

International Alert.

La Construction de la  
Paix dans la Région  
des Grands Lacs  
Défis et Opportunités  
pour l'Union  
Européenne en RDC

Septembre 2006

Conflict  
Prevention  
Partnership

This partnership is  
financed by the  
European Union



Understanding conflict. Building peace.

### A propos de ce rapport

Ce rapport a été produit par International Alert dans le cadre de son Partenariat pour la Prévention des Conflits, qui est financé par l'Union Européenne. Nous remercions aussi SIDA (Swedish International Development Agency) pour son soutien. International Alert est seul responsable pour le contenu de ce rapport, qui ne reflète pas nécessairement les points de vue ou politiques de nos donateurs.

### A propos d'International Alert

International Alert est une organisation indépendante à but non lucratif, présente dans 20 pays et territoires autour du globe. Alert travaille aussi bien avec les personnes touchées par un conflit violent qu'au niveau gouvernemental, de l'UE et des NU, pour élaborer à la fois des politiques et des pratiques dans le domaine de la construction d'une paix durable. Nos programmes régionaux sont basés dans les Grands Lacs de l'Afrique, l'Afrique de l'ouest, le Caucase, les Andes de l'Amérique du Sud, Sri Lanka, Népal et les Philippines. Nos programmes thématiques tant au niveau régional qu'au niveau international portent sur le rôle du secteur privé, l'aide humanitaire et l'aide au développement, la question genre, le secteur de la sécurité et la reconstruction post-conflit.

International Alert remercie les donateurs suivant pour leur soutien: Irish Aid (Department of Foreign Affairs Ireland); Danida (Danish International Development Agency); DFID (UK Department for International Development); Ministry for Foreign Affairs of Finland; The Netherlands Ministry of Foreign Affairs; Sida (Swedish International Development Cooperation Agency); and SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation).

### A propos du partenariat

Le Partenariat pour la Prévention des Conflits comprend International Crisis Group, International Alert, European Policy Centre et European Peacebuilding Liaison Office. Il a pour but de renforcer les capacités de l'Union Européenne et de ses Etats membres en matière de prévention des conflits, de gestion de crise et de consolidation de la paix. Le Partenariat est financé par l'Union Européenne. Le contenu de tous les documents produits par le Partenariat est la seule responsabilité de ses membres et ne peut donc aucunement être considéré comme reflétant les positions de l'Union Européenne.

© International Alert 2006

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without full attribution.

Layout by D. R. Ink, [info@d-r-ink.com](mailto:info@d-r-ink.com)

Printed by Jason Print

Front cover image: © International Alert

# La Construction de la Paix dans la Région des Grands Lacs

## Défis et Opportunités pour l'Union Européenne en RDC

By Charlotte Vaillant

Septembre 2006

# Contents

<b>Résumé exécutif</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>8</b>
<b>Le rôle de l'UE en RDC : de la médiation à un engagement sur le long-terme</b>	<b>9</b>
<i>Les élections – une étape vers la stabilité et la démocratie</i>	9
<i>La stratégie de l'UE en Afrique dans le contexte des États fragiles</i>	11
<b>Combattre l'insécurité</b>	<b>13</b>
<i>Soutenir les réformes du secteur de la sécurité</i>	13
<i>Le problème des groupes rebelles armés</i>	16
<b>Soutenir une gouvernance légitime et efficace</b>	<b>20</b>
<i>Quel type de gouvernance?</i>	20
<i>Quel dialogue après les élections?</i>	22
<i>Quel type de renforcement des capacités?</i>	23
<i>La promotion de règles de transparence au niveau global</i>	25
<b>Soutenir la reconstruction et le développement durable</b>	<b>28</b>
<i>Quelles priorités?</i>	28
<i>Quels partenaires pour les programmes de reconstruction?</i>	29
<i>Promouvoir la transparence dans la gestion des finances publiques et une meilleure gouvernance administrative</i>	31
<i>Créer des emplois d'abord</i>	32
<b>Promouvoir l'intégration régionale</b>	<b>34</b>
<i>Quelle intégration régionale?</i>	34
<i>Négocier les accords de partenariat économique (APEs)</i>	35
<b>Conclusion</b>	<b>38</b>

## Résumé exécutif

Les défis à relever pour établir la paix et un développement durables dans la région des Grands Lacs sont énormes. Les économies sont dilapidées, la souffrance humaine encore vaste, et la mauvaise gouvernance continue à mettre un frein aux progrès. De par son immensité et ses vastes ressources, la République Démocratique du Congo (RDC) détient une position stratégique dans la région, mais aussi dans toute l'Afrique Centrale et du Sud. C'est pourquoi des ressources financières et humaines importantes ont été investies pour soutenir le processus de transition démocratique de ce pays. En 2004, la RDC a reçu des paiements d'une valeur de 1,1 milliards de \$, et s'est classée première de la liste des bénéficiaires de l'aide provenant des États Membres et de l'Union Européenne (UE). Cette somme représentait 62% de l'ensemble de l'aide étrangère au développement dont a bénéficié la RDC cette année-là. Les élections multipartites de 2006 – les premières à se tenir dans le pays depuis 40 ans – ont pour but de contribuer à la légitimation de l'État et la pacification du pays. Cependant, il est évident, que même si les résultats des élections sont acceptés, cela seul ne suffira pas à combattre l'insécurité et établir un système démocratique qui fonctionne.

Elaboré dans le cadre du Partenariat pour la Prévention des Conflits, ce document analyse le contexte dans lequel l'UE utilise ses instruments de relations extérieures pour combattre l'insécurité, promouvoir une gouvernance légitime et efficace, et soutenir la reconstruction, un développement durable, et l'intégration régionale en RDC. Des consultations dans la région et dans l'UE ont permis de dégager des propositions communes sur chaque thème pour que l'UE puisse mieux contribuer à une paix et développement durable en RDC et dans la région.

### **Le rôle de l'UE en RDC: de la médiation à un engagement sur le long-terme**

Alors que les préparatifs pour le second tour des présidentiels se mettent en place, une priorité immédiate pour la communauté internationale sera d'aider le pays à renforcer ses mécanismes de résolution de conflit, certains n'ayant pas été forcément pris en compte dans la nouvelle Constitution.

L'objectif principal de l'UE en RDC est d'aider les Congolais à trouver une voie pacifique à la prospérité. La RDC a toutes les caractéristiques d'un pays fragile. Cependant, ces caractéristiques ne sont pris en compte que partiellement dans la Stratégie de l'UE en Afrique. Dans le plus long terme, toutes les activités de l'UE en RDC devraient observer les quatre principes de base suivants:

- Les questions de sécurité, gouvernance et de développement sont étroitement interconnectées et ne peuvent être traitées les unes sans les autres;
- Une meilleure gouvernance nécessitera d'abord une rupture avec les comportements et valeurs passés. Cela demandera un effort de la part du gouvernement du pays concerné, mais également, quoique d'une toute autre nature, de la part des bailleurs de fonds;
- En raison de la faiblesse du contrat social entre le gouvernement et ses citoyens, il est essentiel que les bailleurs de fonds, et l'UE en particulier, d'établir un juste équilibre entre leurs engagements avec les acteurs étatiques (l'exécutif, le parlement, le système judiciaire et autres institutions ayant un rôle dans la nouvelle constitution) et celui avec les acteurs non étatiques;
- La création d'emplois et d'un travail décent pour tous contribue non seulement directement à la réduction de la pauvreté mais est également la contribution principale que la coopération au développement peut apporter à la construction de la paix.



## Combattre l'insécurité

La communauté internationale doit à tout prix continuer à assurer son rôle de maintien de la paix en RDC. Pour assister les troupes des Nations Unies, MONUC, qui sont déployées à l'est du pays, le mandat des troupes de l'UE, EUFOR, devra être renouvelé jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement soit permanemment installé. L'UE envisage de continuer son soutien aux réformes dans le secteur de la sécurité (RSS) à plus long terme. Mais un soutien continu au renforcement des capacités opérationnelles au sein de l'armée et de la police ne suffira pas à assurer un retour à la sécurité. La mission de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), EUSEC, a déjà fait des progrès remarquables dans son soutien aux réformes administratives pour séparer la chaîne des paiements de la chaîne de commande. Il semble, cependant, que les mécanismes de partage de pouvoir de la période de transition ont rendu le processus de brassage non seulement difficile mais aussi précaire, car les anciens chefs de guerre ont montré une certaine réticence à ne plus avoir le contrôle de leurs groupes armés.

Tout plan de réformes du secteur de la sécurité au Congo devra s'inscrire dans une optique de long-terme. En raison des problèmes très sensibles que le secteur de la sécurité soulève concernant la distribution et l'attribution du pouvoir, les réformes de ce secteur sont très politiques par nature. La communauté internationale et l'UE devront mettre l'accent sur le contrôle civil des forces armées, la redevabilité démocratique, et l'implication des communautés. Mais la bonne gouvernance dans le secteur de la sécurité dépendra avant tout d'un changement profond de comportements et d'éthique au sein des institutions militaires et paramilitaires de la RDC. Pour accompagner ce processus, la communauté internationale devra comprendre les rivalités qui divisent les différents corps de combat et de police en leur sein et entre eux. Elle devra aussi travailler en étroite collaboration avec la structure de commande pour établir certains standards et définir clairement une stratégie nationale de sécurité. Cela nécessitera aussi la sensibilisation de la population à leurs propres besoins sécuritaires. L'approbation du prochain gouvernement Congolais sera incontournable pour que la communauté internationale s'implique pleinement dans les RSS. La Commission Européenne et les deux missions PESC, EUSEC et EUPOL, qui sont en train de finaliser leur position commune sur les RSS en RDC, devront ainsi être flexibles dans leurs engagements. Comme cela a déjà été établi dans le secteur de la police, une coordination plus étroite entre les partenaires européens et non-européens sera nécessaire pour éviter que les réformes soient appuyées de façon fragmentée et non coordonnée.

En ce qui concerne l'insécurité posée par les groupes rebelles armés, la communauté internationale a soutenu la médiation, des actions militaires renforcées, et le processus de Désarmement, Démobilisation, Réintégration, et Réinsertion (DDRR). Le problème des groupes rebelles armés étrangers en RDC ne pourra cependant être réglé sans qu'il y ait une véritable coopération entre les pays de la région des Grands Lacs. Les propositions de la Conférence de la Région des Grands Lacs pour un Pacte de Stabilité régional sont cependant très ambitieuses et un soutien à des solutions plus pragmatiques sera nécessaire pour adresser le problème. Celles-ci pourraient inclure des campagnes de sensibilisation auprès des groupes rebelles pour encourager leur retour volontaire, l'implication des autorités locales, et un espace de médiation et de dialogue plus rapproché, comme par exemple la Commission Mixte Tripartite Plus du Burundi, DRC, Rwanda, et l'Ouganda. Un appui renforcé à l'embargo est aussi nécessaire.

Résoudre le problème des milices congolaises devrait être facilité par le fait que leurs ex-combattants peuvent rejoindre les rangs de l'armée ou réintégrer la société civile. Le désarmement n'est qu'une première étape dans le processus DDRR. Comme indiqué dans le rapport d'International Alert/CPP "soutenir la sécurité et le développement – la contribution de l'UE", l'objectif du DDR est d'aider les ex-combattants à renoncer aux rôles et postes qui les ont définis pendant le conflit pour s'identifier et être identifié comme membres à part entière des familles et communautés. Le Programme Multi-pays de Démobilisation et de Réintégration (PMDR), que l'UE

et les États Membres soutiennent, peut contribuer à un retour à la stabilité dans le pays à court terme. Mais cela devra être accompagné de nouvelles promesses par les bailleurs de fonds de donner à la création d'emplois et de revenus décents la place qui lui est dû dans leurs programmes de réhabilitation post-conflit. Des progrès importants pourraient être réalisés, si le prochain gouvernement s'engage à faire de la réintégration des ex-combattants une partie intégrante d'un processus de réconciliation nationale où les communautés d'accueil seraient impliquées dans leur réinsertion et dans la promotion d'une meilleure gouvernance, notamment en ce qui concerne la lutte contre l'impunité pour les auteurs responsables des pires violations de droits de l'homme.

### **Soutenir une gouvernance légitime et efficace**

La mauvaise gouvernance a été identifiée comme principale cause de la pauvreté en RDC. Mais la mauvaise gouvernance est aussi à l'origine des conflits armés. Des cadres réglementaires et législatifs clairement définis, transparents, et inclusifs ainsi que leur application effective et systématique sont nécessaires pour combattre les principales causes d'instabilité dans la région des Grands Lacs. Pourtant, un soutien continu aux réformes de la loi et de la justice ne sera pas suffisant. Dans un pays où la culture de prédation est profondément ancrée, tous les acteurs étatiques et non-étatiques ont un rôle à jouer dans la promotion d'une meilleure gouvernance. Pour aider, la communauté internationale doit aussi changer la façon dont elle travaille. Alors que l'UE harmonise son approche sur la gouvernance dans le cadre de son Consensus sur le Développement, il faudra mettre un accent tout particulier sur les nécessités suivantes:

- Un dialogue régulier, équilibré et véritable avec les institutions de l'État et les acteurs non-étatiques ;
- Un soutien élargi aux processus d'élaboration des lois et de contrôle de l'action gouvernante;
- Des meilleures règles de transparence au niveau de la communauté internationale, que ce soient les bailleurs de fonds ou le secteur privé.

La Commission Européenne a récemment annoncé la constitution d'une tranche incitative de 2,7 milliards d'euros dans le cadre du 10ème Fonds Européen de Développement (FED). L'accès à ces fonds dépendra des "résultats d'un dialogue approfondi conduit par la Commission avec chaque pays sur son plan de gouvernance". Cependant cette initiative utilisera comme base de discussion un profil de gouvernance élaboré par le personnel de l'UE. L'UE devrait au contraire saisir l'occasion du lancement de son initiative en RDC pour contribuer à un débat au niveau national sur les questions de gouvernance. La société civile, mais aussi les médias et le parlement, pourraient y participer.

En ce qui concerne le renforcement des capacités, la communauté internationale devrait chercher à renforcer les actions de l'action gouvernante tant dans le formel que dans l'informel. Des programmes de renforcement des capacités dans l'exécutif, le législatif et le judiciaire ne suffiront pas, car leurs propres malversations et manque de redevabilité ont largement amoindri leur efficacité. Ainsi, la Commission Européenne se doit à tout prix d'allouer la totalité des 15 pourcent du FED aux programmes de renforcement des capacités des acteurs non-étatiques. Les nouveaux instruments thématiques, y compris celui ayant trait aux Droits de l'Homme et à la Démocratie, devront aussi soutenir activement les Organisations Non Gouvernementales (ONGs) locales à travers des appels à proposition. Cela pourrait inclure un soutien aux médias indépendants et professionnels, aux programmes nationaux de dialogue, de plaidoyer, et de suivi de l'action gouvernante, et un soutien aux confédérations d'ONGs reliant l'ouest et l'est du pays. La Commission a récemment lancé un appel d'offre pour un programme de renforcement des capacités de la société civile congolaise de l'ordre de 4,5 millions d'euros.

Le soutien de l'UE aux initiatives pour une gestion transparente et efficace des ressources minières et non-minières de la RDC, telles que Kimberley mais aussi FLEGT, auront aussi besoin de ressources importantes pour renforcer leurs capacités d'implémentation. Il faudra aussi promouvoir une meilleure cohérence des politiques de l'UE. Les sociétés de l'UE ayant des activités dans la région doivent adhérer à des codes de conduite environnementaux et sociaux plus strictes, et un vrai débat doit avoir lieu sur les implications que le secret bancaire et les paradis fiscaux peuvent avoir sur la sécurité dans la région et au niveau mondial.

En ce qui concerne ses propres programmes d'assistance, la Commission Européenne doit de toute urgence respecter ses engagements, alors que la prochaine génération des Documents Stratégie Pays pour le 10ème FED est finalisée au cours de l'hiver 2006/07. Elle doit être plus inclusive et plus transparente dans la façon dont elle travaille, et activement encourager que l'information sur ses programmes soit non seulement accessible au grand public, mais aussi débattu au parlement. Cela aidera à renforcer l'appropriation nationale des programmes de développement.

### **Soutenir la reconstruction et le développement durable**

Les bailleurs de fonds reconnaissent qu'un dividende de paix doit être ressentie rapidement afin d'aider les pays à émerger avec succès d'un cycle de conflit et de violence. Cependant ce n'est pas tant le niveau mais la forme et l'allocation de l'assistance au développement qui décideront de la contribution de la Commission Européenne et des États Membres à la construction de la paix en RDC dans les prochaines années. Les programmes (i) qui se concentrent sur la construction des institutions, du capital social et de l'infrastructure (ii) qui sont liés à la promotion de la bonne gouvernance au niveau local, régional, et national, (iii) et qui sont axés sur une approche participative à tous les stades du cycle du projet (planification, exécution, suivi, et évaluation) doivent être priorités. En outre, la communauté internationale doit aussi travailler avec le gouvernement congolais pour mieux prendre en compte les spécificités du pays.

Les acteurs non-étatiques en RDC ont par nécessité rempli le rôle de l'État en devenant prestataires de services publics. Ainsi, les programmes de reconstruction d'après guerre que l'UE et autres bailleurs de fonds financent dans l'est du pays devront chercher à accompagner un processus de transformation à travers lequel les ONG locales redéfiniront leurs rôles et transféreront leurs expertises aux autorités locales.

