

**L'AFRIQUE CENTRALE
INTERESSE-T-ELLE ENCORE LA FRANCE
ET SES PARTENAIRES EUROPEENS ?**

**BILAN DE LA POLITIQUE EUROPEENNE
EN AFRIQUE CENTRALE DURANT LA PRESIDENCE FRANCAISE
à la lumière DES 12 PROPOSITIONS LANCEES LE 15 JUIN 2000
par la Concertation chrétienne pour l'Afrique centrale (CCAC)
et le Great Lakes Advocacy Network (GLAN)**

18 DECEMBRE 2000

Contact: François JANNE d'OTHEE, CCAC, rue des Tanneurs 165, B-1000 Bruxelles.

tél.: +32-2-502.33.12 – fax: +32-2-502.21.42 - e-mail: ccac@ccac.ngonet.be

L'AFRIQUE CENTRALE INTERESSE-T-ELLE ENCORE LA FRANCE ET SES PARTENAIRES EUROPEENS ?

Le 15 juin dernier, une trentaine d'ONG européennes, emmenées par la *Concertation chrétienne pour l'Afrique centrale (CCAC)* et le *Great Lakes Advocacy Network (GLAN)*, proposaient à la France et à ses partenaires de l'UE un ensemble de 12 propositions destinées à tracer une voie vers la paix et la justice dans la région tourmentée des Grands Lacs africains (République démocratique du Congo (RDC), Rwanda, Burundi).

Six mois plus tard, alors que la présidence française du Conseil des ministres de l'UE touche à sa fin, l'heure est venue de **dresser un bilan** destiné autant aux responsables politiques (français et européens) qu'au grand public. Mais au-delà du bilan, il s'agit de "rebondir" et de **soumettre de nouveaux défis, en particulier à la Suède et à la Belgique, qui assumeront respectivement la présidence de l'UE** en 2001. C'est l'objet du présent document.

Il eût été illusoire d'imaginer qu'en six mois - période très arbitraire - la paix reviendrait dans la région, et que l'ensemble de nos propositions s'en trouveraient appliquées. Mais au moins peut-on déjà évaluer si des efforts conséquents ont été faits dans ce sens !

Premier constat : c'est toujours **l'option militaire** qui prévaut dans la guerre en RDC, avec pour conséquence **l'aggravation du sort des populations locales**. On recense déjà plus de 2 millions de morts (dont 600 000 enfants de moins de 5 ans) depuis août 1998 suite à la malnutrition et à la destruction du système de santé. La situation en RDC est "*certainement l'une des plus graves crises humanitaires dans le monde*", vient d'admettre l'ONU. En raison de la guerre menée par les pays voisins et les rebelles, mais aussi des obstacles administratifs imposés par la RDC, l'ONU n'a pu fournir une aide qu'à la moitié des 16 millions de personnes touchées par le conflit, soit 33% de la population. L'ONU accuse le gouvernement de Kinshasa comme les rebelles de "*commettre des violations flagrantes des droits de l'Homme*" dans une totale impunité et se dit "*particulièrement préoccupée*" par la situation dans la Province orientale et au nord et sud Kivu où la guerre et les conflits ethniques ont chassé de leurs foyers quelque 950.000 personnes.

Deuxième constat : malgré les accords de Lusaka, malgré les nombreux sommets qui ont suivi, malgré les promesses de désengagement, **la diplomatie cherche vainement l'issue de ce conflit**. Du côté de Kinshasa, on n'a qu'un mot à la bouche : chasser les agresseurs hors du territoire congolais. Du côté des occupants, Rwanda, Ouganda et Burundi, on ne jure que par la "sécurité aux frontières", un problème qui, s'il est réel, n'en sert pas moins de prétexte pour d'autres motifs moins avouables. Quant à l'autre "pilier" des accords de Lusaka, à savoir le dialogue intercongolais, il n'a toujours pas commencé. Le médiateur Masire a été définitivement révoqué par Kinshasa, mais pas par l'Organisation de l'Unité africaine (OUA). Résultat : il reste en poste, mais sans possibilité d'action. Dans l'intervalle, et contre l'esprit du dialogue intercongolais, Kabila a nommé une Assemblée constituante qui lui est dévouée. "*Kabila préfère partager le territoire que le pouvoir*", résume un fonctionnaire européen.

Troisième constat : **il n'y a toujours pas de réelle politique commune européenne dans la région**. La politique européenne de la France dans les Grands Lacs est restée très confuse tout au long de la présidence... si tant est qu'il y en eut une !. De fait, le sujet ne figurait pas au rang des priorités de la présidence française. "*On essaye de bâtir une politique étrangère commune mais cela ne veut pas dire que les Quinze doivent avoir une politique commune. Ce qui nous rabaisse*

au plus petit dénominateur commun”, a expliqué au “*Monde*” (28/10/00) le Ministre français des Affaires étrangères Hubert Védrine. Or il s’agit justement de mettre en commun pour être plus efficace ! Résultat, à l’exception notable du Burundi, l’UE est restée spectatrice des drames, sans réellement agir pour qu’ils cessent. L’engagement des Etats occidentaux dans la MONUC reste ridicule, alors que le déploiement de troupes de l’ONU est réclamé par toutes les parties en conflit (ce qui n’était le cas ni au Kosovo ni au Timor oriental !) pour donner une incitation au désengagement des forces étrangères. Au niveau humanitaire, les Etats de l’UE n’ont répondu que très chichement aux appels au secours lancés par l’ONU en 2000. Certes, elle a accordé fin 2000 un paquet d’aides pour promouvoir la paix au Burundi, mais au niveau politique elle évite de prendre ses responsabilités dans le conflit congolais au nom du principe de “non ingérence” dans les initiatives africaines. Or c’est elle qui a les cordons de la bourse, pas les Africains. C’est elle qui peut donner un mandat fort et des moyens humains comme matériels à la MONUC, pas les Africains.

D’où la question: l’Afrique intéresse-t-elle encore la France et l’Europe ? On pourrait se le demander lorsqu’on entend d’autres propos du Ministre Védrine : “*La France ne veut pas faire de l’ingérence en Afrique*”, a-t-il dit devant l’Assemblée nationale française le 7 novembre dernier. S’il refuse le terme de “*désengagement*”, il précise toutefois qu’il faut “*assainir les mentalités (...) autant chez eux que chez nous, parce que dans beaucoup de pays d’Afrique il y a des forces politiques qui s’adressent encore à nous comme si nous étions encore en train d’organiser tout ce qui se passe chez eux*”. Il ne s’agit pas d’organiser, mais d’aider à se relever. L’Afrique centrale appelle au secours : resterons-nous sourds à ses appels ? La laisser seule, c’est l’abandonner dans les mailles de réseaux privés ou mafieux qui entretiennent la guerre en procurant armes et mercenaires, parfois avec des complicités à très haut niveau, en Afrique comme dans les pays occidentaux. Le devoir de la France et de ses partenaires est de dénoncer avec véhémence tous ceux qui préfèrent sacrifier les populations locales que de renoncer au business de la guerre. A nouveau, seule une politique commune a des chances d’être efficace.

L’indifférence n’est pas seulement l’apanage des politiques. Ceux-ci agissent le plus souvent en fonction de l’écho médiatique. Or les Grands Lacs continuent de n’occuper qu’une portion congrue dans les medias. La théorie du ‘mort-kilomètre’ (plus les morts sont éloignés, moins on en parle) est plus que jamais d’actualité! Modeste Mutinga, éditeur du journal “*Le Potentiel*” paraissant à Kinshasa, a dénoncé l’indifférence affichée par la presse américaine face aux “*atrocités que subissent mes compatriotes victimes de l’agression, de la rébellion et de l’intolérance politique*”. Le constat vaut tout autant pour la majorité des medias européens.

Le document présent est forcément incomplet. Mais il sera utile pour tous ceux qui ne veulent pas laisser l’Afrique centrale mourir dans l’indifférence générale, et qui sont persuadés qu’au-delà des liens historiques entre cette région et l’Europe, ce sont également nos avenir qui sont intimement liés.

