initiatives de sensibilisation et d'information sur la réconciliation nationale, la paix et la démocratie.
4. En accroissant le soutien à la création de médias indépendants.
5. En accroissant le soutien aux échanges transfrontaliers entre organisations de la société civile, par l'organisation de séminaires régionaux et de programmes d'échange.

4. Participation de la société civile à la Conférence internationale sur les Grands Lacs

EURAC salue les initiatives prises par l'ONU et l'Union africaine dans l'organisation d'une Conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs, qui pourrait avoir lieu en novembre 2004. L'idée d'organiser une telle

conférence est discutée depuis plusieurs années déjà par les gouvernements bailleurs, l'ONU et, bien entendu, les pays de la région eux-mêmes. Cependant, les préparatifs concrets de la conférence n'ont été lancés qu'après la conclusion des accords de paix au Burundi et en RDC en 2002 et 2003. Cette conférence ne devrait pas être seulement une réunion formelle de chefs d'Etat de haut niveau, mais plutôt un véritable processus de participation accompagné par une préparation et un suivi transparents et complets.

EURAC appuie fermement le résultat recherché par ce processus, incluant un pacte de paix et de stabilité pour la région des Grands Lacs, pour lequel la communauté internationale devra mettre à disposition un support politique et un financement suffisants.

Conformément au récent réaménagement de la conférence, deux rencontres présidentielles sont prévues : l'une pour la fin 2004, l'autre pour la mi 2005. Le concept officiel de la conférence tel qu'il est développé par le Représentant Spécial du Secrétaire Général prévoit que ces deux rencontres seront précédées par une série d'événements rassemblant des acteurs étatiques et non-étatiques. Les agences onusiennes seront notamment impliquées dans l'organisation de rencontres préparatoires au niveau régional entre femmes, ainsi que d'un festival de la jeunesse et d'une conférence de société civile.

Il a été demandé à la société civile de nommer deux délégués pour siéger dans chacun des comités nationaux chargés de préparer la Conférence de l'ONU. L'influence des gouvernements nationaux dans la sélection de ces participants suscite des doutes quant à leur indépendance. C'est particulièrement le cas au Rwanda, par exemple, où les représentants de la société civile ont été désignés par le cabinet présidentiel. La question est également posée de savoir s'il sera possible aux réseaux régionaux ou internationaux comme EURAC, qui travaillent dans la région des Grands Lacs, d'assister à la conférence en qualité d'observateurs.

Recommandations au RSSG de l'ONU et aux gouvernements du Canada et des Pays-Bas en qualité de co-présidents du Groupe d'amis de la Conférence de l'ONU:

- S'assurer qu'une nouvelle version du document de base sur la conférence rédigée par le RSSG prévoit de meilleures procédures pour la participation de la société civile au processus décisionnel de la conférence de l'ONU/UA. L'Accord de Cotonou ACP-UE (articles 4 et 33 (5)) fournit un cadre légal à la participation des acteurs non gouvernementaux sur tous les aspects de la coopération au développement entre l'UE et les pays membres.
- La participation de la société civile devrait dépasser la représentation actuelle de deux délégués dans chaque comité préparatoire national.
- Il faut que le caractère participatif de la préparation de la CIRGL soit garanti. Il faut accorder suffisamment de temps pour organiser la consultation de la population dans chacun des pays concernés afin de déterminer l'agenda des différentes rencontres
- Les organisations de société civile, y compris les réseaux internationaux, devraient être en mesure de participer comme observateurs à la Conférence gouvernementale.
- Des fonds suffisants devraient être libérés pour soutenir l'organisation de consultations de la société civile nationale et régionale, la consultation des femmes et des jeunes en particulier.
- De nombreuses organisations civiles de la région ont déjà discuté et présenté leurs propositions à la Conférence de l'ONU. Le RSSG pour les Grands Lacs et le groupe

d'amis devraient prendre sérieusement ces idées en considération lors de la préparation de la Conférence de l'ONU.

3. Gouvernance économique : D'une économie de guerre à une économie de paix

La compétition pour le contrôle des ressources naturelles a alimenté l'instabilité et la violence et perpétué le conflit dans la région des Grands Lacs, spécialement en RDC. Le pillage des ressources naturelles persiste, particulièrement de la part des "réseaux d'élite" mentionnés dans le rapport des experts de l'ONU (Cf. *supra*). Des rapports plus récents indiquent que l'exploitation illégale continue.¹¹ Bien que le Rwanda et l'Ouganda enquêtent sur les accusations des experts contre eux, la crédibilité de ces investigations est mise en question.

Des mécanismes de régulation, comme le Processus de Kimberley pour la certification des diamants ou l'application des lignes de conduite de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) existent, mais ils ne peuvent réussir à freiner l'exploitation illégale des ressources que s'il existe une réelle volonté politique au sein de l'UE de s'occuper de l'implication des sociétés européennes dans la guerre économique en RDC, et d'assurer une responsabilité sociale de la part des sociétés européennes.

L'exploitation des ressources naturelles n'est pas négative en soi si les revenus de ces activités sont gérés efficacement, de manière à promouvoir le développement et la stabilité et à transformer la guerre économique en une économie de paix. Cela suppose que soient prises des mesures afin de s'assurer que:

- les activités d'exploitation des ressources sont supportables, et les revenus de ces activités utilisés au bénéfice du développement des communautés locales;
- l'exploitation des ressources est transparente et conforme à la législation locale;
- l'exploitation des ressources contribue au développement et à la stabilité, et non plus à la violence et à l'instabilité.