La RDC, cependant, est un pays riche en ressources économiques – y compris l'eau et les ressources minières – si bien qu'elle ne devrait pas avoir besoin d'aide, étant en réalité un des pays potentiellement le plus riche au monde. Ce dont le pays a besoin c'est la capacité et la volonté de transformer ses propres ressources en des revenus disponibles et équitables pour tous. Cela nécessitera d'abord une gestion efficace et transparente des flux monétaires aux niveaux micro, méso, et macro.

En plus de supporter une amélioration dans la gestion des finances publiques, les bailleurs de fonds devront faire pression sur le prochain gouvernement élu pour mener à bien et finaliser le recensement de tous les fonctionnaires le plus tôt possible. Pour que la professionnalisation de l'administration publique donne lieu à une nouvelle culture du service public basé sur le mérite, la qualité des prestations, et le besoin de rendre compte, il pourra alors s'ensuire une revalorisation des salaires.

L'UE doit aussi travailler avec le prochain gouvernement de la RDC pour donner aux politiques d'emplois la place centrale qui leur ait dû dans la stratégie de réduction de la pauvreté. Les programmes de réhabilitation d'après guerre offrent une opportunité unique de créer des emplois à court terme, à travers la promotion de travaux publics demandant une haute intensité de main



d'œuvre comme dans le transport, l'énergie et l'eau. Malgré la tentation de fournir de l'aide le plus rapidement possible, une planification attentive est nécessaire afin d'éviter de faire appel aux entreprises dotées d'équipement lourd. Il existe de nombreux exemples de réussite, en commençant par le Rwanda, qui montrent que le recours à une technologie à haute intensité de main d'œuvre locale peut fonctionner.

Enfin, l'élaboration de stratégie de relance qui vise à "formaliser l'économie" devra faire une distinction entre les activités illégitimes mais créatrices d'emplois – comme notamment les activités minières artisanales sur les sites abandonnées des parastatales en faillite – et celles qui sont illégales et contribuent à la faillite de l'économie, et notamment des services publiques – comme notamment la privatisation de la fiscalité.

## **Promouvoir l'intégration régionale**

Dans le cas de la RDC, la Commission Européenne soutient le rétablissement de la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), qui est composée de la RDC, du Rwanda et du Burundi. D'autres ressources importantes pourraient aussi venir des projets régionaux du 10ème FED (même si ces financements iront vers des projets "Afrique Centrale", la région à laquelle la DRC appartient) and du Fonds fiduciaire européen récemment annoncé dans le cadre du nouveau partenariat pour financer les infrastructures en Afrique. Dans le cas de la RDC, les ressources devront être allouées de manière prudente entre les projets d'intégration nationale et les projets régionaux.

L'intégration régionale est un processus de long terme qui devra être basé sur une approche multidimensionnelle, impliquant la société civile, le secteur privé, les gouvernements et les institutions – pour réussir. Cependant les négociations actuelles des Accords de Partenariat Économique (APEs) n'ont été ni inclusifs ni transparents. Quoique les premiers concernés, les acteurs de la société civile et les associations du secteur privé ont été largement exclus du processus de consultation en RDC. Une fois l'APE signé, les huit pays que forme le groupe Afrique Central, y compris la DRC, devront réciproquer les préférences duty-free qu'ils reçoivent pour leurs produits sur les marchés européens. Cela engendra une perte significative de source de revenus douaniers. En outre, même si les pays de l'Afrique Centrale produisent peu de produits de substitution à l'importation, l'APE pourrait renforcer leur structure de production actuelle, puisque toute activité potentielle en dehors de la gamme des produits sensibles préalablement définis fera face à une concurrence accrue.

Le manque de volonté politique, la nature peu complémentaire des économies dans la région, la présence continue de barrières non tarifaires, ainsi qu'un manque d'infrastructure dans la région, font que le commerce intra-régional en Afrique Central, que l'APE promeut, aura peu de chance d'augmenter. Ainsi, il semble que les APEs offrent des gains incertains sur le long terme, alors que les pertes sur le court terme sont connues. Étant donné l'engagement de l'UE à la paix et au développement en Afrique, une approche plus prudente est donc nécessaire. Les politiques du commerce extérieur et du développement de l'UE devront ainsi être plus coordonnées et cohérentes.

## Introduction

Presqu'aussi vaste que l'Europe de l'Ouest et riche en ressources naturelles, la République Démocratique du Congo (RDC) est un pays dans une position stratégique indéniable, non seulement dans la région des Grands Lacs d'Afrique mais aussi dans toute l'Afrique Centrale et de l'Afrique du Sud. Ce pays reste cependant très instable et très pauvre. En ce qui concerne les possibilités de paix et de réconciliation, les divisions ethniques, religieuses et linguistiques, qui s'étendent souvent de par et d'autres des frontières du pays, sont encore très profondes. L'émergence d'un État-nation est encore loin. L'économie est dilapidée, les moyens de communication détruit, et l'étendue de la misère humaine causée par plus d'une décennie de conflit est sans précédent. En outre, les problèmes de sécurité, de gouvernance, et de développement ont tous des ramifications économiques et politiques étroitement interconnectées, si bien qu'ils ne pourront que difficilement se résoudre de façon isolée.

Pour aider le pays à faire face à ces nombreux défis, l'Union Européenne (Conseil et Commission, UE) a investi des ressources financières et humaines très importantes au cours de ces dernières années. Le Conseil et la Commission ont aussi cherché à mieux coordonner leurs actions. En 2003, plus de huit ans après la nomination d'Adello Ajello comme Représentant Spécial pour la Région des Grands Lacs, le Conseil de l'UE lançait l'opération Artémis en déployant 2.200 hommes à Bunia, pour aider à stabiliser l'est du pays. En juin 2006, des nouveaux bataillons, EUFOR, ont été déployés afin d'aider les troupes du maintien de la paix des Nations Unies, MONUC, à "sécuriser" le pays pendant les élections. Deux missions Politiques européennes de sécurité et de défense (PESD), EUSEC et EUPOL, sont aussi actuellement à Kinshasa pour soutenir les réformes dans l'armée et la police.

Alors que l'agence humanitaire de l'UE, ECHO, est restée très engagée dans l'est du pays pendant les conflits, la Commission Européenne a relancé son programme d'aide au développement dès 2002 pour soutenir des programmes de support institutionnel, financer les élections, réhabiliter les secteurs de la sécurité et de la justice, ainsi que les infrastructures et la santé. Les États membres de l'UE ont aussi repris leurs programmes. En 2004, la RDC se classait première de la liste des bénéficiaires de l'aide provenant des États Membres et de l'UE, avec des versements d'une valeur de 1,1 milliards de \$.

Des progrès importants ont été réalisés sur le plan politique. Les troupes des armées régulières des pays voisins se sont retirées, un gouvernement de transition a été installé et le processus électoral a commencé. Les activités rebelles dans l'est du pays, ainsi que les rivalités profondes au sein du gouvernement de transition, ont cependant continué à menacer ce processus. A moins d'un mois du deuxième tour présidentiel, l'avenir des Congolais reste incertain. La communauté internationale a dû reprendre son travail de médiation, à la suite de violents combats entre les forces de sécurité du président, Joseph Kabila et du vice-président, Jean-Pierre Bemba, tous deux sortis vainqueurs au premier tour. Il est ainsi devenu de plus en plus difficile d'envisager un scénario selon lequel les élections législatives et présidentielles, les premières à se tenir dans le pays depuis 40 ans, conduiraient à la légitimation de l'État et à la pacification du pays. L'UE et ses États Membres devront donc rester engagés dans le pays pour des nombreuses années et sur un front multiple.

Elaboré dans le cadre du Partenariat pour la Prévention des Conflits, ce rapport analyse le contexte dans lequel l'UE utilise ses instruments de relations extérieures pour combattre l'insécurité, promouvoir une gouvernance légitime et efficace, et soutenir un développement durable, et l'intégration régionale, en RDC. Des propositions et recommandations communes issues de nos consultations en Europe et dans la région sont faites sur chaque thème.<sup>1</sup>

1 Deux séminaires ont notamment été organisés à Bruxelles le 31 Mai 2006 et à Kinshasa, sur le thème "promouvoir la bonne gouvernance en RDC : quel appui pour les institutions étatiques et non-étatiques ?" le 11 septembre 2006.

## Le rôle de l'UE en RDC : de la médiation à un engagement sur le long-terme

Afin d'essayer de mettre fin à deux guerres civiles consécutives (1996 et 1998-2003), la communauté internationale - et l'UE en particulier - a été très impliquée dans la construction de la paix en RDC. A la suite de la signature des Accords de Paix de Sun City en 2003, des mécanismes de partage de pouvoir ont été mis en place et les forces armées régulières des pays voisins se sont retirées. Un processus de transition difficile a alors commencé avec les préparatifs des premières élections générales multipartites du pays en 40 ans. L'UE et ses États Membres sont ceux qui soutiennent en majorité ce processus. Cependant, même si elles réussissent, ces élections à elles seules ne suffiront pas à assurer la paix et la stabilité. Beaucoup de causes profondes par lesquelles perdurent l'instabilité et la pauvreté restent encore à résoudre.

### Les élections – une étape vers la stabilité et la démocratie

Avec un an de retard, le premier tour des élections présidentielles et législatives a eu lieu le 30 juillet 2006. Le coût du processus électoral a été estimé à 265,3 millions d'euros, même si cette somme risque fort bien d'être dépassée, alors que le deuxième tour des élections présidentielles se prépare. La Commission Européenne est le bailleur le plus important du processus électoral avec une aide financière atteignant 149 millions d'euros, dont 24 millions d'euros pour la sécurité. Il s'agit du plus grand appui jamais octroyé par la Commission Européenne à des élections. En plus du soutien de la Commission, les États Membres ont contribué un total de 65,4 millions d'euros. Le coût des élections a augmenté avec l'organisation du second tour et la Commission Européenne a annoncé qu'elle débloquerait 16 millions d'euros de plus.

A cause de la superficie d'un pays presque aussi grand que l'Europe de l'Ouest et où la majorité des moyens de communication ont été détruits, les problèmes logistiques liés aux élections sont énormes. L'organisation du référendum constitutionnel en décembre 2005 s'est cependant relativement bien passée, mais il semble que la majorité des électeurs se soient avant tout prononcés en faveur de la paix plutôt qu'en faveur d'une nouvelle constitution difficile à comprendre. Les élections présidentielles et législatives étaient d'une autre portée. Comme indiqué dans notre document de travail du 25 Mai<sup>2</sup>, "Le probable rejet du résultat des élections par les sympathisants de l'UDPS [Union pour la démocratie et le progrès social] pourrait conduire à la désobéissance civile. Cependant, le risque réel d'instabilité – et d'une reprise des combats – proviendra des groupes d'opposition armée [...] ainsi que de la garde présidentielle de Joseph Kabila".

Ce risque a été confirmé à l'annonce des résultats provisoires du premier tour présidentiel, qui a donné lieu à des affrontements violents entre la garde présidentielle supportant le président, Joseph Kabila et les forces armées assurant la sécurité du vice-président, Jean-Pierre Bemba, le 20 et 21 août. Les attaques à l'artillerie lourde par les forces du président Kabila contre la résidence de Bemba, alors que les membres du Comité International d'Accompagnement de la Transition (CIAT)<sup>3</sup> s'y trouvaient, n'ont fait que démontrer la sévérité de la situation.

Cependant, le taux de participation relativement élevé a aussi montré que la majorité de la population Congolaise appuyait le processus électoral. D'après les différentes déclarations des missions d'observation, les Congolais sont allés voter dans le calme le jour du premier scrutin, grâce à l'appui logistique de la MONUC, la mobilisation importante des observateurs nationaux et

2 "EU Peacebuilding activities in the Great Lakes region : impacts, challenges and opportunities." International Alert/CPP working paper, May 2006

3 CIAT comprend les 5 membres du Conseil de Sécurité des NU (China, France, United Kingdom, United States and Russia), Belgique, Canada, Afrique du Sud, Angola, Gabon, Zambia, UE (Commission and Présidence), Union Africaine et la MONUC.

internationaux, et la présence généralement non-intrusive des forces de police<sup>4</sup>. L'organisation du premier scrutin a aussi montré que malgré les problèmes logistiques, les forces de police et les agents de la Commission Electorale Indépendante (CEI) se sont en majorité acquittés de leur mission avec professionnalisme. Malgré de nombreuses préoccupations, il semble qu'il n'y ait pas eu de regain de violence directement lié à la campagne électorale, mis à part quelques incidents pendant une manifestation à Kinshasa en Juillet. En ce qui concerne les aspects négatifs des élections, certains candidats ont tenu des discours d'exclusion pendant la campagne, l'accès aux médias a été disproportionné, et les bulletins de vote en surnombre. Il y a eu aussi des irrégularités pendant la collecte et la compilation des résultats, notamment dans les deux Kasais.

Considéré comme le candidat préféré de la communauté internationale, Kabila était largement supposé gagner dès le premier tour. Mais les résultats finaux ne lui ont donné que 45% des votes, contre 20% pour Bemba. La communauté internationale a maintenant intensifié son travail de médiation afin que le processus de transition aboutisse. Cependant, les incidents du mois d'août n'ont fait que confirmer les craintes que ces élections à elles seules ne suffiront pas à asseoir une démocratie véritable en RDC et que la communauté internationale devra donc rester fortement engagée dans le pays pour un certain temps. Malgré les encouragements de la communauté internationale, les anciens chefs de guerre ont montré qu'ils n'étaient en rien des démocrates convaincus. Les mécanismes de partage du pouvoir pendant la période dite de transition avait permis de mettre en place un gouvernement dirigé par le président et quatre vice-présidents (ainsi souvent appelé gouvernement 1+4), alors que le parlement était composé de quatre mouvements rebelles, la milice Mai Mai, plusieurs partis politiques de l'opposition non armée et des représentants de la société civile. Si les élections réussissent et donc mettent fin à cette formule, beaucoup d'entre eux auront du mal à renoncer à une importante source d'enrichissement et de pouvoir.

Le deuxième tour des présidentielles est maintenant prévu pour le 29 octobre. Les élections provinciales auront lieu le même jour. L'acceptation des résultats des élections est essentielle pour que le prochain gouvernement congolais soit reconnu comme légitime et puisse pleinement jouer son rôle. Les résultats des élections parlementaires annoncés début septembre n'ont pas donné de majorité à la mouvance présidentielle (212 sièges) ou à l'alliance pro-Bemba, RENACO (89 sièges). La nouvelle Assemblée Nationale, qui compte 500 sièges, non seulement dessinera le paysage politique du pays pour les cinq prochaines années, mais aussi en confirmera ses clivages communautaires, ethniques et régionaux, ainsi que certaines exclusions, puisque certains n'ont pas voulu, ou n'ont pas pu, voter. Les deux alliances parlementaires majoritaires renforceront aussi le clivage régional est-ouest entre Kabila et Bemba (Kabila a gagné 97% des votes à Bukavu, mais seulement 20% dans la capitale). Des nouvelles alliances et alignements politiques devront cependant se dégager non seulement avant le deuxième tour présidentiel, mais aussi pour qu'une majorité parlementaire soit formée pour désigner le premier ministre. Si au contraire les élections n'aboutissent pas, alors les activités rebelles armées pourraient reprendre dans certaines parties du pays.

La fragilité du pays en tant qu'État contraste avec les jeux souvent complexes de son élite politico-militaire. Dans les pays où les rumeurs sont souvent rois et où les événements prennent souvent une tournure imprévisible, la communauté internationale doit se préparer à tous les scénarios, probables ou improbables. Depuis ces trois dernières années, le CIAT a travaillé dans des conditions parfois extrêmement difficiles. Les représentants du CIAT, qui incluent entre autres l'UE (Commission et Conseil) et trois États Membres de l'UE (France, UK, et Belgique), ont souvent eu du mal à s'accorder, ou à influencer le gouvernement, sur des dossiers sensibles. Alors que le mandat du CIAT tire sur sa fin, la communauté internationale doit faire tout son possible pour ne pas proposer des solutions de court-terme à la gestion de la crise congolaise. Plus spécifiquement, la communauté internationale ne doit pas chercher à imposer une autre situation de compromis, où les camps opposés accepteraient avec réticence de cohabiter afin de maintenir la stabilité à tout prix. Un

4 Voir par exemple la déclaration préliminaire de la mission d'observation électorale de l'UE en RDC

autre gouvernement d'unité nationale – sauf si résultat véritable des jeux d'alliance au parlement – serait peu prometteur pour l'avenir du pays. Ainsi, la communauté internationale doit utiliser son travail de médiation du mieux possible afin de trouver des solutions de long-terme à la gestion de crise. Cela nécessitera une évaluation systématique et partagée des risques politiques, et une attention particulière aux mécanismes internes de résolution de conflit, certains n'ayant pas été forcément pris en compte dans la nouvelle Constitution. Ceci est d'autant plus important puisque le mandat du CIAT était unique et limité dans le temps. Une fois qu'un gouvernement élu et légitime sera installé au Congo, l'ingérence dans les affaires du pays ne sera plus possible en dehors de circonstances exceptionnelles.

## La stratégie de l'UE en Afrique dans le contexte des États fragiles

Dans des pays émergeant d'un conflit et encore très fragiles<sup>5</sup> comme la RDC, l'engagement de la communauté internationale sur le moyen et long terme portera sur la construction de l'État. Leur appui a comme objectif d'aider l'État à reprendre ses activités de prestation de service public (notamment la santé, l'éducation et la sécurité) et de renforcer sa capacité à implémenter des politiques pro-pauvres. Pour cela, des actions coordonnées et reliant la gouvernance, le développement et la sécurité sont essentielles.