Signé:

Les ONG membres de la Concertation chrétienne pour l’Afrique centrale/Great Lakes Advocacy Network,

à savoir:

Broederlijk Delen (Belgique), Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD, France), Entraide et Fraternité (Belgique), Fastenopfer (Suisse), Misereor (Allemagne), Christian Aid (Royaume-Uni), EZE (Allemagne), Kerken in Aktie (Churches in Action, Pays-Bas), ICCO (Organisation Inter-Eglises de Coopération au Développement, Pays-Bas), DanChurch Aid (Danemark)

RESUME :

1. Mobiliser le potentiel politique européen en faveur de la paix (*page 5*)
2. Valoriser et renforcer le rôle de la société civile (*page 7*)
3. RDC : appuyer le processus de Lusaka, éviter la répétition du précédent angolais (*page 8*)
4. Burundi : appuyer le processus d'Arusha, éviter la répétition du précédent rwandais (*page 10*)
5. Rwanda et Ouganda : appuyer la démocratisation tout comme en RDC et au Burundi (*page 12*)
6. Promouvoir les droits économiques et sociaux (*page 14*)
7. Initiatives concrètes pour mieux contribuer à la protection des droits de l'homme et à la lutte contre l'impunité en Afrique centrale (*page 15*)
8. Amélioration de l'assistance technique dans le domaine judiciaire et des droits de l'homme (*page 15*)
9. Institutions financières internationales et politique de coopération de l'UE: une nouvelle stratégie (*page 17*)
10. Un embargo européen sur les armes pour la région des Grands Lacs (*page 20*)
11. S'attaquer aux sources de financement des trafics d'armes (*page 22*)
12. L'objectif ultime : une intégration régionale pacifique fondée sur le droit (*page 23*)

1 - Mobiliser le potentiel politique européen en faveur de la paix

→ Ce que nous proposons le 15 juin 2000 :

- reprendre l'initiative pour donner toutes leurs chances de succès aux accords de Lusaka.
- faire avancer, notamment au sein du tout nouveau Comité militaire, le débat sur la capacité militaire de l'UE
- faire avancer le débat sur les rôles respectifs du Haut Représentant pour la PESC, des ministres des Affaires étrangères, de la Commission européenne et du Représentant spécial pour les Grands Lacs.
- inviter Javier Solana, Haut Représentant, à se rendre en Afrique centrale,
- éviter de dédoubler la représentation extérieure de l'UE par la multiplication de missions bilatérales dans la Région des Grands Lacs
- veiller à l'application effective pour l'Afrique centrale du plan d'action du Caire entériné par le Sommet Afrique-Europe,
- amener les deux membres européens permanents du Conseil de sécurité (France et Royaume-Uni) à se faire le relais, tout comme la Présidence du Conseil de l'UE, des positions communes adoptées par les Quinze, et redonner aux Nations Unies le rôle prioritaire dans la résolution des conflits.
- mettre en oeuvre une véritable coopération en matière de renseignement
- défendre au sein de l'UE et vis-à-vis des Etats-Unis une indépendance et un poids politique européen proportionnels à l'importance de l'aide européenne.

→ Notre évaluation

“Je suis la feuille de vigne de l'inexistence d'une politique commune européenne dans les Grands Lacs”, répète souvent le Représentant spécial de l'UE **Aldo Ajello**. Le constat reste malheureusement d'actualité. D'une politique commune dans les Grands Lacs il a été rarement question ces derniers mois si ce n'est pour réaffirmer l'attachement –très platonique- de l'UE aux accords de Lusaka et d'Arusha, et pour adopter une nouvelle position commune sur le Rwanda (18/9/00). La France n'a pas pris une seule initiative d'envergure sur la région durant sa présidence, et n'a que fort peu joué la carte européenne.

Se méfie-t-elle de ses partenaires européens? La politique européenne de la France est restée très confuse tout au long de la présidence, a fortiori sur les Grands Lacs. *“On essaye de bâtir une politique étrangère commune, déclare au “Monde” le ministre des AE **Hubert Védrine**, mais cela ne veut pas dire que les Quinze doivent avoir une politique commune. Ce qui nous rabaisse au plus petit dénominateur commun”.* Or il s'agit justement de le dépasser pour être plus efficace! “Le Monde” du 28/10/00 parle de la “situation paradoxale” de la France : *“Alors que c'est largement à son initiative que ‘Monsieur PESC’ a été créé, les opinions sur Javier Solana sont contrastées”.* Le Quai d'Orsay parle d'un “gadget prématuré” et dit qu’*“il est illusoire de vouloir ‘communautariser’ la politique étrangère de l'Union.”* Tandis qu'à l'Elysée, on se réjouit de la “*montée en puissance*” de la fonction de haut représentant.

Se réjouir ? Mais **Javier Solana** n'a pas pris une seule fois la parole publiquement sur le dossier Grands Lacs... A fortiori, il n'y est jamais allé, comme nous le recommandions, alors qu'il a déjà visité 40 pays depuis son entrée en fonctions. Alors que nous proposons d'en faire la courroie de transmission entre tous les acteurs européens actifs sur la région, nous constatons que des énergies continuent d'être perdues dans des conflits de compétences entre le Haut Représentant et certains commissaires européens. Sans compter la volonté de **Romano Prodi** d'intégrer la

fonction de Haut Représentant au sein de la Commission. Ce qui supposerait d'importants transferts de souveraineté pour lesquels les esprits sont encore loin d'être mûrs.

Au moins Solana a-t-il fait la constatation, les 2 et 3/9/00 au Conseil informel d'Evian, que l'Europe a une capacité d'influence qui est loin d'être en rapport avec ses moyens humains et financiers, comparativement aux Etats-Unis : l'Europe possède 40.000 diplomates (USA : 15.000) et dispose de 1500 missions diplomatiques (USA: moins de 300) et contribue pour plus de 55% à l'aide publique au développement, et pour 36% au budget de l'ONU (USA: 25%). Si en plus l'UE ne parle pas d'une seule voix au Conseil de sécurité...

Les plus "européens" auront sans doute été les Pays-Bas, qui ont contribué –avec la Belgique- à mettre l'Afrique centrale à l'agenda du Conseil des ministres de l'UE (mai 2000), et ont persuadé Solana et Ajello d'écrire un "discussion paper" sur la région. Les Pays-Bas se sont également montrés particulièrement actifs au sein du Conseil de sécurité, mais c'est sous la présidence française du Conseil de sécurité qu'a été adoptée la Résolution 1304 forçant au retrait des belligérants en RDC. La France a délégué depuis l'été 1999 un diplomate, **Laurent Contini**, pour seconder Aldo Ajello. Au Royaume-Uni, les parlementaires de retour d'une mission menée par Christian Aid, ont plaidé pour une politique commune européenne devant mener à terme à un Pacte régional de Stabilité, et un envoyé spécial (**Douglas Scrafton**) a été nommé afin de consolider les relations avec les partenaires européens.

Enfin, on peut regretter la sous-utilisation du Représentant spécial Aldo Ajello, alors que sa fonction lui permet justement de faire la connexion entre les différents enjeux en cours dans les Grands Lacs et de plaider pour une approche régionale. Mais ses missions –par faute de politique commune européenne- restent ambiguës et sans beaucoup d'écho médiatique, alors qu'il s'agit précisément de renforcer la visibilité et donc l'efficacité de l'UE dans les Grands Lacs. Les parlementaires européens **Nelly Maes** et **Bob Van de Bos**, de retour d'une mission à Kinshasa organisée par le Réseau Europe Congo (REC), se sont fait le relais de critiques congolaises sur le supposé parti-pris pro-rwandais du Représentant spécial.

→ **Les défis pour la suite**

amener les deux membres européens permanents du Conseil de sécurité (France et Royaume-Uni) à coordonner leurs analyses et à se faire le relais des positions communes adoptées par les Quinze

au sein du Conseil de sécurité, prendre le leadership sur le dossier Grands Lacs et défendre vis-à-vis des Etats-Unis une indépendance et un poids politique européen proportionnel à l'importance de l'aide européenne.

renforcer le rôle et le mandat du Représentant spécial

multiplier les contacts entre parlementaires nationaux afin de faire pression sur les Etats membres

plancher sur les propositions contenues dans le rapport du PE (Gerardo Galeote Quecedo, PPE, août 2000) sur la "diplomatie commune communautaire". Il estime notamment qu'il faut promouvoir une coordination accrue entre les ambassades des Etats membres de l'UE et les délégations de la CE dans les pays tiers. Selon lui, il faudrait en particulier encourager la rédaction de rapports communs. Il propose également le regroupement des ambassades de l'Union, tout en notant qu'après la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union on s'oriente progressivement vers la constitution d'"ambassades de l'Union". De sages conseils, qui éviteraient les dissonances entre

ambassades de l'UE en Afrique centrale... quand ce n'est pas entre ambassades d'un même pays !

2 – Valoriser et renforcer le rôle de la société civile

→ Ce que nous proposons le 15 juin 2000

- une consultation sérieuse des milieux académiques et non gouvernementaux où se concentre cette expertise,.
- mettre en valeur l'expertise des Africains dans leurs propres pays comme en Europe.
- favoriser les échanges entre les Etats membres et les pays d'Afrique centrale

→ Notre évaluation

“La France officielle connaît de l'Afrique ses copains, explique l'une des ONG signataires des 12 propositions. Sa politique est empreinte d'une forme très pernicieuse de mépris pour les Africains. Elle donne l'impression d'agir pour affaiblir la capacité africaine de s'organiser pour s'émanciper et pour lutter contre l'oppression (avec, hélas, un certain succès)”. De fait, valoriser et renforcer le rôle de la société civile entend une forme d'accompagnement et de respect de celle-ci. Un tel exercice n'est pas facile, il exige un investissement d'intérêt, de temps - bref, un projet. La France y voit-elle un intérêt ? Même au niveau parlementaire et des partis politiques, l'attention pour la région est plus que réduite. Y compris au niveau du PE : les députés français ont finalement renoncé à participer à une mission parlementaire organisée par le Réseau Europe Congo en RDC à cause d'autres sollicitations jugées plus prioritaires.