Le rapport des experts de l'ONU a confirmé que le commerce des armes était étroitement lié à la guerre économique dans les Grands Lacs. En juillet 2003, un embargo sur les armes destinées au Congo a été décrété par les Nations Unies dans la résolution 1493. A la suite des recommandations du rapport des experts, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté en mars 2004 la résolution 1533, dans laquelle il se déclare déterminé à surveiller plus attentivement le respect de l'embargo. Cette résolution a également mis en place un Comité chargé de rechercher des informations, de les rapporter au Conseil et de formuler des recommandations sur les actions appropriées. En outre, la résolution autorise la MONUC à collecter et à saisir les armes et tout matériel y relatif dont la présence est en violation avec les mesures imposées par la résolution 1493. Récemment désigné, le comité doit émettre un rapport factuel pour la mi-juillet. Bien qu'EURAC salue cette mesure, nous craignons que ce planning soit trop serré pour permettre la production d'un rapport de qualité.

¹¹ Témoignages de paysans au Nord-Kivu et en Ituri, dans l'est du Congo, rapportés par l'agence de presse Syfia le 23 décembre 2004. D'autres sources non confirmées en RDC suggèrent que le Rwanda a extrait en mars 2004 du coltan dans le territoire de Masisi, en présence de militaires rwandais, coltan qui a été transporté sans contrôle douanier approprié.

Recommandation au gouvernement de transition de la RDC.

1. Le commerce des ressources naturelles devrait être régulé par l'Etat, qui devrait rendre des comptes de façon transparente et démocratique sur sa gestion. Une législation et des règles transparentes adéquates auxquelles il peut être référé devraient être mises en place par le gouvernement de la RDC, afin de garantir que la population congolaise profite des richesses naturelles du pays.

Recommandations à l'UE, à ses Etats membres et aux autres bailleurs :

1. La poursuite de l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC avec l'implication des Etats voisins devrait être traitée par de fortes mesures diplomatiques, y compris le gel (partiel et / ou temporaire) de l'aide.
2. Les gouvernements bailleurs devraient suivre de très près le rôle de leurs entreprises en RDC. Les mécanismes des *Directives de l'OCDE pour les entreprises multinationales*, qui permet d'enquêter sur leur conduite, devrait être employé en vue de recommandations officielles sur la conformité. Cela demanderait de revoir de nombreux cas considérés comme résolus par les experts de l'ONU.
3. Les bailleurs devraient renforcer la pression sur le Rwanda et l'Ouganda pour analyser sérieusement les allégations des experts de l'ONU.
4. L'UE devrait demander à toutes les parties impliquées dans l'exploitation des ressources naturelles en RDC d'assurer la transparence dans les contrats qu'ils possèdent et dans leurs activités d'exploitation des ressources.
5. L'UE, le FMI et la Banque mondiale devraient forcer les sociétés et les Etats à appliquer le principe "Publiez ce que vous payez".
6. Les bailleurs devraient essayer de promouvoir une approche participative du développement de l'exploitation des ressources naturelles, incluant les communautés locales, le secteur privé, les administrations locales et nationales et éventuellement les institutions financières internationales. Ceci pourrait comprendre, par exemple, la promotion de la gestion communautaire des forêts.
7. Les Etats membres de l'UE devraient coopérer activement avec le Comité des Nations Unies sur le trafic d'armes et mettre en œuvre ses recommandations.
8. Une politique d'intégration économique régionale devrait être favorisée, visant à créer un marché commun pour les produits locaux, les échanges commerciaux intra-régionaux et la sécurité alimentaire. Entre autres, la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) existante devrait être relancée à cette fin, et une stratégie devrait être développée pour assurer la complémentarité entre l'intégration régionale par la CEPGL d'une part et le Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) d'autre part.

Signataires:

- 11.11.11. , Coalition pour le Mouvement Nord-Sud en Flandre, Belgique
- ACAT, France
- All Party Parliamentary Group on the Great Lakes Region and Genocide Prevention, APPG, House of Commons, Grand-Bretagne
- ATOL, Belgique
- Broederlijk Delen, Belgique
- CCFD, France
- CDI-Bwamanda, Belgique
- Centre de recherche et d'information pour le développement -CRID, France
- Centre d'information et de solidarité avec l'Afrique – COSI, France
- Christian Aid, Angleterre
- CIMADE, France
- CNCD Belgique
- Commission Justice et Paix belge francophone
- Damien Foundation, Belgique
- Dan Church Aid, Danemark
- Diakonia, Suède
- Entraide et Fraternité, Belgique
- Fastenopfer, Suisse
- Frères des Hommes-France
- ICCO, les Pays-Bas
- KBA/Foncaba, Belgique
- Kerkinactie, Pays-Bas
- Le Comité de Jumelage de Villefontaine, France
- Manos Unidas, Espagne
- Médecins du Monde, France
- Misereor, l'Allemagne
- Norwegian Church Aid
- Ökumenisches Netz Zentralafrika, Allemagne
- Protestant Solidarity, Belgique
- Réseau France Congo
- Rete Pace per il Congo, Italie
- Save the Children, Angleterre
- Secours Catholique, France
- Socialist Solidarity, Belgique
- SOS Faim, Belgium