Dans son document intitulé "La stratégie de l'UE pour l'Afrique: vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique" (octobre 2005), l'UE reconnaît que la paix et la sécurité constituent la première condition essentielle à un développement durable. Elle propose ainsi un certain nombre d'actions possibles afin d'intensifier ses efforts en faveur de la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique. Celles-ci couvrent toutes les phases du cycle du conflit, et incluent notamment l'appui aux opérations de maintien de la paix en Afrique; le soutien à des stratégies nationales et régionales de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion des ex-combattants, la lutte contre la prolifération des armes légères, et le soutien aux réformes du secteur de la sécurité. Ces actions ont déjà été l'objet de programmes bilatéraux et multilatéraux dans les pays de la région des Grands Lacs, comme le Rwanda, Burundi, et RDC, à la suite de la signature d'accords de paix. Mais ces programmes ont montré leur limite au cours des dernières années. Dans ce document, nous argumentons que les problèmes de sécurité, de gouvernance et de développement sont étroitement interconnectés, et les problèmes d'insécurité en RDC et dans les pays limitrophes, notamment le Burundi, continueront tant qu'ils seront traités en isolation des problèmes de développement, de justice, et de gouvernance qui les sous-tendent.

Dans sa stratégie pour l'Afrique, l'UE reconnaît la gouvernance légitime et efficace comme la seconde condition préalable au développement durable après la paix et la sécurité. Cela implique non seulement un appui au renforcement de cadres réglementaires légitimes et transparents mais également un appui au renforcement des capacités de l'État et de ses institutions aux niveaux local, national et régional. Dans ce document, nous argumentons que cette approche essentiellement technique des problèmes de gouvernance ne peut avoir qu'une portée limitée en Afrique. Il faut d'abord chercher à renforcer l'obligation de rendre compte de l'élite africaine, en soutenant une séparation effective du pouvoir entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, mais aussi à travers un soutien aux actions citoyennes qui plaident pour une meilleure gouvernance une voix dans la façon dont ils sont gouvernés. La promotion d'une gouvernance bonne et efficace nécessitera tout d'abord une rupture avec les comportements et valeurs passés. Cela nécessitera un effort de la part des gouvernements des pays concernés, mais également (quoique d'une toute autre nature) de la part des donateurs. Augmenter l'aide au développement ne sera pas suffisant. L'UE devra aussi augmenter de manière significative son personnel sur place afin qu'elle puisse remplir ses engagements dans l'accord de Cotonou pour une approche plus participative. L'UE et ses États membres, mais aussi les compagnies financières et non-financières ayant des activités en Afrique, devront être plus transparents dans la façon dont ils travaillent.

5 Voir <http://www.oecd.org/dac/fragilestates>



En ce qui concerne la réduction de la pauvreté, l'UE a intégré les Objectifs du Millénaire pour le Développement des Nations Unies comme objectif commun à sa stratégie pour l'Afrique. Même si ceci est louable, la simple poursuite de ces objectifs universellement définis est trompeuse dans des États instables et fragiles telle que la RDC. Dans de tels environnements, où les risques de conflit affectent surtout les couches de population les plus pauvres, il existe souvent une absence totale de confiance entre les populations et les élites au pouvoir. A cela s'ajoute un système de chefferies traditionnelles, ce qui fait que la notion de citoyenneté est encore peu présente dans les esprits. Dans ces pays, les autorités identifient leurs citoyens par rapport aux groupes ethniques, linguistiques, ou régionaux qui les composent. Leur engagement à véritablement développer et mettre en œuvre des politiques nationales de réduction de la pauvreté est faible, les contrats sociaux n'étant été que peu formalisés au niveau de l'État-nation. Ainsi, en raison de la faiblesse du contrat social entre les gouvernements et leurs citoyens dans la région, il est essentiel que les bailleurs de fonds, et l'UE en particulier, élargissent leurs consultations et dialogue aux acteurs tant étatiques que non-étatiques. Tous ont un rôle à jouer dans la création d'un système efficace de l'action gouvernante qui promeut une citoyenneté responsable et les principes de redevabilité.

Un système de taxation plus effectif et équitable sera nécessaire pour établir un contrat social où les Congolais ont tous accès aux mêmes droits (y compris l'accès aux biens et services publics). Cependant, la majorité de la population vit de l'économie informelle et reste donc largement exclue de tout processus formel de prise de décision dans la vie politique et économique, même si elle est souvent la première victime des tracasseries et taxes illégales. La formalisation de l'économie va de paire avec la réduction de la pauvreté, et en particulier avec la création de revenus stables et décents pour tous. Alors que la création d'emploi dans les pays du sud semble gagner de l'importance en tant qu'élément de stratégie contre l'immigration dans les pays du nord, la coopération au développement prônée par l'UE dans sa Stratégie pour l'Afrique et son Consensus pour le Développement néglige dans une large mesure le lien intrinsèque qui existe entre la création d'emploi et la réduction de la pauvreté. La priorité va à une croissance économique, même si elle ne peut, à elle seule, réduire la pauvreté en Afrique et ailleurs, comme cela a été indiqué dans de nombreuses études récentes.<sup>6</sup> Dans ce document, nous argumentons que promouvoir l'accès pour tous à un emploi et un revenu décent et stable contribuera non seulement directement à la réduction de la pauvreté mais est également essentiel à la construction de la paix. La création de travail décent doit ainsi devenir un objectif principal dans tous les programmes de réhabilitation post-conflit et de développement.

6 voir par exemple, les études de l'OCDE sur la croissance en Afrique

## Combattre l'insécurité

Un système démocratique stable va de pair tant avec la sécurité de la population qu'avec la légitimité du pouvoir qui la gouverne. Ainsi, l'UE a déployé en deux occasions ces propres moyens opérationnels pour aider la RDC à gérer ses crises. En 2003, l'UE lançait l'opération Artémis, durant laquelle quelques 2.200 soldats, la plupart français, furent déployés pour stabiliser Bunia, à l'est du Congo. En avril 2006, le Conseil de Sécurité des Nations Unies (NU) a autorisé l'UE à envoyer des bataillons européens (EUFOR) au Congo pour fournir un appui à la MONUC pendant les élections. Cette opération a impliqué le déploiement de 1.200 hommes à Kinshasa, ainsi que la mise en place d'une force "de réserve" de 1.200 hommes au Gabon. Les troupes EUFOR resteront à Kinshasa pendant une période de quatre mois après le premier tour des élections. Une des tâches de l'EUFOR sera de "contribuer à la protection des civils exposés à la menace imminente de violences physiques dans les zones où elle sera déployée [...] et contribuer à la protection de l'aéroport à Kinshasa". Les membres du personnel des NU, UE, et CEI recevront sa protection en priorité. EUFOR se tient prêt à lancer des opérations de maintien de la paix dans l'ouest du pays, alors que la majorité des 17.800 troupes de la MONUC resteront déployées à l'est. Ce seront sûrement les femmes et les enfants qui seront les premières victimes d'un regain de violence. Ainsi, dans l'immédiat, les troupes de l'EUFOR et de la MONUC doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour accomplir leur mandat, qui est de garantir la sécurité des citoyens congolais pendant la période électorale. Avec un deuxième tour prévu pour le mois d'octobre, le mandat de l'EUFOR devra être renouvelé jusqu'à l'installation définitive et certaine du prochain gouvernement.

Pour combattre l'insécurité en RDC, la communauté internationale devra aussi s'engager sur le long-terme afin d'aider l'État à construire ses propres capacités à assurer la stabilité du pays et la protection de la population. La communauté internationale a déjà commencé à tirer certaines leçons de son engagement dans ce domaine pendant la période de transition. Elle reconnaît qu'une approche plus coordonnée, holistique et cohérente sera nécessaire pour répondre aux nombreux défis auxquels la RDC est confrontée dans ce domaine, non seulement pour réformer son secteur de la sécurité mais aussi pour désarmer et démobiliser les groupes rebelles congolais et étrangers.

### Soutenir les réformes du secteur de la sécurité

L'UE devra probablement rester engagée pendant une période soutenue d'au moins dix ans pour soutenir efficacement les réformes du secteur de la sécurité en RDC. L'appui aux réformes du secteur de la sécurité (RSS) est une activité relativement nouvelle pour la Commission Européenne et le Conseil de l'UE, même si certains États Membres ont déjà de l'expérience dans ce domaine. Des perspectives Communautaires et principes d'actions ont été élaborés en juin 2006 dans le cadre d'une réflexion sur l'appui aux réformes du secteur de la sécurité. En RDC, le Conseil et la Commission sont aussi sur le point de finaliser une stratégie commune pour mieux coordonner leurs actions.

Dans sa Communication, la Commission Européenne met un accent tout particulier sur des principes d'actions pour aider à "élaborer un concept de sécurité pris en charge à l'échelon national, définir clairement les politiques à suivre et assurer la bonne gouvernance des institutions chargées de la sécurité tout en veillant à ce que la mise en place d'unités de sécurité professionnelles soit accompagnée d'une obligation de rendre des comptes aux autorités civiles et d'une capacité à réaliser les tâches opérationnelles qui leur sont confiées". Ainsi, la prochaine étape pour la communauté internationale au Congo sera de soutenir les nombreuses réformes institutionnelles et

politiques lié aux RSS. L'approbation du prochain gouvernement Congolais sera incontournable pour que la communauté internationale s'implique pleinement dans ce secteur très politique et définissant la souveraineté du pays.

Pendant la période de transition, l'UE a apporté son soutien à la réhabilitation des forces de l'armée et de la police. Les réformes dans la police que l'UE a soutenues depuis 2004 ont connu certaines avancées. L'UE a financé à hauteur de €25m, soit 60% du budget, le programme de sécurisation des élections, dont une majeure partie consistait à former et équiper la Police Nationale Congolaise de 38.000 hommes. Ce programme a aussi reçu le soutien des États membres de l'UE, ainsi que de la MONUC. L'UE a aussi soutenu la mise en place et formation de l'Unité de Police Intégrée (1.008 hommes) depuis 2004. Cette unité, issue des accords de Sun City, a pour objectif de garantir la protection du gouvernement de transition et autres institutions de transition. Cette initiative soutenue par le Commission Européenne a été suivie d'une action commune (financement des États Membres et budget Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC)) pour l'équipement de cette unité. EUPOL Kinshasa, la première mission de police de l'UE en Afrique au titre de la PESC a assuré des actions de suivi, d'encadrement et de conseil auprès de l'UPI depuis avril 2005. Le budget initial de la mission était approximativement de 4,3 millions d'euros.

L'UE et ses États membres se préparent à soutenir la première phase d'une réforme de la police en RDC après les élections. Cela demandera l'approbation du prochain gouvernement élu. Ces réformes auront lieu dans le cadre des travaux réalisés par le Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la PNC mise en place par le Ministre de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Sécurité et soutenue par l'UE, la France, la Belgique, le Royaume Uni, l'Afrique du Sud et l'Angola. La Commission Européenne utilisera une partie du 10ème Fonds Européen du Développement (FED) pour continuer ses activités dans ce domaine. Les défis pour mettre en place une police nationale efficace et professionnelle seront liés au recrutement, à la formation, mais aussi à la mise en place de structures de commandement, de gouvernance, et de suivi. La population civile devra aussi être sensibilisée aux rôles et responsabilités de la PNC.

Concernant l'armée, le plan stratégique de réforme de l'armée adopté en mai 2005<sup>7</sup> par le gouvernement de transition congolais prévoyait que les nouvelles brigades d'infanterie issues du processus de brassage soient formées à temps pour aider à assurer le maintien de la sécurité pendant les élections. Cependant ce plan de réforme a rencontré de nombreuses difficultés, en grande partie parce que les anciens chefs de guerre désormais au pouvoir ont montré une certaine réticence à ne plus avoir le contrôle de leurs forces armées. Aussi, les Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) constituent encore une des sources principales d'insécurité, si bien que le CIAT a exigé leur cantonnement pendant toute la période électorale (en dehors des opérations conjointes FARDC-MONUC dans l'est du pays). Malgré le soutien à leur réhabilitation pendant la période de transition, les forces FARDC ont continué à commettre des abus contre la population civile, à vivre dans des conditions extrêmement précaires, alors que la plupart sont restées loyales à leurs anciens chefs de guerre.

Jusqu'à présent, 12 brigades militaires (composées de 6.000 hommes chacune) ont été intégrées et déployées. Ce processus a accusé beaucoup de retards, à cause d'une mauvaise planification, d'un manque de coordination entre bailleurs de fonds, de problèmes logistiques (y compris dans le transport) et ressources financières limitées, ainsi que d'une résistance évidente au brassage. Le transfert des brigades des centres de brassage jusqu'à leur zone de déploiement s'est cependant accéléré dans les mois qui ont précédés les élections. La MONUC et bailleurs de fonds bilatéraux, dont la Belgique, l'Afrique du Sud, l'Angola, et les États-Unis, ont également été impliqués dans le processus de réforme de l'armée. La Commission Européenne a apporté un financement aux centres de brassage de Kisangani et Luberezi.

Il semble que les mécanismes de partage de pouvoir de la période de transition (pendant laquelle les anciens chefs de guerre avaient la permission de garder certains éléments de leurs troupes pour leur sécurité personnelle) ont rendu le processus de brassage non seulement difficile mais aussi précaire. La hiérarchie militaire est restée divisée. Les troupes non-brassées, mais aussi beaucoup d'éléments des troupes brassées - plus particulièrement ceux avec une identité forte comme les Mai-Mai - sont restés loyaux à leurs anciens leaders. Les anciens chefs militaires membres du gouvernement de transition auraient en fait gardé leurs meilleurs soldats en dehors de la structure de l'armée intégrée au cas où les élections ne se dérouleraient pas en leur faveur. Les brigades militaires intégrées et non-intégrées ont continué à partager les mêmes baraques et ont pris part ensemble aux opérations militaires supportées par la MONUC, alors que les troupes brassées ont reçu une formation de 45 jours pour redéfinir leur rôle.

La mission PESK, EUSEC, qui a démarré sa mission en mai 2005 pour conseiller et appuyer le gouvernement dans le cadre des réformes de l'armée, a pu commencer à travailler sur les aspects institutionnels. Depuis décembre 2005, et après une forte pression de la part de la communauté internationale, le gouvernement de transition a confié à la mission EUSEC une nouvelle tâche, qui est de soutenir les réformes administratives dans l'armée à travers le projet EUSEC-FIN ESDP. Ceci implique l'organisation d'un recensement des militaires afin de supprimer les soldats fantômes de la liste du personnel; la distribution de cartes d'identité infalsifiables; et la création d'une chaîne de paiement efficace afin de mettre fin au détournement de la solde des soldats. La proposition d'EUSEC-FIN de séparer la chaîne de paiement de la hiérarchie de commandement est devenue effective depuis le mois de janvier 2006. Les salaires sont maintenant directement versés aux soldats par les payeurs travaillant pour l'armée congolaise et sous la supervision de l'EUSEC et/ou de la MONUC. La prochaine étape sera de former le personnel administratif au sein du Ministère Congolais de la Défense à l'exécution de cette tâche.

Grâce à l'assistance de EUSEC-FIN, de 94 à 95 pourcent de tous les soldats des brigades intégrées reçoivent maintenant leur solde mensuelle du Ministère de la Défense. Une des motivations principales pour faciliter le paiement des soldes militaires était que les soldats arrêtaient de vivre aux dépens de la population. Récemment augmentés à \$25 par mois (plus \$9-10 pour les fonds de ménage), ces salaires restent encore insuffisants pour permettre aux soldats et à leurs familles de vivre. Ces brigades intégrées restent aussi mal équipées. Par conséquent, aucune amélioration dans le comportement des troupes FARDC n'a été reportée. Selon le rapport des droits de l'homme de la MONUC de juillet 2006, "L'usage habituel de la violence physique contre la population civile, notamment les exécutions sommaires, les coups et blessures et les viols commis par les soldats des FARDC en processus de "brassage", a été rapporté partout où l'armée est déployée. La MONUC a aussi noté avec inquiétude les violences exercées sur la population civile par les FARDC au cours des opérations militaires". Même s'il existe des exemples de bonne conduite, ils sont souvent tirés par le bas alors que la tendance générale reste à l'abus. Ainsi les rapports des droits de l'homme en RDC se doivent d'être plus détaillés et nuancés afin de mettre en exergue et encourager les changements positifs de comportement.

Un autre défi que présente le secteur de la sécurité en RDC est que les bailleurs de fonds ont appuyé les réformes de façon fragmentée et non coordonnée. Différentes missions de différents pays y ont apporté leurs propres doctrines et valeurs, causant ainsi potentiellement une confusion et des divisions au sein de différentes sections des forces de l'armée et de la police. La communauté internationale a commencé à prendre certaines mesures pour coordonner leurs actions, en commençant par le Groupe de Réflexion dans le secteur de la police. La stratégie commune que la Commission et le Conseil sont en train de finaliser pour la RDC devrait aussi aller dans ce sens, avec l'EUSEC jouant un rôle important dans le secteur de l'armée. La participation d'autres partenaires internationaux pourrait s'avérer néanmoins difficile, car certains pays, comme par exemple l'Angola (qui soutient la réhabilitation de la garde présidentielle) ou l'Afrique du Sud, pourraient vouloir sauvegarder d'autres intérêts en jeu.