Enfin, durant la présidence française, l'exemple sera venu du Royaume-Uni : sous l'impulsion de Christian Aid, une mission de trois parlementaires a visité le Rwanda et le Burundi du 23/7/00 au 1/8/00, avec des visites de projets et des entretiens avec des officiels comme avec des communautés de base, y compris congolaises. Il en est résulté un intéressant rapport ¹ et surtout un riche débat parlementaire où le Ministre pour l'Afrique au sein du Foreign Office **Peter Hain** a été sommé de s'expliquer. Le Royaume-Uni s'est également engagé dans un processus de soutien à la société civile rwandaise naissante. Signalons aussi qu'avant sa visite dans la région des Grands Lacs en novembre 2000, le ministre des Affaires étrangères d'Allemagne a reçu une délégation d'ONG afin de mieux s'informer. Quant à la Belgique, elle n'a plus donné suite à la très enrichissante consultation des experts belges sur l'Afrique centrale tenue en février 2000. Notons toutefois que l'UE et ses Etats membres (Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni...), financent des projets de développement et de renforcement de la société civile au Burundi.

→ **Les défis pour la suite**

mettre en place dans chaque Etat de l'UE, sous la direction des ministres des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, un mécanisme de consultation régulier et structuré de l'expertise africaine associant d'une part les départements et les cabinets

¹ All Party Parliamentary Group on Rwanda, The Great Lakes and Prevention of Genocide, Facilitated by Christian Aid, 37 p.

concernés selon les sujets traités et d'autre part les acteurs de terrain (ONG et leurs partenaires africains) et les experts du monde académique (européens et africains).

permettre aux sociétés civiles d'Afrique centrale de s'engager plus intensément dans les enjeux politiques, économiques et sociaux de leurs pays

faire de la politique des visas un véritable instrument de promotion de l'expertise africaine et de la paix en Afrique centrale visant d'une part à multiplier les échanges avec les experts de terrain et les acteurs de la société civile et d'autre part à sanctionner les acteurs armés. Pour les ressortissants de l'Est du Congo, une procédure d'exception devrait être très rapidement mise en place pour contourner l'impasse créée par la partition du pays.

3 – RDC : appuyer le processus de Lusaka, éviter la répétition du précédent angolais

→ Ce que nous proposons le 15 juin 2000 :

- faire peser une pression maximale et équilibrée sur tous les belligérants (Rwanda, Ouganda, RDC, Burundi, Namibie, Angola, Zimbabwe)
- utiliser à bon escient le levier de l'aide budgétaire
- plaider pour le respect intégral des accords de Lusaka et donc pour une force de maintien de la paix bien supérieure à 5537 hommes avec un mandat sous le chapitre 7 de la Charte des Nations unies
- contribuer à un plan sérieux de démobilisation, assorti d'incitations financières
- accroître la participation militaire de l'UE, en hommes si possible, à tout le moins en fourniture d'équipements de pointe
- dénoncer toute tentative de blocage du Dialogue intercongolais

→ Notre évaluation

Dans l'interminable partie de poker menteur entre les belligérants de la guerre en RDC, les sommets se suivent et n'accouchent même pas d'une souris. Des promesses de retrait sont faites, des forces d'interposition sont annoncées, mais rien n'est concrétisé. Aussi, beaucoup se demandent si les accords de Lusaka ont encore un sens, s'ils n'ont pas besoin d'être révisés. Les événements de Kisangani en juin 2000 ont démontré qu'entre Ougandais et Rwandais d'autres agendas –notamment économiques et liés au pillage du sous-sol congolais- se superposaient aux deux problèmes de base : la sécurité aux frontières, couplée à la démobilisation des rebelles, et la nécessité du dialogue intercongolais en vue d'édifier un Etat viable et rassurant pour ses voisins.

Aussi le retrait des troupes n'est-il encore qu'un vœu pieux. Cela, malgré les pressions du Secrétaire général des Nations Unies, qui avait proposé au Conseil de Sécurité d'ordonner le retrait immédiat des troupes étrangères du Congo et d'envisager des sanctions sur base du Chapitre 7 de la charte des Nations Unies, malgré la résolution 1304 du 16/6/00 qui ordonne le retrait de toutes les troupes mais sans fixer de date-limite, et malgré l'arrêt de la Cour Internationale de Justice du 1/7/00 qui appelle l'Ouganda à s'y conformer.

Malheureusement, les Etats membres de l'UE, trop divisés, n'ont pas eu le courage de dénoncer explicitement l'occupation et les souffrances infligées aux Congolais du Kivu. Or la dénonciation claire et nette de l'occupation du Congo et de ses motifs cachés leur donnerait la

légitimité pour dénoncer la dictature prédatrice du régime Kabila et appuyer la société civile et l'opposition non armée dans sa lutte pour la démocratie et l'Etat de droit au Congo. D'autre part, ils ont trop souvent opté pour des approches pays par pays, certains (Rwanda, Ouganda) étant d'ailleurs plus avantagés que d'autres, alors que seule une approche régionale et équilibrée est à même d'offrir des solutions à moyen terme. Enfin, ils n'ont proposé aucune solution concrète pour s'attaquer au problème de la sécurité aux frontières du Rwanda et de l'Ouganda : ni renforts proposés pour la MONUC (malgré le plaidoyer pour un déploiement rapide de la MONUC fait par la France, à l'opposé des positions britanniques et américaines), ni plan sérieux de démobilisation. La présidence française de l'UE s'est contenté de rappeler que l'accord de Lusaka constitue le « *seul instrument consensuel de référence servant aujourd'hui de fondement à une solution négociée* »¹ du conflit. Or cet instrument exige un engagement international en hommes comme en moyens financiers.

Concernant le dialogue intercongolais, l'UE a vu juste en suspectant l'installation en RDC d'une assemblée constituante, le 21/8/00, de faire ombre au "vrai" dialogue intercongolais tel que prévu par l'accord de Lusaka². Aussi, l'UE continue d'encourager et de financer le médiateur **Masire**... mais celui-ci a été officiellement révoqué par la RDC. L'UE doit à cet égard proposer des solutions: soit renforcer l'équipe de facilitation autour de M. Masire, soit intervenir auprès de l'OUA pour qu'elle trouve un autre médiateur. Mais que faire face à un Kabila qui n'a aucune envie de partager le pouvoir et de construire un Etat de droit au Congo ? La partition du pays et le contexte de guerre rend de toute façon impossible un tel dialogue. La voix de nos partenaires congolais qui ont lutté des années contre le mobutisme nous semble être celle du bon sens : la société civile et l'opposition congolaises ont en elles les ressources pour relancer la dynamique de la Conférence Nationale Souveraine et mener le pays vers la démocratisation et la stabilisation politique à condition qu'il soit mis fin à la guerre et à l'occupation.

Enfin, tant que l'UE, la Banque Mondiale et le FMI continueront à fournir une aide à la balance des paiements à certains belligérants (le Rwanda et l'Ouganda) sans la soumettre à un contrôle strict ni la conditionner à une diminution de leurs dépenses militaires, ils continueront à financer indirectement l'effort de guerre, qui ainsi se poursuit. On peut d'ailleurs regretter le manque d'instruments de « traçabilité » dans l'octroi de ces aides. A l'inverse, tant que les institutions financières internationales n'offrent aucune perspective de reprise de l'aide au Congo, le président Kabila persévéra dans son comportement de desperado.

→ **Les défis pour la suite**

Pour débloquer la situation en RDC, il faudrait

exiger le cessez-le-feu et provoquer ensuite une nouvelle rencontre entre tous les signataires des accords de Lusaka à l'occasion du 2^e anniversaire de ceux-ci (juillet 2001) et évaluer les principales revendications : la sécurité des frontières pour les uns, l'exigence de retrait des troupes pour les autres. Le Burundi, non signataire, devra être associé.

réclamer un mandat fort pour la MONUC, afin qu'elle réponde aux besoins de sécurité de l'ensemble des pays, et offrir à celle-ci une participation substantielle en hommes et en argent.

apporter un appui fort à la société civile impliquée dans des activités de développement et de promotion de la paix dans les zones en conflit

¹ Déclaration de la Présidence au nom de l'UE concernant la mise en oeuvre de l'accord de Lusaka (22/9/00)

² Déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur l'installation de l'Assemblée constituante et législative en RDC (23/8/00)

prévoir des sanctions –isolement diplomatique, gel des avoirs, refus de visas- pour tous les Etats belligérants s'ils ne se conforment pas à l'accord de Lusaka
inciter le Président Kabila à se désolidariser publiquement des ex-FAR, Interahamwe et milices hutues burundaises
suivre pas à pas la commission de l'ONU sur l'exploitation des ressources naturelles du Congo et, en fonction de ses résultats, prendre les mesures qui s'imposent : embargo sur les produits miniers, gel des avoirs, ...
contribuer à un plan sérieux de démobilisation des troupes non statutaires, assorti d'incitations financières
débloquent le dossier du dialogue intercongolais, en proposant des lieux de rencontres ou en adjoignant des experts à l'équipe de facilitation
lancer publiquement le débat sur l'aide budgétaire de l'UE, de la Banque Mondiale et du FMI aux pays en guerre au Congo,