Le renforcement des capacités opérationnelles de l'armée et de la force de police ne suffira pas à garantir un retour à la stabilité. A long terme construire un système de sécurité qui soit efficace, responsable et subordonnée à l'autorité civile sera un facteur déterminant à ce que la RDC ne retombe pas dans un conflit violent. Cela demandera non seulement un paiement régulier de la solde des soldats, et une structure de commandement et des formations professionnelles, mais aussi un système de gouvernance qui permette le contrôle, le suivi et la responsabilisation de ce secteur. L'UE devrait ainsi optimiser la gamme de ces instrument financiers horizontaux, ainsi que le 10ème FED, pour qu'elle puisse pleinement contribuer à une approche holistique et intégrée des RSS.

En raison des problèmes très sensibles qu'il soulève concernant la distribution et l'attribution du pouvoir, le secteur de la sécurité est sujet à des réformes très politiques par nature. Ainsi la communauté internationale devra également prendre en compte les aspects de gouvernance liés au secteur de la sécurité. Cela nécessitera la volonté de l'élite politico-militaire ainsi que l'implication des communautés concernées. Les mécanismes transitoires de partage de pouvoir, à travers lesquels les anciens chefs rebelles ne sont que partiellement engagés en attendant la fin du processus électoral, ne peuvent pas véritablement permettre l'unification d'une armée. Les anciens chefs rebelles et les chefs de milices qui ont été démobilisés doivent être impliqués dans les réformes du secteur de la sécurité. Comprendre les rivalités qui divisent les différents corps de combat et de police en leur sein et entre eux sera aussi essentiel à tout effort d'accompagnement. Le rôle de l'armée comme garant de l'intégrité territoriale et celui de la police comme garant de la sécurité des personnes et de la loi devront aussi être clairement définis et renforcés. Cela nécessitera aussi la sensibilisation de la population à leurs propres besoins sécuritaires.

Mais la bonne gouvernance dans le secteur de la sécurité dépendra avant tout d'un changement profond de comportements et d'éthique au sein des institutions militaires et paramilitaires de la RDC. L'abus systématique de la population par les forces armées régulières est un héritage des années Mobutu. En même temps, former, équiper et nourrir soldats et policiers est essentiel si l'on souhaite apporter un soutien à l'établissement d'un État en RDC, où les frontières comme la loi doivent être protégées, et de façon plus pragmatique, si l'on veut que les militaires et les policiers arrêtent de vivre aux crochets de la population. En avril 2006, la Cour militaire de Kinshasa a condamné sept officiers de la FARDC à des peines de prison à perpétuité pour crimes contre l'humanité. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction dans la lutte contre l'impunité dans les forces armées. La bonne conduite des forces de la sécurité dépendra de la mise en place effective d'une stratégie nationale de sécurité et de "l'adoption de certains standards et la mise en oeuvre de mécanismes de sanctions et d'incitations pour atteindre ces standards".<sup>8</sup> Etant donné son implication dans les réformes administratives et ses bonnes relations avec le Ministre de la Défense, la mission EUSEC semble la mieux placée pour travailler en étroite collaboration avec la structure de commandement sur ces problèmes.

## **Le problème des groupes rebelles armés**

En ce qui concerne l'insécurité posée par les groupes rebelles armés, la communauté internationale a soutenu la médiation, des actions militaires renforcées, et le processus de Désarmement, Démobilisation, Réintégration, et Réinsertion (DDRR).

Les problèmes liés aux soldats rebelles congolais (et leurs dépendants) et ceux liés aux soldats rebelles étrangers sont de nature différente. Cependant, dans les deux cas, le processus de désarmement supporté par la MONUC n'est qu'une première étape. Seul le processus de désarmement n'aura qu'une portée limitée tant que certains groupes rebelles n'hésitent pas à attaquer la population civile à coup de fusils, de machettes, et de couteaux, en les brûlant vifs et en perpétrant des violences sexuelles contre les femmes.

8 Edward Rees, *Security Sector Reform and Peace Operations: 'Improvisation and Confusion from the Field'*, March 2006, UN Peacekeeping Best practices.



Une des missions de la MONUC est de “faciliter la démobilisation et le retour volontaire des combattant étrangers désarmés et des personnes à leur charge”. Ce processus a cependant été lent, en partie parce que les gouvernements de leurs pays d'origine mais aussi les autorités congolaises ont refusé d'avoir tout contact avec ces rebelles de peur de les rendre légitime. Par exemple, le gouvernement du Rwanda a indiqué que personne ne sera immunisé contre les poursuites liées au génocide de 1994. Les Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda (FDLR) avaient annoncé juste avant qu'elles cesseraient de combattre et retourneraient au pays. Cela a de toute évidence ralenti le retour volontaire des troupes rebelles rwandaises.

Le problème des groupes rebelles armés en RDC ne pourra cependant être réglé sans qu'il y ait une véritable coopération entre les pays de la région des Grands Lacs. Les efforts de médiation d'Aldo Ajello, le Représentant Spécial de l'UE pour la Région des Grands Lacs en Afrique depuis mars 1996, sont en ce sens essentiels. L'UE soutient aussi les propositions ambitieuses de la Conférence de la Région des Grands Lacs pour un Pacte de Stabilité régionale. Une Déclaration sur la Paix, la Sécurité, la Démocratie et le Développement avait déjà été adoptée au Premier Sommet de la Conférence sur la Région des Grands Lacs à Dar-es-Salaam en novembre 2004. Plusieurs protocoles et programmes d'action sur la paix et la sécurité; la démocratie et la bonne gouvernance; le développement économique et l'intégration régionale; et les problèmes sociaux et humanitaires, sont en voie de finalisation pour une deuxième Conférence sur la Région des Grands Lacs à Nairobi. Mais l'agenda de cette conférence semble bien trop ambitieux et peu pensent que l'Angola, le Burundi, la RDC, la Tanzanie, le Rwanda, l'Ouganda, le Kenya et la Zambie - les huit pays signataires fondateurs et initiateurs du Pacte de Stabilité- auront les moyens ou la volonté de mettre en oeuvre ces protocoles. En ce qui concerne la sécurité, par exemple, de nombreux accords de non-agression et de défense mutuelle n'ont pas été respectés par le passé. Une autre insuffisance concernant le Pacte de Stabilité est qu'il reste séparé du Marché Commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe (COMESA) et de la Communauté de Développement d'Afrique Australe (SADC). Le COMESA et le SADC ont tous les deux un programme pour la paix et la sécurité et la SADC a signé un Pacte de Défense Mutuelle en 2003.<sup>9</sup>

La conférence sur les Grands Lacs, si elle est approuvée par tous les signataires, fournira néanmoins une feuille de route utile au soutien des efforts de construction de la paix dans la région. Il est cependant attendu des États signataires qu'ils montrent peu de volonté à la poursuivre. La solution au problème des groupes armés étrangers en RDC ne sera pas facile. Cependant, un soutien à des initiatives plus pragmatiques pourrait aider. Celles-ci pourraient inclure des campagnes de sensibilisation auprès des groupes rebelles pour encourager leur retour volontaire, l'implication des autorités locales, et un espace de médiation et de dialogue plus rapproché, comme par exemple la Commission Mixte Tripartite Plus du Burundi, DRC, Rwanda, et de l'Ouganda.

L'UE et ses États Membres pourraient aussi renforcer leurs engagements vis-à-vis de l'embargo sur les armes imposé par le Conseil de Sécurité des Nations Unies en RDC. Cet embargo, qui est surveillé par la MONUC, a été étendu aux leaders politiques et militaires des groupes armés étrangers et aux milices congolaises recevant un soutien de l'étranger depuis janvier 2006. Quatre mois plus tard, le leader de FDLR, Ignace Murwanashyaka, sanctionné par les NU, était arrêté en Allemagne, suite aux efforts coordonnés de la part des gouvernements congolais, allemand et de la MONUC. Cependant Laurent Nkunda du RCD-Goma est encore en liberté, même si un mandat d'arrestation a été lancé contre lui depuis septembre 2005.

Dans les mois qui ont précédé les élections, les troupes FARDC ont intensifié leurs opérations militaires contre les groupes rebelles à l'est du Congo, avec le support logistique de la MONUC. Même si ces opérations ont poussé certains chefs rebelles à se rendre, elles ont aussi aggravé la situation humanitaire. En mai 2006, après des mois de combat intense avec les troupes gouvernementales et un travail de médiation par la MONUC, le leader rebelle Mai-Mai, le Commandant Gédéon, et ses 150 hommes (surtout des enfants soldats) se sont rendu au Katanga.

9 Voir “Assessing the Stability Pact for the Great Lakes Region”, Martin R Rupiya, *Africa Security Review*, Vol13, No4 2004

Ces combats ont déplacé plus de 200.000 personnes. En Ituri, les combats entre le groupe rebelle de Peter Karim Udaga, le leader du Front des nationalistes et intégrationnistes (FNI), et les forces du FARDC, appuyées par la MONUC, s'étaient intensifiés depuis début juin 2006. Ces combats ainsi que ceux dans la zone de Djugu avec des éléments recomposés de milices, Mouvement Rebel Congolais (MRC), soutenu par l'Ouganda ont aussi entraîné de nouveaux mouvements de déplacés et replongé la région dans une nouvelle crise humanitaire. Des soldats népalais de la MONUC ont aussi temporairement été enlevés par des éléments de Peter Karim Udaga, qui a fini par se rendre quelques semaines avant le scrutin des élections.

Ces solutions militaires aux activités rebelles ont été critiquées non seulement parce qu'elles ont contribué à une détérioration importante de la situation humanitaire (avec des violences commises sur la population par les rebelles mais aussi les FARDC), mais aussi parce que ce jeu du "chat et de la souris" ne suffira sûrement pas à ce que l'armée congolaise regagne le contrôle du territoire national. Etant donné que certains groupes rebelles Congolais continuent à recevoir un soutien des pays voisins, beaucoup dépendra de la capacité de la communauté internationale à apporter un soutien à des solutions pragmatiques et réalistes de contrôle des frontières, du renforcement de l'embargo sur les armes, et d'une coopération régionale renforcée.

Partie intégrante d'un processus de réconciliation nationale, résoudre le problème des milices congolaises devrait être facilité par le fait que leurs ex-combattants peuvent rejoindre les rangs de l'armée ou réintégrer la société civile. La Commission Européenne contribue à hauteur de 20 millions d'euros au Programme Multi-pays de Démobilisation et de Réintégration (PMDR) de la Banque Mondiale, dont le coût total est de 200 millions d'euros. Les Pays-Bas finance la moitié du programme.

En RDC, l'agence d'exécution Congolaise, la CONADER a commencé le programme avec une année de retard en juin 2005. Depuis, un nombre estimé à 65.548 anciens combattants a été démobilisé en RDC, mais les programmes de réinsertion, qui sont gérés par un certain nombre d'ONG sélectionnées et soutenues par CONADER, ont seulement réussi à cibler 17.614 d'entre eux jusqu'à présent. Ce que la CONADER a principalement réussi, mais seulement de façon temporaire, a été de distribuer aux soldats démobilisés des paiements en espèces pour une période allant jusqu'à 12 mois. En établissant ce "filet de sécurité", le PMDR a contribué à un retour à la stabilité dans le pays. Cependant, ce retour à la stabilité risque bien d'être illusoire, et la communauté internationale doit de toute urgence accepter les nombreuses limitations du PMDR. Toutes les phases d'exécution du PMDR ont en fait connu certaines faiblesses, alors que le programme de la CONADER s'est arrêté à la suite de problèmes logistiques et accusations de détournement de fonds. Ainsi, les ex-combattants risquent bien de reprendre les armes une fois que leurs allocations de paiement seront dépensées. Cela suscite de nombreuses inquiétudes dans l'est du pays.

En voulant promouvoir une démobilisation essentiellement basée sur l'individu, le PMDR n'a pas atteint ses objectifs. Une situation – telle que celle prévalant actuellement au Congo mais aussi au Burundi – où les anciens combattants ne sont que partiellement pris en main par les autorités du pays et où leur position par rapport aux crimes qu'ils ont commis reste incertaine, ne peut que peser sur les consciences et attiser les craintes des communautés qui les accueillent, surtout quand les combats continuent. Le programme PMDR n'a pas non plus inclus la dimension importante "genre" du processus de réinsertion. Les besoins des anciennes combattantes ainsi que ceux des femmes et des partenaires d'anciens combattants ont été largement ignorés. Ceci a contribué à une augmentation des besoins humanitaires ainsi qu'à la persistance de l'insécurité. Enfin, les Organisations Non-Gouvernementales (ONGs) locales et internationales chargées des projets de réinsertion n'ont pas eu nécessairement la capacité d'aller au-delà de leur mandat par nature à durée limitée. En réalité, leurs actions – dans les domaines définis par le PMDR c'est-à-dire la formation professionnelle, les travaux à haute intensité de main d'œuvre, l'activité agricole, et les activités génératrices de revenu - ne vont pas bien au-delà de l'organisation de quelques semaines de formation ou la distribution d'outils agricoles.

L'une des difficultés sera d'éviter de mettre en place un PMDR II, ou autre processus DDR à durée limitée, qui chercherait à combler ces lacunes en alourdissant le processus de programmation avec de nouvelles procédures et conditionnalités. Comme indiqué dans le rapport d'International Alert/CPP "soutenir la sécurité et le développement – la contribution de l'UE",<sup>10</sup> il est essentiel que le DDR soit vu comme partie intégrante d'un processus de transformation politique, économique et sociale de long-terme. Un autre programme DDR à durée limitée pourrait être utile pour assurer un retour immédiat, mais de court terme, à la stabilité. Ce programme devra avoir des objectifs plus réalistes afin de ne pas tromper les attentes des ex-combattants et celles des communautés qui les accueillent. Ainsi, les bailleurs de fonds devront de toute urgence mettre en place des programmes de plus long terme qui cherchent à répondre à l'objectif du DDR qui est "d'aider les ex-combattants à renoncer aux rôles et postes qui les ont définis pendant le conflit pour s'identifier et être identifié comme membres à part entière des familles et communautés".

Des progrès importants pourraient être réalisés, si le prochain gouvernement s'engage à faire de la réintégration des ex-combattants une partie intégrante d'un processus nationale de réconciliation où les communautés d'accueil seraient impliquées dans leur réinsertion et où ceux qui sont responsables des pires violations de droits de l'homme pourraient être jugés. Comme indiqué dans un rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, "Pour qu'un processus de réinsertion réussisse [...], il faut fournir non seulement une assistance directe aux combattants démobilisés, mais également un appui plus large aux efforts déployés par le pays pour ajuster l'environnement social et économique afin de les réabsorber"<sup>11</sup>. Ainsi le succès de la réinsertion dépendra avant tout de l'engagement de la population locale. Cette réinsertion prendra du temps. La guerre a profondément transformé les modes de vie et les sociétés dans la région des Grands Lacs. Certains combattants n'ont ni expérience, ni souvenir de la paix et les communautés victimes de leurs exactions resteront réticentes à accueillir les anciens soldats rebelles et leurs familles chez elles, tant qu'ils ne se montreront pas capable de contribuer à part égal au bien-être communautaire. Des programmes devront ainsi être mis en place pour soutenir les des communautés d'accueil. Tous les programmes post-conflit devraient en fait chercher à résoudre les problèmes de réinsertion. Pour cela, l'UE devra utiliser la gamme complète des instruments à sa disposition, que ce soit l'instrument de stabilité ou les financements à plus long terme du FED.

11 'Rapport du Secrétaire général sur le rôle des opérations de maintien de la paix des nations unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, S/2000/101, 11 février 2000.

## Soutenir une gouvernance légitime et efficace<sup>12</sup>

La mauvaise gouvernance a été identifiée comme cause principale de la pauvreté dans le monde, et en RDC en particulier.<sup>13</sup> La mauvaise gouvernance est aussi à l'origine des conflits armés. Cela ne veut pas dire que les conflits n'existent pas lorsque la gouvernance est légitime et efficace: les divergences d'opinions et intérêts sont non seulement nombreuses, mais aussi essentielles, à une démocratie ; cependant elles sont gérées de manière non conflictuelle. Du point de vue de la construction de la paix, les problèmes de gouvernance qui doivent être adressés en priorité sont donc ceux qui empêchent les conflits d'être résolus. Par exemple, dans la région des Grands Lacs, les règles et régulations au niveau du secteur minier et des droits fonciers ont reçu une attention toute particulière de par leurs étroites connections avec les conflits dans la région. Les conflits fonciers – la source principale de tension interethnique dans l'est du Congo – s'expliquent non seulement par la pression démographique et la dépendance vis-à-vis de l'agriculture comme source principale de subsistance, mais aussi par la coexistence de réglementations administratives et coutumières gouvernant les droits à la propriété. Enfin, une série de rapports rédigée par le Panel d'Experts des Nations Unies sur l'Exploitation Illégale des Ressources Naturelles et d'Autres Formes de Richesse en RDC a également fourni de nombreuses preuves sur les liens entre l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC et la prolifération des armes légères dans la région.

Des cadres réglementaires et législatifs clairement définis, transparents, et inclusifs ainsi que leur application effective et systématique sont en fait nécessaires pour combattre le risque d'instabilité dans tous les domaines. Ainsi, une grande partie du soutien de la communauté internationale pendant la période de transition en RDC a porté sur les réformes de la loi et de la justice. Ce soutien, avec celui aux Ministères et aux réformes dans le secteur de la sécurité, forment les prémisses de la vision de la communauté internationale pour un État Congolais en paix, légitime et efficace.

### Quel type de gouvernance?

La gouvernance en RDC ne s'améliorera pas sans qu'il y ait une rupture forte par rapport aux comportements et valeurs passés. La culture de prédation, qui cherche à utiliser des postes dans le gouvernement ou dans l'administration en vue de gains personnels, est profondément ancrée en RDC. Cette culture s'est renforcée suite de l'effondrement du secteur public et la "criminalisation" progressive de l'État au cours de trois dernières décennies.<sup>14</sup> Dans les provinces, les fonctionnaires, dont les salaires ne sont plus versés, ont de fait privatisé les services publics, y compris l'administration dans les domaines des impôts et de la certification. Au même moment, le régime de Laurent Kabila et le gouvernement de transition 1+4 ont continué à suivre l'exemple de Mobutu en se servant dans les Caisses de l'État et les richesses minières du pays. Aucun de ces gouvernements ne s'est véritablement engagé à promouvoir le bien-être économique et social de la nation. L'absence de contrôle de l'action gouvernante et d'un système de sanctions n'ont fait que renforcer cette culture de l'impunité. En fait, aucun des candidats aux élections présidentielles et législatives n'a présenté de programmes pour promouvoir une gouvernance plus légitime et efficace. Cependant, tous les acteurs congolais – tant les individus que les institutions étatiques et non-étatiques- ont un rôle important à jouer pour promouvoir l'obligation de rendre compte, et plus généralement, une citoyenneté responsable, dans leur pays. Pour les aider, la communauté internationale devra changer la façon dont elle travaille.

L'approche des bailleurs de fonds – et de la Commission Européenne en particulier - en RDC a été

12 Cette section reflète les discussions de la conférence organisée par International Alert/CPP le 11 septembre 2006 à Kinshasa sur "Promouvoir la bonne gouvernance en RDC: quel rôle pour les institutions étatiques et non-étatiques?"

13 'Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté', Juillet 2006

14 René Lemarchand, "The DRC: From collapse to potential reconstruction", Occasional Paper, Centre of African Studies, University of Copenhagen, September 2001

de faire outre aux problèmes de corruption, leurs préoccupations principales étant un retour rapide à la stabilité du pays. Cette approche n'a été que partiellement appréciée par les populations congolaises, qui ont reproché à la communauté internationale de soutenir un gouvernement pour la grande majorité corrompu et belliqueux. Tous les bailleurs de fonds veulent maintenant mettre la gouvernance au centre de leurs programmes de développement après les élections. Auparavant, les programmes de gouvernance cherchaient principalement à lutter contre la corruption et réduire le rôle et responsabilités de l'État. Les circonstances, mais aussi les perspectives, ont depuis évolué. La communauté internationale reconnaît que l'État a un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre la pauvreté. Ainsi, la notion d'un mieux-État (avec une attention toute particulière aux services publics essentiels) s'est rajoutée à celle d'un moins-État (à travers les programmes de licenciement et les privatisations).

Les perceptions sur la corruption ont aussi changé, avec chaque donateur mettant en avant sa propre vision. Dans sa Communication sur la Gouvernance, la Commission Européenne dit: "La bonne gouvernance ne peut être réduite à la lutte contre la corruption. Si l'UE a une politique extrêmement ferme dans ce domaine, considérant que la corruption constitue un obstacle majeur pour atteindre les objectifs de développement, elle considère néanmoins que la corruption est l'un des résultats de mauvaises pratiques de gouvernance et de l'absence de systèmes de gestion et de contrôle transparents et qui rendent compte".<sup>15</sup> En réalité, les bailleurs de fonds ont peu de prise sur les problèmes de corruption en RDC et ailleurs. Dans nombre de pays Africains, l'élite politique et économique – qui est le principal interlocuteur des bailleurs de fonds - reste peu enclin à valider des programmes de lutte contre la corruption, puisqu'elle en est souvent le principal bénéficiaire. Ainsi, les bailleurs de fonds préfèrent traiter des problèmes de corruption comme d'un problème technique<sup>16</sup> ou comme le "produit dérivé" d'un mauvais système de gouvernance, où l'État ne peut et/ou ne veut pas répondre aux besoins de la population.<sup>17</sup>

Une approche trop technique des problèmes de gouvernance pourrait être mal avisée. Comme par le passé, un soutien au renforcement des capacités pourrait entraîner des gaspillages et s'avérer contreproductif, alors que l'adoption de nouvelles règles et réglementations (en commençant par la constitution et les règles de transparence) ne suffira pas à leur application effective. Beaucoup dépendra de la volonté politique.

Dans un tel contexte, la communauté internationale, et l'UE en particulier, doit à tout prix construire un partenariat avec le gouvernement de la RDC qui ne se limite pas à trouver des solutions de court-terme aux problèmes de gouvernance et de développement du pays. Alors que l'UE harmonise son approche sur la gouvernance dans le cadre de son Consensus sur le Développement, il faudra mettre un accent tout particulier sur les nécessités suivantes:

- Un dialogue régulier, équilibré et véritable avec les institutions de l'État et les acteurs non-étatiques;
- Un soutien élargi aux processus d'élaboration des lois et de contrôle de l'action gouvernante;
- Des meilleures règles de transparence au niveau de la communauté internationale, que ce soit les bailleurs de fonds ou le secteur privé.

15 European Commission Communication, 'Governance in the European Consensus on Development: Towards a harmonised approach within the European Union', September 2006.

16 Voir "Sortir du piège du conflit: promouvoir la bonne gouvernance au Congo » Rapport Afrique No114, Juillet 2006..

17 DFID White Paper, 'Making governance work for the poor', 2006



## Quel dialogue après les élections?

La communauté internationale en RDC ne pourra véritablement supporter des programmes de développement ou de construction de la paix que si elle établit de bonnes relations avec les nouvelles autorités élues, et donc souveraines. Les principes de bonne gouvernance, du respect des droits humains et les principes démocratiques et l'état de droit sont considérés comme des "éléments fondamentaux et essentiels" de l'accord de partenariat Cotonou entre l'UE et les pays de l'ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). L'article 8 de l'accord de Cotonou stipule que l'UE et le pays partenaire "doivent régulièrement engager un dialogue politique large, équilibré et approfondi". Ce cadre, impliquant la troïka (Commission et présidence actuelle et prochaine) a été introduit comme outil de prévention, afin que les sanctions (article 96) ne soient utilisées qu'en dernier recours. Un tel dialogue politique peut être un moyen efficace d'appuyer les réformateurs au sein d'un gouvernement, s'il est mis en oeuvre assez tôt et dans le cadre d'une "diplomatie discrète". Il permet aussi à l'UE et ses États Membres d'harmoniser leurs positions et de parler d'une seule voix. En mettant en place un cadre de concertation avec le gouvernement de la RDC qui soit régulier, équilibré, et coordonné, la troïka de l'UE montrerait aussi qu'elle est prête à écouter. Dans le cas contraire, si l'UE est vue comme voulant imposer des critères de gouvernance de façon unilatérale, le nouveau gouvernement pourrait être tenté de se tourner vers des sources de financement plus clémentes, comme la Chine.

La Commission Européenne a récemment annoncé la constitution d'une tranche incitative de 2,7 milliards d'euros dans le cadre du 10ème FED. En DRC, cela pourrait constituer jusqu'à 25% des fonds du prochain Document de Stratégie Pays (DSP). Accéder à ces fonds dépendra des "résultats d'un dialogue approfondi conduit par la Commission avec chaque pays sur son plan de gouvernance". Cependant cette initiative utilisera comme base de discussion un profil de gouvernance élaboré par le personnel de l'UE. Cela veut dire en réalité que le dialogue se fera sur la base de critères de gouvernance prédéfinis, sans aucune contribution de la part du pays concerné. En outre, cette approche ne laisse aucune place à une approche participative à travers laquelle les principaux acteurs étatiques et non-étatiques du pays concerné pourraient discuter des progrès fait dans ce domaine.

Si la Commission européenne limite ses concertations sur la gouvernance aux membres du gouvernement, elle prend le risque d'exacerber les déséquilibres de pouvoir qui existe déjà en RDC entre l'exécutif et les autres institutions d'état de droit. Cela pourrait aller à l'encontre d'un système effectif de contrôle de l'action gouvernante. Des rencontres régulières avec l'exécutif, mais aussi le législatif et le judiciaire, ainsi que les Cours Constitutionnels, sont donc nécessaires non seulement pour reconnaître pleinement leurs rôles constitutionnels dans la nouvelle République mais aussi pour aider à identifier les réformateurs et à renforcer leur influence dans le système étatique. Même si leurs moyens restent limités, les bailleurs de fond devront aussi inclure les provinces dans leur dialogue. Il sera notamment essentiel de mettre en place un dialogue avec les autorités provinciales et leurs parlements, étant donné le rôle qu'ils joueront en RDC pour promouvoir le développement dans les zones rurales souvent isolées.

Dans une situation où la confiance dans les institutions étatiques est au plus faible, et où les tensions entre communautés sont encore fortes, l'UE doit de toute urgence élargir son espace de dialogue. Une des innovations de l'Accord de Cotonou a été d'impliquer les acteurs non étatiques, le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales et la société civile sous toutes ses formes, comme acteurs de coopération. Identifier et sélectionner ces acteurs et mettre en place un dialogue structuré<sup>18</sup> sont des défis importants dans une situation de post-conflit, où les acteurs non-étatiques sont souvent divisés pour des raisons ethniques et régionales. Leurs missions et mandats manquent souvent de clarté et beaucoup ont été critiqués pour servir les intérêts des membres de l'élite politique.

Néanmoins, au cours de cette dernière année, certaines organisations de la société civile congolaise ont suffisamment démontré leur, capacités et potentialités d'interface sociales (niveau micro) et techniques (niveaux meso et macroéconomique), en organisant les consultations avec la population sur la définition des priorités dans la lutte contre la pauvreté ; en vulgarisant le projet de Constitution et la loi électorale ; et en participant comme observateurs ou membres des bureaux de vote aux récents scrutins. Cela leur confère une place de choix comme interlocuteurs et comme structures de relais avec la population pour adresser les problèmes de gouvernance locaux et nationaux. Ces acteurs étant jusqu'à un certain point politisés, il faudra sélectionner ceux qui semblent les moins partisans et les plus professionnels dans leurs activités. Pour les ONGs non développementales, des concertations avec des confédérations d'ONGs représentant les différentes provinces et régions sembleraient particulièrement pertinentes, puisqu'elles permettront non seulement d'inclure une large section de la population, mais aussi indirectement contribueront à la réconciliation nationale.

Ainsi, l'UE doit de façon urgente saisir l'occasion de la prochaine génération de DSP actuellement élaborée pour mettre en place des consultations nationales avec les institutions étatiques et les acteurs non-étatiques afin de discuter de leurs rôles respectifs dans les secteurs d'appui que l'UE et le gouvernement auront préalablement identifiés. Etant donné l'incertitude lié au processus actuel de la transition, la Délégation de la Commission Européenne à Kinshasa devra faire son possible pour donner suffisamment de temps à la finalisation de ces consultations – une clause sous Cotonou. En RDC, l'UE devrait aussi saisir l'occasion du lancement de son programme de gouvernance pour contribuer à un débat au niveau national sur les questions de gouvernance, non seulement à travers les médias et les campagnes de sensibilisation des populations, mais aussi au parlement. Cela pourrait aider à construire les fondations d'une culture démocratique véritable pour la troisième République du pays. Cette approche élargie de dialogue devra aussi être utilisée dans les programmes de renforcement de capacité soutenus par l'UE.

### **Quel type de renforcement des capacités?**

Dans des régions fragiles comme celle des Grands Lacs, les autorités n'ont qu'une expérience limitée d'un système démocratique où elles doivent rendre compte aux électeurs et ont la plupart du temps écarté la participation citoyenne aux décisions politiques. Un contrôle effectif de l'action gouvernante devra être construit sur les bases de sensibilisation de la population et des programmes de renforcement des capacités, afin que les autorités commencent à répondre aux attentes des citoyens. Un effort collectif et sur le long-terme, accompagné des ressources financières et humaines importantes, sera nécessaire.

L'amélioration de la gouvernance dépendra largement, mais pas exclusivement, d'une séparation effective du pouvoir entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, ainsi que de la professionnalisation de l'administration publique. Travailler avec les institutions étatiques pourrait s'avérer particulièrement difficile. Beaucoup d'entre elles ont des attributs très politiques, puisqu'elles risquent d'être utilisées par les membres du nouveau gouvernement élus pour placer et récompenser leurs alliés et familles. Les institutions clés de l'état de droit, en commandant par le judiciaire, manquent aussi d'indépendance et ne se montrent pas redevables, alors que l'administration publique reste en moyenne peu qualifiée, absentéiste et démoralisée.

Le secteur de la justice en RDC est particulièrement faible et l'indépendance de ce secteur doit être établie de façon prioritaire, suite à l'adoption d'un projet de loi garantissant l'entière indépendance du pouvoir judiciaire par le parlement au début 2006. Les problèmes dans ce secteur sont énormes. Les magistrats ne sont pas payés convenablement et sont souvent corrompus et après des années de négligence, les cours manquent de ressources et le système judiciaire a désespérément besoin d'une modernisation majeure. L'UE a été l'un des donateurs pionniers dans la réforme du secteur judiciaire en RDC. La Commission Européenne a lancé un audit réalisé par le Comité Mixte de Réforme de

la Justice, également accompagné du Ministère de la Justice, des experts judiciaires et d'autres bailleurs (PNUD, MONUC, HCDH, la France, le Royaume Uni et la Belgique). Les recommandations ont été présentées en novembre 2004 et un Comité Mixte de Suivi composé du Ministère de la Justice et des partenaires du développement a été mis en place l'année suivante.

La Commission prévoit de lancer un programme dans la phase de post-transition afin de soutenir trois types d'activités principales dans le système judiciaire : la mise en place du Conseil Supérieur de la Magistrature créé récemment ; les réformes administratives du Ministère de la Justice ; et la réhabilitation de la hiérarchie judiciaire à Kinshasa (de la Cour de Première Instance à la Cour Suprême). La Commission prévoit également de continuer son soutien à la réhabilitation du système judiciaire dans la partie est du pays. En 2003, une subvention de 585 000 euros, provenant du mécanisme de réaction rapide a été mise en œuvre afin de soutenir la restauration du secteur judiciaire à Bunia. Un programme national de 28 millions d'euros (dans le cadre du 6e FED) doit également s'achever à la fin de cette année. Il comprend (i) la réhabilitation physique d'un certain nombre de cours et tribunaux ainsi que du centre de documentation du Ministère de la Justice, (ii) la réhabilitation des capacités juridictionnelles à travers la production et la dissémination de documents juridiques (iii) une campagne de sensibilisation à l'attention des populations sur l'état de droit.

Le PNUD et autres bailleurs de fonds prévoient aussi d'aider les parlements provinciaux et nationaux nouvellement élus à remplir pleinement leurs rôles après les élections. Le rôle de l'assemblée nationale nouvellement élue sera triple, et comprendra l'élaboration des lois, le contrôle de l'action gouvernementale, et la représentation des citoyens congolais. Pour ce qui est de l'élaboration des lois, l'engagement de la communauté internationale pendant la période de transition s'est principalement porté sur les préparations de la nouvelle constitution, le référendum et la loi électorale. La prochaine étape pour l'assemblée nationale sera d'adopter les lois organiques prévues par la constitution.

La plupart des nouvelles règles et réglementations en RDC seront probablement décidées dans les années formatrices suivant les élections. Le processus démocratique d'élaboration des lois doit être alimenté par un engagement constant de la population locale à travers les partis qui la représentent. Si les partis politiques représentés au parlement ne se concentrent pas d'abord sur le bien-être de la population, le développement n'aura tout simplement pas lieu. Pour aider, les bailleurs de fonds doivent soutenir le processus d'élaboration des lois plutôt que d'élaborer directement les règles et réglementations du pays. Le Code Minier de la RDC a par exemple été élaboré par des experts de la Banque Mondiale. Par conséquent, le code ne prend pas en compte les activités artisanales minières ayant lieu sur les sites appartenant autrefois aux sociétés para-étatiques. En supposant que l'État recouvre la capacité de réguler les sites miniers dans le pays, l'exploitation artisanale – une source importante de subsistance alternative pour les agriculteurs dans l'Est – pourrait en souffrir de manière significative, car les sociétés s'accapareront le processus d'enregistrement, de certification, et de légalisation de toutes les activités.

Enfin, même si de nouvelles règles et réglementations, clairement définies, inclusives et transparentes sont élaborées, elles ne seront pas forcément appliquées. En fait, en l'absence d'un état de droit, un pays est souvent victime d'abus systématique de pouvoir. Cela est aussi évident dans le secteur minier. Malgré l'adoption d'un nouveau Code Minier en 2002, les contrats d'exploitation ont continué à être conclus de façon discrétionnaire pendant la période de transition. En 2003, deux contrats d'exploitation entre la compagnie publique d'exploitation en faillite, Gécamines, et deux sociétés britanniques immatriculées dans les Iles Vierges, Global Enterprises Ltd et Kinross Forrest Ltd ont été signés sans appel d'offres internationales ou sans évaluation de la contribution de l'État dans ces partenariats.<sup>19</sup> En 2005, les recommandations faites par la Commission Parlementaire de Christophe Lutundula qui avait la responsabilité de réévaluer de la validité des contrats conclus pendant la guerre civile de 1996-1998 ont également été ignorées. Le président a notamment signé

19 Voir par exemple RAID Media Release, "Group Calls on World Bank to Investigate Mining Contracts; Bank's Failed Reform Project in DR Congo", March 2006

un décret, cédant les sites d'exploitation de cuivre, Kamoto et KOV, à Forrest Group et à un homme d'affaires israélien. La Commission Lutundula avait recommandé l'arrêt de toutes les négociations liées à la vente de ces deux mines.