4 – Burundi : appuyer le processus d'Arusha, éviter la répétition du précédent rwandais

→ Ce que nous proposons le 15 juin 2000 :

- apporter une aide en exigeant le démantèlement des camps de regroupement
- mettre en garde des responsables politiques burundais par la menace de sanctions
- soutenir sans faille le processus d'Arusha et plaider en faveur d'une force de paix des Nations unies
- continuer à soutenir unanimement le processus d'Arusha et le travail accompli dans les cinq commissions,
- se faire le porte-voix de la société civile
- plaider en faveur de l'envoi au Burundi d'une force de maintien de la paix de l'ONU

→ Notre évaluation

Le Burundi étant le seul pays de la région réellement engagé dans un processus de paix, les pays membres de l'UE se sont accrochés à ce pays comme à la seule bouée de sauvetage dans un océan de douleurs ¹. Lors de la conférence des donateurs à Paris les 11 et 12/12/00, la Commission européenne a annoncé un paquet d'aides de 150 millions d'euros "*en signe de solidarité avec le peuple burundais*" et pour encourager le processus de paix. Il semble d'ailleurs que la pression marquée mais aussi convergente des pays occidentaux aient permis de contenir la violence et de donner de l'oxygène aux accords d'Arusha. Malgré l'absence des groupes armés, ces accords ont été signés le 28/8/00 au terme d'un processus suivi pas à pas par l'UE, celle-ci ayant d'ailleurs dirigé la quatrième commission consacrée au retour des réfugiés et à la reconstruction. La France est toutefois restée longtemps en marge du processus. Parmi les derniers faits marquants, l'inauguration par Mandela, le 27/10/00, du comité de suivi de l'application des accords d'Arusha, dirigée par **Berhanu Dinka**, représentant du SG de l'ONU, la ratification par le Parlement burundais de l'accord d'Arusha le 1/12/00, même si les réserves restent de vigueur. Mais la question de la direction de la transition reste toujours en suspens,

¹ Le tiers des déclarations de l'UE sur l'ensemble de l'Afrique centrale (6 sur 18) ont été consacrées au Burundi. Voir notamment les déclarations de la Présidence au nom de l'UE sur le Sommet d'Arusha (29/8/00), sur le Burundi (19/9/00 et 20/10/00)

faute d'accord, et les pourparlers entre le gouvernement burundais et les rebelles sont toujours dans l'impasse.

Aussi, tout en assurant un soutien sans faille au médiateur Mandela, l'UE ne cesse de faire pression sur les mouvements armés pour qu'ils se mettent à la table des négociations, mais aussi les gouvernements (RDC, Zimbabwe, Tanzanie) susceptibles d'avoir une influence sur eux ¹. Toutefois, ces pressions sur les mouvements armés ne sont pas exercés dans la même mesure à l'encontre des organisations politiques ou dites de la société civile qui s'opposent au principe même de la négociation, qui ont organisé des marches contre ces négociations et qui poussent le gouvernement et les partis qui le soutiennent à durcir leurs positions. Or, le silence face à ces agissements risque d'être perçu par la rébellion et par les forces de changement démocratique comme une politique de deux poids deux mesures ou comme un acte de sympathie tacite envers ces groupes.

L'UE dispose d'un argument avantageux : c'est elle qui majoritairement détient les cordons de la bourse, et qui a principalement financé Arusha, le bureau du médiateur ainsi que l'engagement de 440 millions de USD annoncé à la conférence des donateurs à Paris. Par la voix du Représentant spécial Aldo Ajello, elle a contribué à persuader l'Assemblée nationale d'entériner au plus vite l'accord de paix si elle voulait que le Burundi reçoive l'aide escomptée, mais aussi pour créer un "environnement politique adéquat" susceptible d'absorber l'aide. Entre-temps, Mandela a contacté plusieurs pays comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne pour leur demander d'offrir des bourses de gestion économique à de jeunes Burundais pour leur permettre de participer au redécollage économique de leur pays. Tous les pays de l'UE n'ont cependant pas été sur la même longueur d'ondes concernant l'aide: si la France a déjà repris en septembre 2000 sa coopération bilatérale et a débloqué 10 millions de FF de "fonds spéciaux" de Matignon, d'autres pays comme l'Allemagne (cfr visite du ministre Fischer en novembre 2000) , les Pays-Bas et le Royaume-Uni n'ont cessé de conditionner leur aide à la mise en oeuvre des accords d'Arusha, la Belgique adoptant une position intermédiaire.

Il convient de saluer l'attitude ferme de l'UE et de la Belgique en particulier sur la question des camps de regroupement. Plus de 500.000 paysans avaient été regroupés dans des conditions inhumaines autour de Bujumbura. La plupart de ces camps ont maintenant disparu, mais il convient cependant de rester vigilant. Toutefois, sur la question des prisonniers politiques, dont les conditions de vie ont été qualifiées d'inhumaines par le Président Mandela lui-même, l'UE et ses Etats membres se sont abstenus de critiques claires et fermes

D'autre part, la possibilité de 'sanctions' telles que le refus de visas ou le gel d'avoirs à l'encontre de responsables politiques ou militaires obstruant le processus de paix ou incitant à la violence n'a pas été évoquée par l'UE. Celle-ci ne semble pas avoir non plus pris d'initiative en vue d'aider à mettre sur pied la force de sécurité de 2000 hommes demandée par Nelson Mandela aux Nations Unies après la signature des Accords d'Arusha pour faciliter le retour de leaders burundais en exil.

Enfin, beaucoup d'ONG, de media et de gouvernements occidentaux réduisent le conflit à une opposition entre les Hutu et les Tutsi, certains n'hésitant parfois pas à prendre parti pour l'une ou l'autre ethnie. Or les acteurs sont globalement de deux sortes et qui transcendent les clivages ethniques : les tenants du pouvoir d'une part, et ceux qui veulent un véritable changement d'autre part. Comme dans d'autres pays en conflit, les tenants du pouvoir ne le lâcheront jamais s'ils n'y sont pas contraints. Ils emploieront tous les moyens (armée, médias, mensonges,

¹ Déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur le Burundi, 20/10/00

divisions de ceux qui veulent le changement ou des acteurs extérieurs) pour garder le pouvoir ou n'en céder qu'une moindre parcelle.

→ **Les défis pour la suite**

poursuivre l'engagement diplomatique, financier et technique dans la mise en oeuvre de l'accord d'Arusha et pour le cessez-le-feu entre les rébellions et le gouvernement, suivi du retrait des troupes burundaises de RDC

mettre en place des plans cohérents et durables de rapatriement des réfugiés et de démobilisation des forces armées, celle-ci devant être assortie de « formation au respect des droits de l'homme »

accélérer le programme de démobilisation, désarmement et réintégration des soldats surnuméraires et des milices

5 – Rwanda et Ouganda: appuyer la démocratisation tout comme en RDC et au Burundi

→ Ce que nous proposons le 15 juin 2000

- mettre la démocratisation à l'agenda des bailleurs de fonds de l'Ouganda et du Rwanda.
- orienter la coopération pour peser en faveur d'une ouverture démocratique
- favoriser le retour en toute sécurité des exilés ainsi que le dialogue entre les Etats d'Afrique centrale et leur opposition démocratique exilée à l'étranger.

→ Notre évaluation

La nouvelle position commune de l'UE sur le Rwanda du 18/9/00 représente une avancée par rapport à la précédente : elle place plus nettement le gouvernement rwandais face à ses responsabilités dans les domaines de la démocratisation, de la justice, de la villagisation, des droits de l'homme. Par contre en ce qui concerne la guerre au Congo, l'UE n'ose pas souligner clairement la responsabilité du Rwanda et lui mettre la pression en matière d'aide budgétaire.

Le Rwanda a initié en 1999 un processus de "démocratisation" marqué par les élections de responsables à tous les niveaux, à partir de la base. Les élections communales maintenant annoncées pour le mois de février prochain constituent la prochaine étape de ce processus qui doit aboutir en 2003 aux élections présidentielles. L'opacité du processus électoral communal et les nombreuses appréhensions des Rwandais à son sujet incitent toutefois à réclamer de la part de Kigali un mécanisme qui garantisse, comme le réclame la Position commune de l'UE, « *l'égalité de droits pour tous les Rwandais, la participation de la société civile, un débat public, la liberté d'expression, la transparence de l'ensemble du processus électoral et de la législation électorale, la désignation d'un organe indépendant chargé de préparer et de superviser les différentes étapes du processus électoral et la possibilité pour tous les secteurs de la société d'exprimer leur point de vue* ».

Le Représentant spécial de l'ONU pour les Droits de l'Homme au Rwanda, **Michel Moussali**, reconnaît que le gouvernement rwandais a fait des efforts louables pour éradiquer l'ethnisme et promouvoir la réconciliation. Il est vrai que, selon nos sources, le sommet de l'unité et de la réconciliation, qui a rassemblé 900 Rwandais de toutes origines et classes sociales du 18 au 20/10/00 à Kigali, a été une entreprise positive, bien organisée, et qui constitue sans conteste un

pas dans la bonne direction : la réconciliation est en effet indispensable pour la viabilité à long terme du Rwanda. Sous la houlette du président sud-africain **Thabo Mbeki** et en présence du gouvernement rwandais, les participants –Hutus, Tutsis, Twas- ont pu parler sans fard des problèmes concrets vécus au quotidien. La hiérarchie catholique était absente : elle était engagée au même moment dans un séminaire sur la réconciliation. On peut également regretter que le Président Kagame ait divisé les Rwandais de l'extérieur en trois groupes : les génocidaires, les extrémistes et les révisionnistes. Aussi, la question de “qui se réconcilie avec qui ?” est demeurée sans réponse.

La gacaca, dont la loi a été votée le 12/10/00, pourrait également tracer la voie de la réconciliation, moyennant certains garde-fous (voir prop. 7 et 8). Concernant la villagisation, l'UE semble se poser peu de questions sur le fondement même de cette politique, puisqu'elle se contente de demander au Gouvernement rwandais de ne mettre en œuvre cette politique qu' *«après l'avoir soigneusement planifiée, à travers une approche décentralisée et participative (...) de manière à éviter qu'une réinstallation précipitée par des considérations de sécurité n'entraîne des violations des droits de l'homme (...) et n'aggrave les dissensions »*.

Des efforts devraient être accomplis pour assurer la liberté de la presse, plusieurs journalistes ayant préféré l'exil aux intimidations du régime, notamment lorsqu'ils ont tenté de faire la lumière sur les dissensions au sein du FPR et sur la face cachée de la “sale guerre” au Congo. Contrairement à ce qui se passe en Ouganda, l'absence de débat public sur cette guerre, malgré le mécontentement grandissant dans les familles des militaires engagés mais aussi de certains milieux politiques, est une source d'inquiétude. Le conflit au Congo a cependant un coût au Rwanda même. Un *coût humain* d'abord, qu'il est cependant très difficile de mesurer. Les corps de nombreux soldats ne sont pas rapatriés au Rwanda et leurs familles restent sans nouvelles d'eux. Un *coût social* ensuite puisque les ressources de ce pays qui est l'un des plus pauvres du monde sont gaspillées. En 1998, année du début de la seconde guerre au Congo, le gouvernement rwandais dépensait déjà 41% de ses recettes propres à des fins militaires selon le FMI. Ces chiffres ne tiennent cependant pas compte des ressources extra-budgétaires affectées à la guerre telles que les contributions « volontaires » imposées à l'ensemble de la population à plusieurs reprises cette année. Contributions financées par la communauté internationale dans certains cas par exemple via les salaires des enseignants ou des fonctionnaires. Enfin, paradoxalement, la guerre a un *coût sécuritaire* pour le Rwanda puisque, si elle sécurise les frontières à court terme, elle exacerbe cependant dangereusement et sans doute durablement les sentiments antirwandais au sein des populations voisines.

De même, on ne peut que s'inquiéter face aux menaces grandissantes suscitées par les luttes de pouvoir au sein de l'appareil rwandais, qui sont bien plus qu'“ethniques”, et les tentatives de mise sous silence de l'opposition au Rwanda comme à l'étranger (notamment aux Etats-Unis). Enfin, il faut souligner la difficulté d'enquêter sur les violations des droits de l'homme dans le pays.

Quant aux relations franco-rwandaises, elles n'ont connu aucune amélioration, ce qui enlève à Paris tout moyen de pression concernant la démocratisation. Aucune clarification supplémentaire n'est venue de la part de Paris (et de Washington) suite à sa mise en cause dans le rapport de la commission de l'OUA du 7/7/00. “Pratiquement rien ne peut excuser la conduite du gouvernement français (de l'époque)”, a souligné le Canadien **Stephen Lewis**, membre de la commission. Avec la mise en cause de Kagame par le juge **Jean-Louis Bruguière**, les relations ne sont pas prêtes de se dégeler... Le 22/7/00, le Rwanda, “par mesures d'économie”, a décidé de fermer diverses ambassades... dont celle à Paris.

→ Les défis pour la suite

Encourager le travail engagé lors du sommet pour l'unité et la réconciliation

encourager le processus de démocratisation, notamment en permettant que les prochaines élections communales soient transparentes

inciter à ouvrir le débat politique, notamment sur l'engagement des soldats rwandais en RDC, de plus en plus impopulaire au sein des familles rwandaises

faire pression (surtout les pays en bonne relation avec Kigali) pour un désengagement de la RDC conformément à l'accord de Lusaka, tout en contrôlant plus fermement les dépenses militaires du Rwanda

demander des explications sur le fonctionnement des Local Defense Forces et leur chaîne de commandement, et réclamer des enquêtes indépendantes sur les violations des droits de l'homme.

organiser une mission conjointe de parlementaires nationaux de l'UE dans la région en partenariat avec les ONG

gacaca: voir propositions 7 et 8.

6 – Promouvoir les droits économiques et sociaux

→ Ce que nous proposons le 15 juin 2000

- poursuivre et augmenter les programmes d'aide d'urgence tout en l'orientant progressivement vers un soutien structurel visant l'élaboration d'une capacité dans le domaine de la production et de l'acquisition de ressources.
- favoriser l'intensification de l'agriculture pour diminuer les tensions autour des ressources foncières.
- investir surtout dans un certain nombre d'interventions sectorielles ciblées
- mettre en oeuvre l'effacement de la dette du Congo-Kinshasa et du Rwanda moyennant des garanties claires que les revenus dégagés ne soient pas utilisés à des fins militaires
- répondre positivement à l'appel consolidé des Nations Unies en faveur de la RDC

→ Notre évaluation

Comment promouvoir les droits économiques et sociaux quand les besoins élémentaires ne sont pas rencontrés? Ainsi, la situation en RDC est "*certainement l'une des plus graves crises humanitaires dans le monde*", a admis la chef par interim du Bureau de coordination des Affaires humanitaires (OCHA), **Carolyn McAskie**, à la veille de l'appel consolidé interagences des Nations Unies pour l'aide humanitaire le 29/11/00. Cet appel pour la RDC en 2001 se monte à 139,5 millions de dollars, soit près de deux fois plus qu'en 2000. Cette année, la réponse des Etats occidentaux s'est révélée "*désespérante*", a souligné l'ONU. Le Haut Commissaire aux Réfugiés **Sadako Ogata** explique: "*Nous sommes essentiellement financés par les Etats-Unis, le Japon, les pays nordiques, les Pays-Bas et la Suisse. Faites la liste des pays riches que je n'ai pas cités. Sans succès, je leur ai demandé de faire davantage. Espérons que mon successeur arrivera à de meilleurs résultats*".

Or, la situation humanitaire en RDC continue à se dégrader en raison de la poursuite des opérations militaires dans tout le pays, et en 2000 l'ONU n'a pu fournir une aide –et encore, de

manière sporadique- qu'à la moitié des 16 millions de personnes touchées par le conflit (lesquelles représentent 33% de la population). Mme McAskie a souligné que les agences humanitaires avaient des difficultés croissantes pour fournir une aide aux populations à cause des obstacles administratifs dans les zones gouvernementales et de l'insécurité dans les zones tenues par les rebelles. La responsable de l'ONU a accusé le gouvernement comme les rebelles de "commettre des violations flagrantes des droits de l'Homme" dans une totale impunité. Elle a souligné que les civils, loin d'être protégés, "étaient au contraire pris pour cibles par toutes les parties au conflit". Elle s'est dit "particulièrement préoccupée" par la situation dans la Province orientale et au nord et sud Kivu où la guerre et les conflits ethniques ont chassé de leurs foyers quelque 950.000 personnes.

→ **Les défis pour la suite**

#Répondre en 2001 bien plus favorablement qu'en 2000 à l'appel consolidé interagences de l'ONU pour la RDC et le Burundi, de façon à ne pas aggraver davantage le désastre humanitaire

#conditionner l'effacement ou la réduction de la dette des pays belligérants , en particulier la RDC, l'Ouganda et le Rwanda) moyennant des garanties claires que les revenus dégagés ne soient pas utilisés à des fins militaires

#soutenir les efforts de développement entrepris dans des zones de RDC où l'insécurité règne, mais où les acteurs congolais obtiennent des résultats concrets

7 et 8 – Initiatives concrètes pour mieux contribuer à la protection des droits de l'homme et à la lutte contre l'impunité en Afrique centrale + Amélioration de l'assistance technique dans le domaine judiciaire et des droits de l'homme

→ Ce que nous proposons le 15 juin 2000

- dénoncer systématiquement et publiquement les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire
- dénoncer systématiquement et publiquement les propos à caractère ethniste et raciste
- réaffirmer la nécessité d'une présence internationale pour suivre la situation des droits de l'homme dans chaque pays de la région
- réaffirmer le rôle central des droits des femmes
- donner aux juges les moyens d'exercer leur compétence universelle,
- proposer une augmentation sensible des moyens du TPIR et l'extension géographique et temporelle de son mandat
- s'investir davantage dans l'assistance judiciaire, dans le renforcement des capacités du système judiciaire et dans d'autres programmes de protection et de promotion des droits de l'homme au Rwanda, au Burundi et en RDC.
- développer une vision plus cohérente en mettant en avant les objectifs prioritaires, les méthodes de travail et les conditions d'assistance aux trois pays
- créer à cette fin dans chaque Etat membre un groupe de travail, faisant appel aux expertises disponibles au sein de la Coopération, de la Justice, des milieux académiques et non gouvernementaux.