En ce qui s'agit du contrôle de l'action gouvernementale, le parlement de transition, qui avait été nommé par le gouvernement de transition 1+4, avait un mandat limité et manquait d'indépendance. Le rapport de la Commission parlementaire de Christophe Lutundula et le travail de la Cour des Comptes sur les mauvaises pratiques dans le budget national avaient néanmoins montré certaines avancées. Mais la responsabilité du gouvernement à répondre de ses actes devant le parlement devra être renforcée afin que des actions correctives puissent être prises. Cela veut dire que le parlement devra en priorité acquérir son autonomie financière. Des programmes de formation et un engagement à long-terme sera aussi nécessaire au développement d'une véritable culture de débat parlementaire.

Cependant, des programmes de renforcement des capacités dans le législatif et le judiciaire ne suffiront pas, car leurs propres malversations et manque de redevabilité a largement amoindri l'efficacité de ces deux institutions d'état de droit clés. Etant donné que les anti-valeurs sont souvent profondément ancrées dans ces institutions, on ne peut pas compter sur elles seules pour qu'elles se responsabilisent. Dans un tel contexte, l'UE devra étendre ses activités en dehors du champ formel et constitutionnel. Plus particulièrement, le soutien par l'UE au Mécanisme d'Elaboration par les Pairs de l'Union Africaine devra obligatoirement être accompagné d'un soutien aux processus nationaux de suivi de la gouvernance que les organisations non-étatiques et indépendantes auront développé. La population doit être suffisamment informée pour qu'une démocratie fonctionne. Un soutien aux actions citoyennes – notamment les médias mais aussi les observatoires de l'action gouvernementale – s'inscrira ainsi dans un politique de prévention visant à mobiliser la "demande" du peuple Congolais pour une meilleure gouvernance.

La communauté internationale devra donc allouer un certain pourcentage de ses ressources (qui est pour l'UE jusqu'à 15% dans l'accord de Cotonou) aux programmes ciblant la société civile. Cela permettra non seulement de renforcer le contrôle de l'action gouvernante par la population civile (en particulier à travers la liberté d'association et de rassemblement) mais aussi de reconnaître l'existence d'autres mécanismes de représentation entre la population Congolaise et son élite. L'élite Congolaise a en effet de nombreuses facettes, étant donné qu'une large proportion de la population reste en dehors de tout processus décisionnel des institutions de l'État et reste principalement sujette à des règles et régulations coutumières, à caractère souvent ancestral. Ainsi, la Commission Européenne se doit à tout prix d'allouer la totalité des 15% des fonds FED aux programmes de renforcement des capacités des acteurs non-étatiques. Les nouveaux instruments thématiques, y compris celui ayant trait aux Droits de l'Homme et à la Démocratie, devront aussi soutenir activement les ONGs locales à travers des appels à proposition. Cela pourrait inclure un soutien aux programmes nationaux de dialogue, de plaidoyer, et de suivi de l'action gouvernante. Ainsi, la Commission a récemment lancé un appel d'offre pour un programme de renforcement des capacités de la société civile congolaise de l'ordre de 4,5 millions d'euros.

### **La promotion de règles de transparence au niveau global**

Un autre domaine lié à la gouvernance où l'UE s'est montrée particulièrement active est un soutien à la mise en place de processus transparents dans la gestion des ressources naturelles en RDC – une source de financement importante pour les activités rebelles. Ces initiatives sont essentielles dans le cas du Congo, puisque l'exploitation illégale des ressources naturelles a non seulement alimenté les pratiques de corruption et de patronage, affaiblit l'État et fait durer le conflit, mais a aussi contribué à l'exploitation des travailleurs et la dégradation environnementale.

La Commission Européenne, représentant l'UE dans son ensemble, participe au Système de Certification du Processus de Kimberley (KPCS). Elle en prendra sa chair en 2007. Alors qu'initialement cette initiative avait pour but de mettre fin aux flux commerciaux sud-nord de diamants utilisés à des fins guerrières, cette initiative a aussi aidé les gouvernements des pays concernés à reprendre contrôle sur le suivi de la production et le commerce de cette ressource minière à haute intensité de valeur. Depuis sa mise en œuvre, le KPCS a eu certains des effets escomptés. Selon les statistiques KP de la RDC, la valeur des diamants officiellement exportés a augmenté année après année, particulièrement depuis l'exclusion du Congo Brazzaville – une plaque tournante importante du commerce illégal des diamants dans la région – du système en juillet 2004. L'UE a également lancé un plan d'action sur l'Application de la Loi Forestière, la Gouvernance et le Commerce (FLEGT) - un système de certification dont l'objectif est d'assurer que seul le bois commercialisé légalement entre dans le territoire de l'UE.

Pour le KPCS et le FLEGT, une des principales difficultés sera de renforcer la capacité, mais aussi la volonté, de l'État et de ses agences d'exécution à faire appliquer ces mécanismes de certification dans toutes les provinces. Il est aussi particulièrement difficile d'identifier ces ressources jusqu'à leur point d'extraction. Un autre défi pour l'UE et autres bailleurs de fonds qui accompagnent le KPCS sera d'élaborer d'autres mécanismes de transparence qui soient adoptés aux spécificités des autres ressources minières. D'autres ressources ont en effet aussi financé les efforts de guerre en RDC et ailleurs.

L'UE supporte aussi l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (EITI) - un accord multi-acteurs, selon lequel les sociétés productrices de pétrole, de gaz et les entreprises minières consentent publiquement à divulguer tous les paiements effectués aux pays en voie de développement et les gouvernements consentent à publier les sommes qu'ils reçoivent. Quoique le commerce du pétrole ait aussi financé des guerres, ce commerce est d'une autre nature, puisque contrairement au diamant et au bois, il ne finance pas d'activités rebelles. Cette initiative est néanmoins une étape importante vers plus de transparence dans l'utilisation et la gestion des fonds publics (voir soutenir la reconstruction et le développement durable).

Ces processus de soutien à la transparence sont les bienvenus puisqu'ils encouragent tant les gouvernements que le secteur privé à être plus transparents dans la façon dont ils travaillent. Ils sont aussi tous très pertinents pour la RDC qui produit une vaste gamme de produits minéraux. Cependant, ils manqueront de crédibilité et auront peu d'impacts positifs à long-terme, tant que l'UE et autres bailleurs de fonds ne s'engageront pas réellement à combattre les problèmes de gouvernance au niveau international. Pendant la période de transition, les Pays Membres de l'UE ont été réticents à lancer des enquêtes quand leurs propres sociétés et institutions financières ont été accusées de méfaits. Ils ont tous plus ou moins fermé les yeux sur la série de rapports publiés par le Panel des Experts des Nations Unies en 2002-2003, qui donnait les noms des personnes et sociétés des pays occidentaux et de la région, présumées impliquées dans l'exploitation illégale de ressources minérales en RDC pendant les années de guerre. Ceci n'a fait que contribuer à la culture d'impunité qui prévaut dans la région.

En outre, il existe aussi de nombreux exemples d'entreprises à la recherche d'un profit rapide qui appartiendraient à des particuliers provenant de pays voisins et dont les sièges seraient situés dans des paradis fiscaux. En fait, les ressources du pays pourront être détournées tant que les marchés internationaux des matières premières, les marchés financiers et d'armes continuent à le permettre. Ces activités illégales deviennent alors difficiles à identifier, de par la multiplicité des vendeurs et acheteurs sur ces marchés. Le contexte global dans lequel s'inscrit l'exploitation et commerce des ressources minérales de la RDC plaide en faveur d'une meilleure cohérence entre les politiques de l'UE et un vrai débat sur les implications que pourraient avoir le secret bancaire et les paradis fiscaux sur la sécurité dans la région et au niveau mondial.



Plus d'efforts doivent être réalisés afin d'encourager les sociétés de l'UE ayant des activités dans la région à publier ce qu'elles reçoivent et ce qu'elles donnent et adhérer à des codes de conduite environnementaux et sociaux, en suivant les directives de l'OCDE pour les Multinationales et aux autres initiatives comme les Principes Volontaires sur la Sécurité et les Droits Humains d'International Alert. Ces principes cherchent à améliorer la façon dont les industries extractives et autres compagnies travaillent dans les pays instables comme la RDC.

En ce qui concerne ses propres programmes d'assistance, la Commission Européenne a lancé un programme de réformes afin d'améliorer la rapidité et la qualité de la mise en œuvre de ses programmes. La réforme incluait la création d'une seule organisation de gestion des programmes d'aide externe au développement (EuropeAid) et la déconcentration des responsabilités et des ressources de Bruxelles aux délégations. Bien que la Commission ait annoncé dans son Rapport Annuel 2005 que le processus de déconcentration est maintenant complété, beaucoup de délégations de l'UE n'ont pas assez de personnel pour prétendre répondre à toutes les promesses faites par l'UE dans l'accord de Cotonou et la Stratégie pour l'Afrique. Ainsi ce sont souvent les programmes de coopération décentralisé qui sont alors mis de côté.

Alors que la prochaine génération des DSP pour le 10ème FED est finalisée au cours de l'hiver 2006/07, la Commission Européenne doit respecter ses engagements et être plus inclusive et plus transparente dans la façon dont elle travaille. Sous Cotonou, l'UE a donné son approbation pour inclure les acteurs non-étatiques dans la revue des Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) et l'élaboration des DSP annuels. Les préparations des DSP sous le 10ème FED pour 2008-13 sont assez avancées et participatives dans certains pays, comme le Rwanda, mais elles ont à peine commencé dans d'autres. En RDC, la Commission avait élaboré le DSP du 9ème FED dans des circonstances difficiles et sans la contribution du gouvernement en place. Cela n'aura pas besoin d'être le cas pour le 10ème FED. En outre, même si les consultations ont lieu pour le prochain DSP, les phases de programmation les plus importantes et les plus avancées continueront à être non-participatives. Les PIN sont en effet principalement élaborés par la Commission, avant de recevoir l'accord du gouvernement, alors que les termes de référence des différents projets dans chaque secteur de concentration sont principalement arrêtés à travers les consultations interservices de la Commission. Ainsi, le cycle de programmation du FED a encore besoin d'être amélioré afin de s'assurer que l'aide au développement reflète les besoins et les priorités du pays.

Les fonds de l'UE sont souvent aussi considérés par beaucoup comme difficiles d'accès, à cause du manque de transparence dans la passation des marchés, les arrangements contractuels, ou les procédures administratives lourdes. Les études d'impact social et environnemental et le suivi et l'évaluation des programmes financés par l'UE sont souvent élaborés par des consultants externes, avec une contribution insuffisante et largement ad hoc des acteurs locaux. Ces documents ne sont pas facilement disponibles. La Commission Européenne devrait au contraire activement encourager que ces documents soient non seulement accessibles au grand public, mais aussi débattus au parlement. Cela aiderait non seulement à tirer certaines leçons sur l'efficacité de l'aide mais aussi contribuerait à l'établissement d'une culture de contrôle de l'action gouvernante, et en particulier, à rendre toutes irrégularités plus difficiles, en commençant par celles fréquentes dans la passation des marchés publics.

## Soutenir la reconstruction et le développement durable

L'UE reconnaît la coopération au développement comme un des instruments les plus efficaces pour s'attaquer aux causes premières des conflits à long terme. Les bailleurs de fonds reconnaissent aussi qu'un dividende de paix doit être ressentie rapidement afin d'aider les pays à émerger avec succès d'un cycle de conflit et de violence. Ceci est d'autant plus important dans des pays comme la RDC et le Burundi, où des gouvernements de transition sont restés au pouvoir plus longtemps que prévu. En se concentrant sur des manœuvres politiques et partisans caractéristiques d'un processus électoral, aucun de ces gouvernements n'est parvenu à s'engager réellement dans la réduction de la pauvreté.

Si les élections en RDC aboutissent, une table ronde des bailleurs de fonds aura probablement lieu dans un avenir proche afin de mobiliser une assistance financière sur le long terme nécessaire à la reconstruction du pays. La Commission Européenne s'est engagée à maintenir au moins le même niveau d'assistance dans le cadre du 10ème FED. Pourtant, cela risque de ne pas répondre aux attentes des Congolais, qui attendent un retour en masse des bailleurs de fonds après les élections. En 2004, la RDC a reçu des paiements d'une valeur de 1,1 milliards de \$, et s'est classée première de la liste des bénéficiaires de l'aide provenant des États Membres et de l'UE. Cette somme représentait 62 pourcent de l'aide internationale au développement dont a bénéficié la RDC cette année-la. Les États Membres de l'UE et la CE devraient dépenser plus de 3 milliards de \$ afin que la RDC reçoive le même montant d'aide officielle au développement par habitant que son voisin l'Angola (65\$). Cependant augmenter l'aide financière n'est pas forcément ce dont ces deux pays, riches en ressources, ont le plus besoin. Ce n'est pas tant le niveau mais la forme et l'allocation de l'assistance au développement qui décideront de la contribution de la Commission Européenne et des États Membres à la construction de la paix en RDC dans les prochaines années.

### Quelles priorités?

Paradoxalement, une des difficultés rencontrée par l'UE et autres bailleurs de fonds en RDC est qu'ils doivent se plier à des grilles d'analyse standards qu'ils ont eux-mêmes demandées, alors qu'ils auront plutôt besoin d'être innovateurs et créatifs pour répondre aux défis énormes de ce pays. En juillet 2006, le Ministre du Plan a présenté le document final de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCRCP). Ce document se base sur les résultats d'une Analyse Participative de la Pauvreté (APP) au Congo financée par les bailleurs de fond. Cette analyse a permis non seulement de tirer des diagnostics sur la pauvreté en RDC par région et par groupes socio-économiques mais aussi d'identifier ce que la population perçoit comme principales sources de pauvreté. Les cinq piliers du DSCRCP ont alors été identifiés comme:

- promouvoir la bonne gouvernance et consolider la paix par le renforcement des institutions ;
- consolider la stabilité macroéconomique et la croissance ;
- améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité;
- combattre le VIH/sida ;
- appuyer la dynamique communautaire

Ce document pourra être utile pour coordonner les différents programmes d'aide au développement, avec un bailleur de fonds sélectionné à la tête d'un secteur d'appui en particulier. Cependant, comme cela a déjà été largement démontré dans d'autres situations post-conflits, le DSCRCP est peu performant comme outil de prise de décision, les activités de chaque pilier y recevant la même importance. Le chapitre sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la stratégie de réduction de

la pauvreté, est succinct and porte principalement sur l'élaboration d'une structure de coordination sous l'égide d'une commission interministérielle et du Ministère du Plan. Les critères de priorisation proposé par l'APP n'ont pas été pris en compte. D'après l'APP, il faudrait donner priorité aux programmes (i) qui se concentrent sur la construction des institutions, du capital social et de l'infrastructure (ii) qui sont liés à la promotion de la bonne gouvernance au niveau local, régional, et national, (iii) et qui sont axés sur une approche participative à tous les stades du cycle du projet (planification, exécution, suivi, et évaluation).

Ces priorités sont toute très pertinentes. Reconstruire les institutions étatiques et l'infrastructure physique et sociale est indéniablement une priorité principale dans tout programme de reconstruction d'après-guerre. La partie précédente de ce rapport a déjà fait des propositions sur la gouvernance, en mettant en exergue une approche plus participative. Cependant, la communauté internationale doit non seulement se concentrer sur ces priorités, mais aussi travailler en partenariat avec le gouvernement congolais pour revisiter certaines hypothèses de base qui ne correspondent que peu aux spécificités du pays.

- La communauté internationale fait souvent l'hypothèse que les pays africains ont la capacité d'absorber plus d'aide. Ils ont ainsi récemment accepté de doubler leur assistance pour mieux répondre aux défis du développement en Afrique. La RDC, cependant, est un pays riche en ressources économiques – y compris l'eau et les ressources minières – si bien qu'elle ne devrait pas avoir besoin d'aide, étant en réalité un des pays potentiellement le plus riche au monde. Ce dont le pays a besoin c'est la capacité et la volonté de transformer ses propres ressources en des revenus disponibles pour tous. Cela nécessite d'abord une gestion efficace et transparente des flux monétaires aux niveaux micro, méso, et macro. Ceux qui ont des responsabilités sociales, comme le gouvernement mais aussi les entreprises multinationales opérant dans le pays, devront aussi s'engager à promouvoir l'équité sociale.
- Le DSCRП cherche principalement à promouvoir la croissance économique. Cependant, ni la croissance ni les Objectifs Millénaires pour le Développement (OMD) sont des conditions suffisantes à une réduction de la pauvreté ; la création d'un travail décent et durable pour tous l'est. Cependant, les politiques d'emplois sont à peine discutées dans le DSCRП. Cela ne veut pas dire que les bailleurs de fond doivent chercher à mettre en place des programmes qui génèreraient à eux seuls le plus d'emplois possibles, ou que le gouvernement Congolais doit devenir le principal employeur en dehors des services publics de base (même s'il faudrait revaloriser les salaires dans la fonction publique). Cela veut dire que les bailleurs de fonds et leurs partenaires doivent donner aux politiques d'emploi la place centrale qui leur est dû dans tout programme de réduction de stratégie de la pauvreté. Cette recommandation avait d'ailleurs déjà été faite lors du sommet extraordinaire des chefs d'État de l'Union Africaine à Ouagadougou, Burkina Faso, en 2004.