- veiller à ce que des critères soient définis qui permettent d'évaluer l'engagement politique des gouvernements en faveur du respect et de la promotion des droits de l'homme. A un tel engagement devrait correspondre un renforcement de la coopération.

→ Notre évaluation

Les efforts de nombreuses ONG font avancer globalement le combat contre l'impunité, pendant que les réticences, voire l'hostilité, des grandes puissances à l'égard d'une justice internationale ne sont pas prêtes de disparaître. Le TPIR est dans un état catastrophique, qu'il faut dénoncer avec prudence de manière à ne pas le faire disparaître. Mais l'exigence de justice et la lutte contre l'impunité ne peuvent pas être sélectives. De même, on ne peut défendre les droits humains sans révéler les complicités, sans dénoncer les tentatives de confusion dans l'appréciation de l'ampleur des crimes. Il n'y a de salut que dans une Cour Pénale Internationale indépendante et efficace pour mettre fin à l'impunité des pires crimes, y compris les viols, et il s'agit de le faire clairement comprendre aux acteurs des conflits. En attendant, il serait bon que la notion de compétence universelle s'étende à l'ensemble de l'UE, vu qu'il serait malsain de laisser la Belgique seule à honorer cette obligation.

Assurer une présence internationale adéquate pour l'observation des droits de l'homme dans la région reste un défi de taille que l'UE pourrait contribuer davantage à relever. Au Burundi, de nombreux experts s'accordent pour dire que le Bureau des Nations Unies ne remplit pas son mandat. Au Rwanda, seules quelques ONG internationales sont présentes sur place alors que derrière la façade de normalisation, la situation des droits de l'homme y reste préoccupante (voir les récents rapports de HRW et de AI). En RDC, les Nations Unies assurent une présence des deux côtés de la ligne de front grâce à des bureaux pour les Droits de l'homme à Kinshasa et à Goma, au rapporteur spécial **Roberto Garreton** et à une cellule spéciale au sein de la MONUC. La poursuite du travail des Nations Unies en RDC, particulièrement dans les territoires occupés, nécessite cependant un appui politique fort (voir notamment la répression dont ont fait l'objet les défenseurs des droits de l'homme du Kivu suite à leur rencontre avec Mary Robinson à Goma).

Autre développement notable, les juridictions traditionnelles "gacaca", votées par le parlement rwandais le 12/10/00, devraient démarrer au second semestre 2001. Elles devraient permettre d'accélérer les procès des quelque 125.000 personnes détenues pour génocide. 150 personnes seront formées dans chacune des douze préfectures du Rwanda dans le cadre de la sensibilisation de la population aux juridictions gacaca. Recrutés parmi les membres de la population, les juges devront être des "Inyangamugayo" (personnes intègres), opposés au sectarisme, et seront initiés aux techniques de base du droit.

Au sujet des 'gacaca', la tentative du Secrétaire d'Etat belge à la coopération **Eddy Boutmans** d'arriver à une coordination des bailleurs de fonds est positive. L'introduction de la 'gacaca' est perçue au Rwanda comme une opportunité pour la réconciliation entre les Rwandais. Cette opportunité n'est cependant pas sans risques. Il subsiste de nombreuses inquiétudes quant à l'efficacité de ces tribunaux traditionnels dans la résolution des conflits liés au génocide et quant au respect des droits fondamentaux par ces tribunaux. Plusieurs organisations rwandaises ont réclamé que la 'gacaca' soit testée à petite échelle et soumise à une observation rapprochée de la société civile. L'UE devrait appuyer cette demande, afin d'éviter que cette nouvelle procédure n'avive les tensions et les règlements de comptes au lieu de les diminuer.

→ **Les défis pour la suite**

adopter une attitude plus courageuse, plus équilibrée et aussi plus rapide en matière de dénonciation des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire : dénonciation systématique des violations les plus graves, y compris celles commises par les forces rwandaises et ougandaises au Congo.

présence internationale dans la région par : un audit du Bureau des Nations Unies pour les Droits de l'homme au Burundi en vue de son renforcement, une initiative au sein de la Commission des Droits de l'homme des Nations Unies en vue de réintroduire une présence internationale au Rwanda et d'assurer une meilleure protection des défenseurs des droits de l'homme au Congo.

définition par les ministres des Affaires étrangères de l'UE d'objectifs concrets en matière de défense et de promotion des droits de l'homme en Afrique centrale, mobilisation des moyens humains nécessaires notamment par la désignation d'un haut fonctionnaire de l'UE pour les droits de l'homme afin de donner un visage à cette dimension prioritaire. L'Allemagne a, elle, déjà nommé un Commissaire pour les Droits de l'homme

prendre en compte les préoccupations et les suggestions des associations rwandaises par rapport au 'gacaca' dans le contexte du génocide, et pourvoir en moyens financiers et humains la formation des juges

soutenir des initiatives dans le domaine judiciaire et des droits de l'homme dans les territoires occupés à l'Est du Congo et développer les initiatives en cours à Kinshasa, au Burundi et au Rwanda

soutenir les initiatives spécifiques entreprises par les femmes, véritables vecteurs de paix en RDC

9 - Institutions financières internationales et politique de coopération de l'UE: une nouvelle stratégie

→ Ce que nous proposons le 15 juin 2000

- Se donner les moyens de peser davantage sur les décisions en augmentant, dans chaque Etat membre, les moyens humains dans leurs sections de coopération et en mettant en place un mécanisme de concertation entre Coopération, Affaires étrangères et Finances aux différents niveaux
- oeuvrer pour une nouvelle politique cohérente et responsable d'aide aux pays en conflit
- plaider au Comité FED et aux Conseils d'Administration de la Banque Mondiale et du FMI pour que la libération de nouvelles tranches d'aide budgétaire au Rwanda, à l'Ouganda et au Zimbabwe soit conditionnée au progrès dans la mise en œuvre des Accords de Lusaka,
- préparer le retour à la normalité des relations de la RDC et du Burundi avec l'UE, le FMI et la Banque mondiale et plaider pour la mise sur pied d'un programme d'aide structurelle en faveur du Burundi et de la RDC, conditionnée aux progrès dans la mise en œuvre des accords de Lusaka pour la RDC, à la conclusion et à la mise en œuvre des accords d'Arusha et au retrait militaire de la RDC pour le Burundi.

→ Notre évaluation

La politique de « sélectivité positive » pour les uns (Rwanda, Ouganda et Angola) et de soutien financier quasi-inconditionnel de l'UE, du FMI et des autres institutions internationales, *et de stricte conditionnalité pour les autres* (le Congo, le Burundi, et récemment le Zimbabwe) est appliquée au cas par cas suivant des choix surtout politiques (*voir tableaux ci-après*). Pour les

uns, c'est la politique de la carotte tout court, pour les autres c'est celle du bâton, alors que seule une politique dosée équitablement de la carotte et du bâton peut avoir les effets souhaités dans les différents domaines mentionnés.

C'est le mérite des parlementaires britanniques, au retour d'une mission dans la région facilitée par Christian Aid, d'avoir saisi leurs autorités sur cette question. "Les Burundais ont du mal à avaler que le gouvernement britannique soit si généreux avec le Rwanda comparativement au Burundi et à la RDC", a expliqué le député **David Lammy**. D'après lui, en 1998-99, le Royaume-Uni a octroyé 13,7 millions de £ au Rwanda, contre 1,5 million à la RDC et 300.000 £ au Burundi. Au passage, il a appelé à une approche européenne mieux coordonnée, et surtout plus rapide et moins bureaucratique.