Finalement, la construction de la paix n'apparaît que comme sous-partie du premier pilier du DSCRП. Dans un pays post-conflit et donc encore fragile, la construction de la paix devrait aller de pair avec la réduction de la pauvreté. Les programmes des bailleurs de fonds n'atteindront pas leurs objectifs s'ils ne cherchent pas d'abord à s'attaquer aux causes structurelles d'instabilité. Pour l'UE, cela veut dire qu'il faut aller au delà des analyses ad hoc des causes de l'instabilité pour faire de la construction de la paix une de leurs préoccupations horizontales.

### **Quels partenaires pour les programmes de reconstruction?**

Quoiqu'encore à définir dans le prochain Document de Stratégie Pays, il est attendu de la Commission Européenne qu'elle continue à financer des programmes sectoriels en RDC. La réhabilitation d'infrastructures, routes, et systèmes sanitaires en particulier, est un des domaines

d'expertise -ou secteur de concentration- de la Commission. Les contrats d'infrastructure financés par la Commission sont alloués à des compagnies de bâtiment et travaux publics, la plupart étrangères, à partir d'un appel d'offre. Entre 1995 et 2004, la Commission Européenne a alloué 90 millions d'euros à la construction des routes dans le cadre du Programme d'Appui à la Réhabilitation (PAR I) et 80 millions d'euros à la réhabilitation des routes ainsi que de l'eau et systèmes sanitaires dans le cadre de PAR II. Le Burundi a également reçu 58 millions d'euros entre 1999 et 2005 dans le cadre du Programme de Réhabilitation du Burundi (PREBU). Ce genre de projets permet de contribuer à la relance de l'économie, sans avoir à faire appel à des structures étatiques souvent délabrées. Bien qu'elle réponde à des besoins urgents de reconstruction, cette optique reste néanmoins une optique de court terme puisqu'elle ne cherche pas à renforcer la capacité du pays à subvenir à ses propres besoins, en mettant en place les structures permanentes nécessaires à la reconstruction mais surtout au maintien de ses infrastructures. La Commission Européenne a déjà une certaine expérience dans ce domaine.<sup>20</sup> Par exemple, un programme d'appui institutionnel de la Commission a permis la mise en place d'un guichet unique à Kinshasa ou l'Office des Routes en Ituri et au Nord Kivu. Un soutien à la mise en place d'un fond d'entretien routier est aussi à l'étude. Cette approche devrait être encouragée dans tous les secteurs de l'économie. En réalité, l'inefficacité et le manque de moyens des agences publiques d'exécution en RDC et ailleurs a fortement ralenti le déboursement de l'aide au développement. Par exemple, une grande partie des ressources du 9ème FED n'ont pas encore été dépensée. Il s'agit donc aussi de définir des programmes de renforcement des capacités de l'État, afin qu'il puisse jouer son rôle de pourvoyeur de biens et services publics. Dans le cas de la RDC, cela devrait faire partie d'une stratégie de transition graduelle et coordonnée liant l'aide humanitaire à l'assistance publique au développement de long-terme.

Une des principaux défis à relever en RDC, et que la Commission Européenne a déjà pris en grande partie en compte, est que des changements socio-économiques profonds devront avoir lieu alors que les institutions étatiques sont reconstruites. Les acteurs non-étatiques en RDC ont par nécessité rempli le rôle de l'État (et de ses nombreuses parastatales, telle que la Gécamines, qui offraient des services sociaux à leurs travailleurs) en devenant prestataires de services publics, en commençant par l'éducation et la santé. Cela est particulièrement prononcé dans l'est du pays, où la situation reste volatile et où les institutions étatiques ne fonctionnent pas. Cependant, l'aide humanitaire qui soutient ses activités par l'intermédiaire d'ONGs pour la plupart internationales a créé une situation de dépendance, qui est préjudiciable à long terme à la (re)construction des institutions étatiques. Les activités des acteurs non-étatiques – congolais et internationaux - sont en même temps devenues un écoulement essentiel aux mécanismes de survie de la population et à l'économie locale. Avec un budget annuel de 38 millions d'euros en 2006, l'agence humanitaire de l'UE, ECHO, a essayé de pallier à cette dépendance, en incluant des éléments de développement à long terme dans ses programmes, ainsi qu'une stratégie de désengagement. Un certain nombre de ses projets de santé ont été transférés à la Commission Européenne à Kinshasa dans le cadre du PATS (Programme d'Appui Transitoire au Secteur de la Santé) I, II, et III. En RDC, PATS I (26,9 millions d'euros) et PATS II (54 millions d'euros) ont été mis en œuvre par des ONGs. Il y a eu cependant un effort continu et délibéré de formalisation des relations et de soutien indirect aux structures publiques restantes dans chaque "zone de santé" où opèrent les ONGs. L'appui au Ministère de la Santé a été formalisé dans le cadre de PATS III (9ème FED, 90 millions d'euros). Mais même dans les zones où la situation s'est améliorée dans l'est du Congo, ECHO a dû reconduire annuellement la grande majorité de ses projets parce que des bailleurs de fond hésitants n'ont pas voulu prendre le relai. 65 millions d'euros de l'enveloppe B (104 millions d'euros, évaluation à mi-parcours) du 9ème FED a également été réservée aux programmes "Linking Relief Rehabilitation and Development (LRDD)" afin de faciliter la transition entre ECHO et la Commission Européenne dans l'est du pays.

La transition de l'aide humanitaire (où les ONG sont les principaux partenaires avec un financement à très court terme) vers une aide au développement basée sur un partenariat avec le gouvernement du pays concerné impliquant un financement à long terme - sera très lente et non

20 See EU's Partnership for Africa in Infrastructure, September 2006.

linéaire. Le soutien aux ONGs développementales ne doit donc pas être réduit abruptement tant que l'État n'a pas démontré sa capacité à prendre la relève. Ainsi, les programmes de reconstruction d'après guerre que l'UE et autres bailleurs de fonds financent dans l'est du pays devront avant tout chercher à accompagner un processus de transformation dans lequel les ONG locales redéfiniront leurs rôles et transféreront leurs expertises aux autorités locales.

### **Promouvoir la transparence dans la gestion des finances publiques et une meilleure gouvernance administrative**

La principale conditionnalité que tous les donateurs doivent continuer à attacher à leur assistance financière est que cette dernière ne soit ni gaspillée ni détournée de ses objectifs. Cela nécessitera une gestion prudente des fonds publics, ainsi que leur suivi et évaluation. L'aide directe budgétaire générale et sectorielle constitue la forme d'assistance préférée de l'UE. Cette aide s'inscrit dans une stratégie de long-terme, axée sur les principes de la Déclaration de Paris, dans lesquels les bailleurs de fonds s'engagent à aligner leurs programmes aux priorités définies par le gouvernement. Mais comme l'indique le Consensus Européen pour le Développement, l'aide budgétaire exige des programmes crédibles de gouvernance, des réformes macro-économiques, des réformes des finances publiques ainsi qu'un engagement à la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). En RDC, bien que le DSCRIP ait maintenant été finalisé, aucun des candidats présidentiels et parlementaires n'a cherché à présenter un programme économique et social de reconstruction et de relance du pays.

Dans le cas de la RDC, où le risque fiduciaire reste élevé, un soutien budgétaire direct comme principal outil d'aide au développement est actuellement impossible.<sup>21</sup> Avant qu'une aide budgétaire de long-terme (et en accord avec un calendrier précis) soit déboursée, des réformes importantes et crédibles devront prendre place pour améliorer la gestion des finances publiques, en commençant par la traçabilité des dépenses et la transparence dans la passation des marchés. Ainsi, dans la période suivant immédiatement les élections de 2006, la Commission Européenne travaille sur un programme sur la gouvernance de 33 millions d'euros dont un volet est dédié au soutien aux réformes des finances publiques en RDC. Ce volet se concentrera en partie à la construction d'un système efficace de contrôle interne (exécutif) et externe (législatif) des finances publiques.

Entre temps, comme l'indique le récent rapport des députés européens sur l'efficacité de l'aide et sur la corruption dans les pays en voie de développement, l'aide budgétaire devrait être limitée à un secteur (ou objectif) spécifique et le risque fiduciaire associé à l'aide budgétaire devrait être évalué au cas par cas. Dans le cas de la RDC, l'allègement de la dette peut aussi être un moyen plus sûr pour mobiliser des ressources rapidement, car la réallocation des dépenses se fait souvent au niveau des bailleurs de fonds. En RDC, un montant total de dettes de 105 millions d'euros dû par la RDC à la Banque Européenne d'Investissement a été annulé afin de financer les élections dans le cadre du 9ème FED.

Les programmes de soutien à une meilleure gestion des ressources publiques ont déjà été mis en œuvre en RDC par le passé. Il y a eu quelques progrès, mais il reste encore beaucoup à faire.

- Tout d'abord, beaucoup de faiblesses et d'irrégularités existent dans la programmation budgétaire. Cela nécessitera en particulier des formations en comptabilité générale et méthodes de projection macro-économique ; les lignes budgétaires devraient être redéfinies et les compteurs devraient être remis à zéro en fonction des priorités du pays ; les exemptions et privilèges fiscaux devront être remis en question ; alors que le système de contrôle devra être renforcé à tous les niveaux de l'administration publique à travers notamment l'informatisation.

21 En 2005, au Burundi, la Commission européenne a consacré 43,8% de son aide à l'aide budgétaire, soit 31,8 millions d'euros. Mais aux vues des récentes allégations faites par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) dans le cadre de l'existence d'actes frauduleux, dans la mise en œuvre du Programme de Réhabilitation du Burundi (PREBU), il semble qu'une approche plus prudente aurait dû être adoptée.



- Deuxièmement, le rôle de surveillance du parlement, de la Cour des Comptes et de l'Inspection Générale des Finances, mais aussi les observatoires non-gouvernementaux de l'action gouvernementale devront être renforcés.
- Un soutien sera aussi nécessaire pour former les autorités provinciales à la gestion des finances publiques dans le cadre du programme de la décentralisation.

Avant cela, les bailleurs de fonds devront faire pression sur le prochain gouvernement élu pour mener à bien et finaliser le recensement de tous les fonctionnaires dans le pays le plus tôt possible. Cette demande avait déjà été faite par le passé, mais les gouvernements y avaient prêté peu d'attention, car le grand nombre d'employés fantômes dans l'administration publique est une source d'enrichissement importante pour certains. Pour que la professionnalisation de l'administration publique donne lieu à une nouvelle culture du service public basé sur le mérite, la qualité des prestations, et le besoin de rendre compte, cela commencera d'abord par une revalorisation des salaires.

Ce recensement devra avoir lieu dans tous les ministères et pourra se faire en deux étapes, la première se concentrant sur les nombres et les grades, la seconde sur les besoins de formation et de recrutement. Ce recensement devra être complété avant toute possibilité de revalorisation des salaires et être la condition principale pour la reprise de l'assistance extérieure dans tous les ministères. Cette approche pourra aussi permettre aux bailleurs de s'éloigner des programmes de formation non coordonnés, fragmentés et isolés afin de travailler ensemble pour évaluer et satisfaire les besoins de chaque ministère.

Enfin, aux vues des irrégularités passées, la communauté internationale doit travailler avec le gouvernement pour utiliser de façon la plus optimale les ressources humaines, physiques et financière existantes. Il faudrait notamment éviter de créer des nouvelles structures parallèles comme cela a été fait par le passé. Car ces structures ont tendance à amoindrir la cohésion au sein de l'administration publique, alors que leur mandat et leurs responsabilités restent souvent mal définis.

### **Créer des emplois d'abord<sup>22</sup>**

Alors que la création d'emploi dans les pays du sud gagne lentement de l'importance dans le programme des politiques des bailleurs de fonds comme un moyen d'endiguer l'immigration, la Stratégie de l'UE pour l'Afrique et son Consensus pour le Développement négligent dans une large mesure le lien intrinsèque entre la création d'emploi et la réduction de la pauvreté. La priorité va à la croissance économique, malgré la preuve croissante que la croissance économique, à elle seule, ne peut conduire à la réduction de la pauvreté en Afrique et ailleurs dans le monde. Comme cela est indiqué dans le rapport d'International Alert/Partenariat pour la Prévention des Conflits "Soutenir la Sécurité et le Développement", dans des pays sensibles au conflit comme la DRC, les opportunités de création d'emplois et de revenu décent sont rares. Là où les sources de richesse existent, elles sont souvent proie à une concurrence intense. La création d'emploi, ou la création d'opportunité de travail décent et durable – est en fait la préoccupation principale de la population locale. La création d'un travail décent pour tous contribue non seulement directement à la réduction de la pauvreté mais constitue également une contribution essentielle de la coopération au développement à la construction de la paix.

Les programmes de réhabilitation post-conflit et de développement à long terme devront répondre aux différents besoins de "création d'opportunités d'emplois décents" pour les communautés dans leur ensemble, en incluant non seulement les groupes les plus vulnérables, comme les réfugiés et les femmes (la force de travail la plus importante dans l'économie informelle); mais aussi les ménages

22 Voir International Labour Organisation Decent Work programme. "The primary goal of the ILO today is to promote opportunities for women and men to obtain decent and productive work, in conditions of freedom, equity, security and human dignity." - ILO Director-General Juan Somavia

ruraux qui ont besoin de devenir moins dépendants vis-à-vis de l'agriculture de subsistance; ainsi que les jeunes et les soldats démobilisés. Il sera très important de ne pas être perçu comme favorisant un groupe par rapport à l'autre. Dans la région des Grands Lacs, l'accès privilégié à la terre ou aux postes dans l'administration publique a déjà nourri un sentiment d'hostilité entre communautés. La priorité devra donc être donnée aux programmes de relance qui créent des emplois (ou des revenus) pour la plus grande majorité. Cela devrait être un critère dans la programmation et l'évaluation de programmes.

Les salariés représentent une minorité en Afrique – de 8% en République Centrafricaine à 25% en Afrique du Sud, et en RDC, la part de l'emploi salarié a chuté à un niveau dérisoire, depuis l'effondrement de la plupart des institutions publiques dans les années 1980s. Ainsi, la plupart des acteurs économiques opérant dans le secteur informel sont leur propre employé. Aussi l'objectif des programmes de relance des bailleurs de fonds devra être de créer un environnement favorable pour de futurs employeurs (c'est-à-dire ceux à qui dans l'économie informelle on donne les moyens d'étendre leurs activités et devenir patrons) ou futurs employés (c'est-à-dire ceux qui dans l'économie informelle deviennent salariés). Les défis – tel que l'accès à la terre et à la propriété ou au crédit, le niveau d'alphabétisation – sont immenses.

En RDC, la majorité des activités économiques prend place aujourd'hui dans l'économie informelle. Cette économie informelle a des ramifications très profondes, puisqu'il ne s'agit pas seulement des activités de survie dans les milieux ruraux et urbains, mais est aussi d'une conséquence de l'effondrement du secteur formel et de la criminalisation de l'État.<sup>23</sup> Tant qu'elle vit en majorité dans l'économie informelle, la population Congolaise restera largement exclue de tout processus formel de prise de décision dans la vie politique et économique. Elle continuera aussi à être la première victime des pratiques de corruption, tracasseries administratives, et taxes illégales, alors que les principales activités dans l'économie formelle sont souvent exemptes d'impôt. Afin qu'ils aient tous accès aux mêmes droits économiques et sociaux, les Congolais doivent d'abord devenir contribuables à part entière. Ainsi l'élaboration de stratégie de relance qui vise à "formaliser l'économie" devra faire une distinction entre les activités illégitimes mais créatrices d'emplois – comme notamment les activités minières artisanales sur les sites abandonnées des parastatales en faillite – et celles qui sont illégales et contribuent à la faillite de l'économie, et notamment des services publics – comme notamment la privatisation de la fiscalité.

Les programmes de réhabilitation d'après-guerre offrent une opportunité unique de créer des emplois à court terme, à travers la promotion de travaux publics demandant une haute intensité de main d'œuvre comme dans le transport, l'énergie et l'eau. Malgré la tentation de fournir de l'aide le plus rapidement possible, une planification attentive est nécessaire afin d'éviter de faire appel aux entreprises dotées d'équipement lourd. Il existe de nombreux exemples de réussite, en commençant par le Rwanda, qui montrent que le recours à une technologie à haute intensité de main d'œuvre locale peut fonctionner. Ces emplois pourront devenir permanents dans le cadre d'une politique de maintien des infrastructures. Le gouvernement congolais n'aura pas nécessairement les moyens de mettre en place de tels programmes. Cependant, dans l'est du Congo, certaines initiatives, comme celle de l'ONG Allemande, Agro Action Allemande, en Ituri, ont été couronnées de succès. Ces activités restent cependant aléatoires car limitées dans le temps. Des possibilités existent cependant dans le cadre du LRDD pour impliquer graduellement les autorités locales dans des activités similaires. Quant aux entreprises étrangères, et Européennes en particulier, elles devraient obligatoirement se soumettre aux codes internationaux de travail et utiliser les ressources locales, afin d'aider à développer la capacité des entreprises congolaises.