L'AIDE AUX PAYS EN GUERRE AU CONGO EN 2000

BANQUE MONDIALE ET FMI

(décisions de novembre 1999 à novembre 2000, aide budgétaire en italique)

Pays	Date	Montant	Affectation	Source
(Millions USD)				
Angola	5/7/00	33	Second Social Action Fund	BM (IDA)
Burundi	25/4/00	35	Emergency Economic Recovery Project	BM (IDA)
RDC		0		
Ouganda	30/11/99	114,9	Privatization and Utility Sector Reform Project	BM (IDA)
	10/11/99	12,2	<i>PRGF (Poverty Reduction Growth Facility)</i>	<i>FMI (PRGF-fund)</i>
	8/2/00	357	<i>réduction du service de la dette</i>	<i>BM (IDA)</i>
	8/2/00	91	<i>réduction du service de la dette</i>	<i>FMI (HIPC-fund)</i>
	24/8/00	48,5	Privatization and Utility Sector Reform	BM (IDA)
	7/9/00	11,6	<i>PRGF (Poverty Reduction Growth Facility)</i>	<i>FMI (PRGF-fund)</i>
	total	635,2		
Rwanda	6/12/99	13	<i>ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility)</i>	<i>FMI</i>
	6/6/00	20	Rural Water and Sanitation Project	BM (IDA)
	6/6/00	35	Human Resource Development Project	BM (IDA)
	31/7/00	12,5	<i>PRGF (Poverty Reduction Growth Facility)</i>	<i>FMI (PRGF-fund)</i>
	total	80,5		
Zimbabwe		0		mis en 'non-payment status' le 3/10/00 par la BM

UNION EUROPEENNE

Burundi : lors de la conférence des donateurs à Paris (11-12/12/00), annonce d'un paquet d'aide humanitaire de 150 M Euro pour 2001. **Coopération structurelle** toujours en attente; **aide humanitaire : 14 M Euro** en 2000 ; **'aide humanitaire élargie'** (réintégration de personnes déplacées, logement, justice, santé,...): **55 M Euro disponibles** (information sur les montants dépensés non disponible) ; **soutien aux négociations : 2,3 M USD**

Congo (RDC): la **coopération structurelle** est **suspendue** ; **aide humanitaire : 20 M Euro** prévus pour 2000 ; **soutien au processus de paix** (négociations et Commission Militaire Mixte) : **3,7 M Euro** ; le 28/11/00, l'UE annonce le déblocage de **169 M Euro** pour un programme de **réhabilitation** multisectoriel

Rwanda: coopération structurelle : le 9/3/00 signature du 'Programme Indicatif National' (PIN, d'une durée de 5 ans, 8è FED) comprenant une enveloppe de **110 M Euro** dont 15% sont alloués à l'aide à l'ajustement structurel; au PIN il convient d'ajouter les autres ressources financières provenant des systèmes STABEX et SYSMIN, de la Facilité d'Ajustement Structurel et de diverses lignes budgétaires de la Commission ; tout compris, l'UE estime à **50 M Euro le montant total de l'aide déboursée en faveur du Rwanda en 2000.**

Ouganda :coopération structurelle : **210 M Euro** prévus dans le 8è FED, auxquels il faut ajouter la Facilité d'Ajustement Structurel, les Fonds STABEX etc. comme pour le Rwanda

En outre, cette même sélectivité positive d'une part, et conditionalité stricte d'autre part, s'applique à l'accès à des programmes structurels qui conditionnent un nombre important de flux d'aide et qui entraîne quasi-automatiquement l'appui financier d'autres institutions ou apports bilatéraux. Or, même si certains critères de performances économiques (pour les fonds du FMI et BM) peuvent être plus positifs dans le cas de l'Ouganda et du Rwanda (grâce aussi aux aides considérables consenties sur base de préférences politiques ?), la réalisation du respect des droits de l'homme et de la démocratisation ne sont pas plus achevés au Rwanda et en Ouganda (sans parler de la situation dramatique dans les territoires occupés) que dans le Congo sous contrôle gouvernemental, le Burundi ou le Zimbabwe.

L'aide budgétaire et à la balance extérieure est par définition *fongible*. Les dépenses budgétaires tendent à être réorientées vers les dépenses militaires. Le coût de la guerre est toutefois moindre pour le Rwanda, dont la force est d'abord l'infanterie, que pour les alliés du Président Kabila, équipés d'avions de chasse. Les déficits budgétaires et extérieurs créés par ces hausses de dépenses et ces importations d'armes ne sont pas, dans le cas des pays impliqués, financés par des ressources propres officielles, trop faibles. D'où le danger d'octroyer de l'aide à des pays en guerre sans contrôle de leurs dépenses militaires, de surcroît s'ils ne respectent pas les accords qu'ils ont signé. Dans son discours au Conseil de sécurité, le 7/9/00, le Président français Jacques Chirac a levé publiquement le tabou sur l'aide aux pays en guerre en disant: "*Il est anormal que ceux qui bafouent leur parole continuent à recevoir l'aide internationale et je pense là encore à la région des Grands Lacs*".

Concernant la RDC, l'extension d'une aide quasi-structurelle est absolument nécessaire, étant donné l'incapacité totale des populations à davantage financer ce genre de services relevant normalement de la responsabilité de l'Etat dont les recettes se sont très fortement réduites ces deux dernières années. On ne peut donc qu'être satisfaits de la décision de l'UE de prévoir 169 millions d'euros pour le prochain programme de réhabilitation multisectoriel en RDC, décision annoncée le 28/11/00, et qui est partiellement le fruit du lobbying de la Belgique.

→ **Les défis pour la suite**

signifier clairement aux pays qui occupent la RDC la nécessité de retirer leurs troupes à court terme ; leurs préoccupations sécuritaires doivent être traitées à un niveau régional, car il est absurde d'exporter l'insécurité au Congo vu que cette insécurité peut se retourner contre eux.

inviter les pays concernés à présenter de manière transparente leurs budgets de défense et de sécurité et fixer un plafond de dépenses militaires au-delà duquel une aide ou une remise de la dette ne serait plus accordée conformément à la Résolution du Parlement

européen du 26/10/2000 ¹. Cela doit s'appliquer non seulement au Zimbabwe et à l'Angola, mais aussi et surtout au Rwanda et à l'Ouganda (le Congo et le Burundi ne bénéficiant d'aucune aide budgétaire) ;

introduire une nouvelle cohérence et une parité dans les aides publiques aux pays de la région , et en particulier aux pays impliqués dans la guerre en RDC. Les mêmes critères devraient être appliqués de la même façon aux différents pays concernés. Ces critères concernent le *respect des droits de l'homme, la démocratisation, la bonne gouvernance et la limitation des dépenses militaires, mais aussi le respect du droit international concernant l'intégrité territoriale et la souveraineté*. D'autre part, le temps entre la décision et l'exécution de ces aides devrait être largement raccourci.

En ce qui concerne le Congo, augmenter l'aide 'humanitaire' généralement interprétée au sens large, incluant p.ex. la réhabilitation de certaines routes de desserte agricole et le soutien en médicaments, équipements et même salaires des zones de santé. Toutefois, aussi longtemps que le gouvernement ne fait pas preuve d'une nécessaire transparence budgétaire, il faut non seulement éviter toute aide budgétaire directe, mais également le financement direct, à travers les canaux gouvernementaux et à grande échelle, des services étatiques.

10 - Un embargo européen sur les armes pour la région des Grands Lacs

→ Ce que nous proposons le 15 juin 2000

- mettre en application le 'Code de Conduite en matière d'exportation des armes' du 8 juin 1998. décréter un embargo sur les armes pour tous les pays des Grands Lacs, et envoyer ainsi un signal fort à tous les protagonistes.
- inscrire la question du commerce licite et illicite des armes en particulier vers la région des Grands Lacs à l'agenda des négociations avec les pays candidats à l'adhésion à l'UE
- contrôler les marchands d'armes et des intermédiaires, en particulier en matière de traçabilité des armes.
- adopter le principe d'extra-territorialité en rendant punissables les délits en matière de trafics d'armes commis par les ressortissants de l'UE
- mieux vérifier les certificats des utilisateurs finaux et impliquer activement les postes diplomatiques dans le contrôle.
- Exiger des pays d'Afrique centrale une plus grande transparence en matière de budgets, consacrés à la sécurité intérieure et extérieure.
- interpellier le gouvernement américain sur son assistance militaire et sa politique en matière de ventes d'armements à certains des pays impliqués dans le conflit congolais.

→ Notre évaluation

La guerre continue et avec elle l'afflux d'armements. Les pays de l'UE, s'ils ne vendent officiellement aucun armement au Congo, Rwanda et Burundi, se refusent toujours à décréter un embargo sur les armes, pourtant réclamée par l'opposition démocratique congolaise (hors UDPS) envers tous les belligérants ² et par le Parlement européen¹. A l'égard du Zimbabwe, la plupart

¹ Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la coopération avec les États ACP impliqués dans des conflits armés, 26/10/00

² Déclaration finale de la Conférence des forces politiques et sociales de l'opposition démocratique plurielle, Bruxelles, 24/11/00.

des Etats membres ont pourtant décrété un embargo de fait suite aux atteintes aux droits de l'homme dans ce pays. Mais sur la question de l'embargo, les Etats de l'UE ne sont pas sur la même longueur d'ondes: la France et l'Allemagne, par exemple, estiment qu'il serait inopérant vu la quantité de trafics d'armes, alors que nous insistions sur l'aspect symbolique de la mesure. Aussi, les Pays-Bas, qui se sont battus pour cet embargo, semblent aujourd'hui moins en pointe dans ce combat.

Les armes continuent de provenir de pays aussi divers que la Chine, la Corée du Nord, l'Ukraine, l'Afrique du Sud, mais aussi, de manière privée, de pays comme le Royaume-Uni².