## Promouvoir l'intégration régionale<sup>24</sup>

L'échange commercial peut avoir un impact significatif sur le développement socio-économique de l'Afrique, et dans la région des Grands Lacs en particulier. Ainsi, le Consensus pour le Développement de l'UE donne une place importante à la promotion de l'échange commercial comme outil de développement. L'UE détient à sa disposition deux instruments complémentaires pour cela : (i) les accords de préférences commerciales gérés par le Directeur Général Commerce Extérieur (ii) l'assistance financière que le Directeur Général Développement alloue aux Programmes Indicatifs Nationaux et Régionaux (PIN and PIR) pour renforcer la capacité de commerce des pays pauvres.

### Quelle intégration régionale?

Promouvoir la coopération économique régionale et l'intégration commerciale a depuis longtemps été considéré comme un outil important de construction de la paix. Cela peut être pratiqué à l'intérieur d'un pays pour la réconciliation nationale, ou entre pays limitrophes. Dans le cas de la RDC, la Commission Européenne soutient le rétablissement de la Communauté Économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), qui est composée de la RDC, du Rwanda et du Burundi. L'objectif de la réactivation de la CEPGL est de consolider la paix et la stabilité dans la région des Grands Lacs. Une somme initiale de 5 millions d'euros a été réservée au soutien du secrétariat CEPGL dans sa première phase. Le financement futur sera consacré à l'agriculture, à l'énergie et à la coopération sociale. D'autres ressources importantes pourraient aussi venir des projets régionaux du 10ème FED (même si ces financements iront vers des projets "Afrique Centrale", la région à laquelle la RDC appartient)<sup>25</sup> and du Fonds fiduciaire européen récemment annoncé dans le cadre du nouveau partenariat pour financer les infrastructures en Afrique.

Dans le cas de la RDC, les ressources devront être allouées de manière prudente entre les projets d'intégration nationale et les projets régionaux. En 2004, le Commissaire pour le Développement et l'Aide humanitaire, Louis Michel, a décrit le rétablissement de la CEPGL comme un moteur de paix, en disant: "plutôt que d'être une barrière naturelle, les Grands Lacs [c'est à dire le Rwanda, le Burundi, la RDC] ont toujours été un lieu d'échanges et de rencontres, si bien qu'il est raisonnable de décrire cette région comme "l'économie des Grands Lacs".

Cependant, étant donné les immenses divisions ethniques, régionales et physiques entre l'est et l'ouest de la RDC, la promotion d'une telle économie pourrait se faire aux dépens de l'ouest du pays. Ainsi, cette initiative est perçue par beaucoup de congolais comme allant à l'encontre d'une véritable unification du pays. Dans un document de réflexion basé sur la situation de la RDC en 2001, l'ECDPM met en exergue l'importance des perceptions quant à la dimension régionale de la région des Grands Lacs, en disant:<sup>26</sup>

"Depuis l'indépendance, le Congo a promu et participé activement à des initiatives d'intégration régionale et continentale, tel que celles du CEPGL, de la Communauté de Développement de l'Afrique du Sud (SADC), l'Organisation de l'Unité Africaine (OAU). Cependant, depuis 1998, un certain nombre de pays limitrophes aussi membres de ces initiatives ont cherché à exploiter les ressources de la RDC, donnant ainsi des exemples vivides de variations possibles dans l'interprétation du terme "intégration régionale". Dans un tel contexte, toute référence à l'intégration régionale a de

24 Cette section a fait l'objet d'une étude plus générale dans le rapport « EU's addressing the economic dimensions of peacebuilding through trade and support to private enterprise » du Partenariat pour la Prévention des Conflits.

25 Etant donné que la région des Grands Lacs n'a pas son propre Programme Indicatif Régional (PIR), le financement en faveur d'initiatives régionales dans les Grands Lacs provient "d'enveloppes régionales" différentes.

26 Bourque, A. and P. Sampson (2001) The European Union's Political and Development Response to the Democratic Republic of the Congo. (ECDPM Discussion Paper 28). Maastricht: ECDPM.

facto pris une connotation visant à promouvoir l'occupation du pays ; cela a entraîné une attitude de plus en plus "isolationniste" chez beaucoup de congolais. Il semble cependant qu'une attitude de "conscience régionale", telle que "des solutions au delà des frontières doivent être trouvées pour résoudre des problèmes au delà des frontières" soit en train d'émerger".

L'intégration régionale est un processus de long terme qui devra être basé sur une approche multidimensionnelle, impliquant la société civile, le secteur privé, les gouvernements et les institutions pour réussir. Dans des situations de post-conflit, où l'infrastructure domestique a été en grande partie détruite, ne faisant ainsi que renforcer les divisions ethniques et régionales du pays, tout soutien à l'intégration devrait être en premier lieu national. La pertinence de projets régionaux de coopération tels que ceux supportés par la Conférence Régionale des Grands Lacs (voir Combattre l'insécurité), devra donc être comparée aux besoins immédiats de reconstruction du pays. En effet, dans des zones de l'est du Congo, les sentiments anti-rwandais et le risque d'une reprise de la violence resteront élevés, aussi longtemps que l'État congolais sera incapable d'exercer le pouvoir et le contrôle sur tout le territoire.

### **Négocier les accords de partenariat économique (APEs)**

En septembre 2002, l'UE et les pays de l'ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) ont officiellement ouvert les négociations sur les APEs. Ces négociations ont pour objectif de redéfinir le régime commercial entre les deux groupes de pays. Les négociations produiront une série de nouveaux Accords de Libre Echange en remplacement du système d'accès préférentiel de Cotonou. La raison principale du remplacement d'un accord commercial non réciproque et préférentiel par un accord réciproque et préférentiel est liée au fait que le premier ne sera bientôt plus compatible avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Les APEs ont été cependant fortement critiqués non seulement par les ONGs internationales mais aussi de plus en plus par les gouvernements ACP. Le groupe Afrique Centrale, à laquelle la RDC appartient, comprend aussi les sept pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (Cameroun, République Centrafricaine, Tchad, Congo (Brazzaville), Gabon et Guinée Equatoriale (un membre depuis 1984) et São Tomé et Príncipe - CEMAC). Les pays de la CEMAC partagent la même monnaie, le Franc CFA. Bien que programmées depuis 1994, l'abolition de tarifs intra-régionaux et l'adoption d'un tarif extérieur commun ont été lentes à se mettre en place.

Avec les APEs, les produits européens importés en Afrique devront recevoir les mêmes préférences que les produits africains importés en Europe, c'est-à-dire un accès duty-free. Les études économétriques récemment commanditées par la Commission Européenne pour évaluer l'impact que les APEs pourraient avoir sur les économies africaines sont peu convaincantes et ne montrent aucun gain de bien-être économique significatif. L'utilité de ces études est limitée, cependant, car elles n'incluent pas les services – un secteur important dans les économies africaines – ou les dynamiques de long-terme – tel que l'impact des APEs sur la réallocation de ressources et des emplois.

Actuellement, la plupart des pays ACP ne sont pas en mesure de faire concurrence à des produits européens (souvent subventionnés) entrant librement leurs marchés. Même si les pays de l'Afrique Centrale produisent peu de produits de substitution à l'importation, l'APE pourrait renforcer leur structure de production actuelle, puisque toute activité potentielle -en dehors de la gamme des produits sensibles préalablement définis- fera face à une concurrence accrue de produits venant de l'Europe mais aussi de l'Asie. En effet, la gamme des produits sensibles négociée dans les APEs ne comprend que les produits de substitution à l'importation déjà disponibles. Elle n'offre donc pas de protection dans les secteurs où la région a un avantage comparatif mais où les activités n'ont pas encore commencé. Moins taxés, les produits européens deviendront plus compétitifs par rapport aux autres produits en provenance de l'étranger. Cela pourrait permettre à l'UE de contrecarrer la présence commerciale accrue des pays comme la Chine, aussi devenus importants acheteurs de

ressources naturelles en Afrique depuis quelques années. La place de l'UE comme premier partenaire commercial en Afrique revêt une importance stratégique, même si la part de l'échange avec l'Afrique reste relativement peu élevée dans les échanges commerciaux de l'UE avec le reste du monde.

En ce qui concerne les pertes de revenus douaniers, elles resteront relativement peu élevées au niveau intra-régional en Afrique Centrale, étant donné le faible niveau d'échange à ce niveau. Par contre, éliminer les barrières tarifaires avec l'UE générera d'importantes pertes fiscales pour les gouvernements ACP. Cependant, l'UE n'a pas encore donné son accord pour une compensation financière. En outre, même avec une compensation, les pays les plus petits perdront une importante source de revenu. Ainsi, cela augmentera leur dépendance par rapport à l'aide internationale et réduira leur capacité à répondre à leurs propres besoins développementaux. Une augmentation de l'aide au développement ne peut se substituer à la perte d'une source importante (et constante) de revenus. Les réformes fiscales pour renforcer les bases domestiques imposables seront donc un important volet des programmes de réformes que les pays d'Afrique Centrale devront mettre en place pour s'ajuster aux APEs.

L'intégration commerciale au niveau de la région risque bien de ne pas se matérialiser. Malgré l'adoption d'une union douanière depuis 1998, l'échange au sein de la CEMAC a à peine augmenté. Cela s'explique par la nature peu complémentaire des économies de cette région, la présence continue de barrières non tarifaires (y compris des niveaux élevés de corruption dans l'administration des douanes), ainsi qu'un manque d'infrastructure dans la région, et un manque de volonté politique. En outre, toute augmentation de l'échange intra-régional pourrait être bénéfique à certains pays, mais nuisible à d'autres. Par exemple, dans l'Union Économique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA), l'adoption d'un tarif extérieur commun a contribué à la faillite des activités manufacturières dans les pays enclavés, comme le Burkina Faso et le Mali, alors que des produits moins chers venant de la Côte d'Ivoire envahissaient leurs marchés.

Une autre difficulté que représentent les APEs est qu'ils ne font qu'augmenter le niveau déjà très élevé de complexité dans le paysage africain des institutions et initiatives régionales. La Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies a récemment signalé un besoin urgent de rationalisation. Par exemple, les APEs vont en fait diviser la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC) en trois différents groupes, avec la RDC dans la configuration Afrique Centrale et le Rwanda et le Burundi dans une configuration Afrique de l'Est et Afrique Australe. L'impact que cela pourrait avoir sur ces institutions établis depuis longtemps et leurs propres programmes d'intégration économique régionale n'a pas été pris en compte. Ainsi, les APEs restent détachés de toute réalité économique et institutionnelle sur le terrain.

La réponse de l'UE aux préoccupations ci-dessus a été (i) de négocier avec les groupes ACPs une période de transition de 10 ans (ii) d'inclure une clause "produits sensibles" et mesures anti-dumping contre les produits européens subventionnés, (iii) de promettre plus d'aide au commerce, (iv) et de pousser l'intégration régionale encore plus loin. Sur ce dernier point, selon la Communication de l'UE sur le commerce et le développement, pour aider les pays en voie de développement à bénéficier de l'échange commercial, le processus d'intégration économique régionale devrait non seulement inclure l'établissement d'une union douanière, mais aussi l'harmonisation des politiques non-tarifaires, tels que le commerce et investissement, politique en matière de concurrence, la transparence des pratiques de passation des marchés publics, et la facilitation des échanges. Ces "questions de Singapour" restent cependant un sujet de dispute important entre les pays de l'OCDE et les pays du sud dans le cycle de négociations de Doha de l'OMC. L'UE a aussi refusé de discuter des mesures protectionnistes de sa Politique Agricole Commune (PAC) dans le cadre des négociations APEs, parce que celles-ci font déjà l'objet de négociations multilatérales.



En outre, la période de transition proposée par l'UE fait l'hypothèse que de véritables progrès seront accomplis dans ces dix prochaines années. Cependant, même avec une augmentation de l'assistance au commerce, il n'est en rien garanti que les pays de l'Afrique Centrale auront les moyens d'adresser leurs nombreuses entraves à la production et à l'échange. Beaucoup de ces pays sont en effet profondément instables.

Aussi, il semble que les APEs offrent des gains incertains sur le long terme, alors que les pertes sur le court terme sont connues. Les négociations entre l'UE et le groupe ACP Afrique Centrale sont apparemment les plus avancées. Mais l'Afrique Centrale est composée d'un certain nombre de pays fragiles où les gouvernements n'ont pas la volonté et/ou la capacité de prendre véritablement en compte l'impact à long-terme que pourraient avoir les APEs sur le bien-être de leur population et sur les dynamiques de développement et de conflit.

Quoique les premiers concernés, les acteurs de la société civile et les associations du secteur privé ont été largement exclus du processus de consultation en RDC. Cependant, l'intégration commerciale régionale ne deviendra réalité que lorsque les marchés existeront pour relier les communautés à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières. L'intégration régionale en Afrique Centrale existe jusqu'à un certain point dans les villages et les marchés situés près des frontières. A l'est du Congo, les activités cross-frontalières sont aussi importantes. D'autres espaces d'intégration régionale existent aussi à travers les liens de parenté ethniques et linguistiques et les mouvements cross-frontaliers de populations. Ce type d'intégration régionale reste cependant fortement localisé. En outre, leurs activités prennent place principalement dans l'économie informelle, ce qui veut dire qu'elles n'apparaissent pas dans les statistiques du pays. La valeur des biens et services échangés est aussi relativement faible par rapport aux importations et exportations vers l'Europe et autres régions du monde. Étant donné que l'échange intra-régional en Afrique Centrale aura lieu principalement de part et d'autre des frontières, des études d'impact des APEs sur ces économies locales transfrontalières semblent nécessaires.

En tant que premier partenaire commercial de la région ACP, l'UE a un rôle important à jouer pour que sa politique de commerce extérieur et son assistance au commerce puissent véritablement contribuer au développement mais aussi à la paix. Tout d'abord, le processus d'intégration régionale devrait être suffisamment lent pour prendre en compte les besoins de développement des pays membres. Il devra aussi s'accompagner d'une compensation financière de la part des pays les plus riches. Dans le cas de l'UE –aussi mis en place pour prévenir les conflits en Europe après la seconde guerre mondiale– une assistance financière généreuse aux pays les plus pauvres (en soi une attraction majeure pour entrer dans l'union) avait permis de compenser les déséquilibres dans les échanges commerciaux. En outre, une union douanière n'a été établie que lors du Traité de Maastricht en 1993. Étant donné l'engagement de l'UE à la paix et au développement en Afrique, une approche tout aussi prudente est donc nécessaire dans le cadre des APEs. Les politiques du commerce extérieur et du développement de l'UE devront ainsi être plus coordonnées et cohérentes.

## Conclusion

Les changements en RDC seront lents. Même si le résultat des élections est accepté, ce qui est déjà une hypothèse forte, cela seul ne suffira pas à combattre l'insécurité et établir un système démocratique qui fonctionne. L'UE devra donc rester très engagée dans le pays pour de nombreuses années. Cependant, leur influence dans la région est susceptible de décliner, car de nouveaux acteurs commencent à fournir des sources de financement alternatives et plus clémentes. Ainsi l'UE et ses États Membres devront travailler ensemble pour véritablement harmoniser leurs activités dans les secteurs de la sécurité, de la gouvernance et du développement. Le 10ème FED offre l'occasion de coordonner leurs efforts. Mais les bailleurs de fonds devront aussi être plus réalistes dans leurs offres et conditions. Les solutions de court-termes à des problèmes de long terme ne réussiront pas, et l'argent des bailleurs de fonds devrait être utilisé directement pour adresser les causes structurelles de la pauvreté et l'instabilité en RDC.

L'obstacle principal au développement et à la sécurité en RDC est la mauvaise gouvernance liée aux divisions ethniques, linguistiques, et régionales et à la culture de prédation et de clientélisme. Cette mauvaise gouvernance empêche de transformer les richesses du pays pour créer des opportunités économiques pour la population dans son ensemble. Tout en supportant la reconstruction de l'État, les bailleurs de fonds doivent aussi aider à renforcer la capacité de la population à influencer le processus de prise de décision et à faire pression sur son gouvernement pour qu'il réponde de ses actes. L'UE peut aider en diversifiant ces programmes, mais aussi en étant plus transparente dans la façon dont elle travaille. Un dialogue continue non seulement avec le gouvernement, mais aussi, directement ou indirectement, avec les autres institutions de l'État et les acteurs de la société civile, pourra aider à encourager un débat national sur les problèmes de gouvernance en particulier. Cela est particulièrement crucial dans les pays fragiles où le contrat social entre le gouvernement et la population reste faible.

La communauté internationale devra aussi être plus cohérente dans ses politiques. La politique de l'UE de commerce extérieure et en particulier, les négociations actuelles vers un accord de libre échange avec les pays d'Afrique, ont encore beaucoup de chemins à faire pour devenir véritablement développementales. Plus qu'ailleurs dans le monde, des actions peu coordonnées, le manque d'engagement avec tous les acteurs, l'incohérence des politiques, et le mauvais type d'aide pourraient affecter cette région déjà très fragile de façon significative. L'UE et ses États Membres auront en ce sens un rôle important à jouer, en tant que premier partenaire commercial et premier bailleur de fonds dans la région.



**International Alert.**

346 Clapham Road, London SW9 9AP, United Kingdom

**Tel** +44 (0)20 7627 6800, **Fax** +44 (0)20 7627 6900, **Email** [general@international-alert.org](mailto:general@international-alert.org)

[www.international-alert.org](http://www.international-alert.org)

ISBN: 1-898702-85-3