A propos de l'Ukraine, on ne peut que s'étonner que la question du trafic d'armes ait été reléguée à l'arrière-plan de la déclaration finale du sommet Ukraine-UE à Paris le 15/9/00, et encore, cette mention s'est faite à la demande des Ukrainiens! Quant à l'Afrique du Sud, elle a notamment été épinglée dans un rapport de Human Rights Watch³ pour ses ventes d'équipement militaire à des pays qui ne respectent pas les droits de l'homme et "où un afflux d'armement pourrait aggraver de manière significative les abus en cours". Parmi les pays acheteurs de l'armement sud-africain figurent l'Angola, le Congo-Brazzaville, la Namibie, le Rwanda, l'Ouganda et le Zimbabwe.

D'autre part, des acteurs non gouvernementaux comme les rebelles en RDC ou l'Unita en Angola ont acquis de prodigieuses quantités d'armements, et plusieurs pays d'Afrique subsaharienne sont en train de développer une industrie locale produisant des munitions et des armes légères, en particulier le Zimbabwe, le Kenya, l'Ouganda et le Soudan⁴. On peut toutefois noter que du 27 au 29/11/00 s'est tenue à Bamako (Mali) la conférence ministérielle sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères et de petit calibre en Afrique, sous l'égide de l'OUA, et destinée à préparer la conférence internationale prévue sur ce thème en l'an 2001.

→ **Les défis pour la suite**

Mettre en oeuvre la résolution du Parlement européen sur l'aide aux pays en guerre (28/10/00) invitant notamment les pays ACP à présenter de manière plus transparente leurs budgets de défense et de sécurité et demandant au Conseil et à la Commission de fixer un plafond de dépenses militaires au-delà duquel une aide ou une remise de dette ne serait plus accordée. La fixation d'un tel plafond devrait aller de pair avec la mise en place d'un système de surveillance efficace des mouvements et des opérations sur les marchés parallèles.

mettre en application et élargir aux candidats à l'adhésion à l'UE le "Code de Conduite en matière d'exportations des armes" de 1998

étendre à l'ensemble des acteurs non gouvernementaux (rebelles de RDC en particulier) l'interdiction des transactions d'armes, à l'image de celle applicable à l'UNITA.

se montrer beaucoup plus actifs dans la préparation de la conférence de l'ONU sur le trafic illégal d'armes légères qui se déroulera durant l'été 2001.

¹ Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la coopération avec les États ACP impliqués dans des conflits armés, 26/10/00

² Georges Berghezan (GRIP), exposé sur les transferts d'armes vers l'Afrique centrale, table ronde de Justice et Paix, Bruxelles, 22/11/00

³ "A question of principle: Arms Trade and Human Right", Human Rights Watch, 30/10/00

⁴ Georges Berghezan, op. cit.

11 - S'attaquer aux sources de financement des trafics d'armes

→ Ce que nous proposons le 15 juin 2000

- continuer à étudier la possibilité de marquer les diamants.
- renforcer le contrôle de ce commerce
- donner tous les moyens nécessaires au panel d'experts de l'ONU chargé d'investiguer sur l'exploitation du sous-sol congolais
- accélérer la ratification par l'ensemble des Etats membres de la Convention internationale chargée de réglementer les activités des mercenaires.

→ Notre évaluation

Après leur mise en cause par des ONG européennes et canadiennes, le gouvernement belge et le monde du diamant d'Anvers (Haut Conseil pour le Diamant) ont décidé de prendre beaucoup plus au sérieux le problème du traitement des diamants provenant de zones en conflit, notamment en prenant des initiatives pour améliorer la certification de diamants "purs" ne provenant donc pas de zones en conflit. Sous l'initiative de l'Afrique du Sud a pris place le "processus de Kimberley", instaurant des procédures de contrôle "double check" sur les certificats à l'exportation de diamants d'Angola et de Sierra Leone, ainsi qu'un contrôle renforcé sur le diamant provenant d'autres zones "sensibles" en Afrique.

La Belgique, un des premiers pays à prendre le problème à bras-le-corps, tente aujourd'hui de faire appliquer par d'autres pays son modèle de contrôle, où se retrouvent à la fois le gouvernement et les intérêts privés. Elle s'est montrée particulièrement active au plan international, où divers codes de conduite sont adoptés sur base volontaire. Ainsi, en juin 2000, le "World Diamond Bourses" et la "International Manufacturers Association" ont édicté un programme en neuf points, incluant un système de certification international uniforme. Mais la France n'est pas en reste: le 13/7/00, elle a proposé la création d'un panel permanent d'experts indépendants au sein des Nations Unies destiné à suggérer les moyens d'interdire les commerces illicites de diamants et autres ressources naturelles utilisées pour financer les conflits. Cette mesure viendrait en complément à la mise en place d'une certification internationale pour les diamants "propres". Le Royaume-Uni s'est également engagé à faire la chasse aux "diamants de la guerre".

Au début de l'année, même le géant du diamant De Beers a pris fait et cause pour les arguments éthiques. D'autres compagnies plus petites, poussées dans le dos, ont emboîté le pas de l'éthique. Mais la question de savoir qui instrumentalise ce dossier et pour quels intérêts, reste pour l'instant sans réponse. Tout comme on ne peut dire actuellement que la régulation du commerce du diamant va se faire au détriment des circuits "gris" et "noirs".

Autre avancée concrète, la mise sur pied en août 2000 d'une commission d'enquête de l'ONU pour mieux étudier la question de l'exploitation du sous-sol congolais (diamant, or, coltan, cassitérite,...). Après avoir visité tous les pays de la région, la commission, emmenée par Mme **Safiatou Ba-N'Daw**, devrait remettre son rapport au printemps 2001. Cette commission est particulièrement importante parce qu'elle est chargée de déterminer les liens entre la guerre et le pillage des ressources naturelles de RDC. Les flux générés par ces trafics restent illégaux et informels: ils n'apparaissent dans aucun des comptes nationaux des pays concernés, mais bien dans ceux des pays importateurs, en l'occurrence, l'Angleterre et la Belgique. La commission

pourra donc répondre avec précision à la question de savoir si la sécurité aux frontières est un prétexte ou non à l'occupation d'une partie de la RDC par l'Ouganda et le Rwanda, et si oui, si ces deux pays sont les seuls à devoir être épinglés. Il n'est pas exclu que cette enquête débouche sur un embargo international sur le diamant en provenance de RDC.

Mercenariat: alors que le Quai d'Orsay se contentait jusqu'à présent de renvoyer au Code pénal français qui réprime les activités de mercenariat, le Ministre Védrine juge désormais opportun d'ajouter qu'un renforcement de ces dispositions pénales réprimant les actes liés au recrutement, à l'utilisation, au financement et à l'instruction des mercenaires français ou étrangers en France "est en cours d'examen".

→ **Les défis pour la suite**

Appliquer la réglementation belge sur le diamant à l'ensemble de l'UE. La Belgique devrait donc mettre ce point en haut de l'agenda de sa présidence au second semestre 2001

mettre en chantier une Convention internationale au niveau des Nations unies afin de créer un certificat uniforme pour tous les pays qui produisent, traitent et vendent les diamants

compléter et encourager tous les Codes de conduite volontaires émanant du secteur diamantaire et qui affinent les réglementations légales en vigueur

poursuivre une politique de certification et de contrôle sur d'autres minerais stratégiques

12 – L'objectif ultime : une intégration régionale pacifique fondée sur le droit

→ Ce que nous proposons le 15 juin 2000

- contribuer à la mise sur pied du processus de conférence régionale pour la sécurité et la coopération dans la région annoncé depuis longtemps déjà, et pousser l'OUA à la convoquer

→ Notre évaluation et les défis pour la suite

Seule une approche régionale, et non pays par pays, est à même de vaincre les nombreux obstacles à la paix, la justice et le développement dans la région. Le message lancé par la CCAC et le GLAN commence à porter ses fruits: des parlementaires britanniques ont été convaincus par cette approche, qu'ils tentent aujourd'hui de faire adopter par leur gouvernement, et le gouvernement néerlandais a répondu favorablement en novembre 2000 à une motion de la Deuxième Chambre appelant au développement d'un plan pour les Grands Lacs qui intégrerait les aspects financiers, économiques, politico-militaires et droits de l'homme, en liaison avec l'UE.

Si l'ensemble des protagonistes africains se montre d'accord sur le projet de conférence régionale, celui-ci n'aura de sens qu'après le retrait de toutes les troupes étrangères et l'édification d'une véritable administration en RDC. L'UE devra avoir son mot à dire tant qu'elle reste le principal bailleur de fonds de la région. Mais il s'agira de trouver le juste équilibre entre le concept hypocrite de "L'Afrique aux Africains" et un interventionnisme qui n'est plus de mise. Il faudra également éviter que dans ce grand forum ne subsistent encore des arrière-

pensées de partage du gâteau régional, parmi les acteurs africains comme en termes de “zones d’influence” du côté des Occidentaux.