



# **POUR UNE COOPERATION EUROPEENNE AU SERVICE DE LA PAIX**

## **Eléments de contenu et indicateurs de suivi pour un dialogue politique avec l'Afrique centrale**

**Décembre 2005**

Pour plus d'informations : Rue des Tanneurs, 165 B - 1000 Bruxelles, Belgique  
Tel: +32 (0)2 213 04 00 e-mail: [secretariat@eurac-network.org](mailto:secretariat@eurac-network.org)  
[www.eurac-network.org](http://www.eurac-network.org)

## SOMMAIRE

SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS .....	3
I. INTRODUCTION .....	5
II. ANALYSE DU CONTEXTE.....	6
III. LA COOPERATION DE L'UNION EUROPEENNE : PRINCIPES ET PRATIQUES .....	8
Principes.....	8
Pratiques .....	9
RD Congo : Emergence de la dimension politique dans l'aide européenne.....	9
Rwanda : Manque de coordination et dialogue politique insuffisant .....	10
IV. LES « BENCHMARKS » .....	11
Comment EurAC comprend ce terme .....	11
Le choix des benchmarks.....	11
La complémentarité avec le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et le Mécanisme Africain de Révision par les Pairs .....	12
La 'ligne rouge' .....	12
V. LE SUIVI ET L'EVALUATION DES BENCHMARKS .....	13
Le dialogue politique .....	13
Le rôle des organisations de la société civile.....	13
Le rôle des Parlements nationaux et européens .....	14
La coordination des donateurs .....	14
VI. REPONDRE AU (MANQUE DE) PROGRES PAR RAPPORT AUX BENCHMARKS .....	15
VII. RECOMMANDATIONS .....	16
VIII. ELEMENTS DE CONTENU DU DIALOGUE POLITIQUE .....	18
IX. LISTE DES ORGANISATIONS SIGNATAIRES .....	20

## SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

Un contexte politique changeant nécessite que l'Europe revoit ses stratégies de coopération avec les pays des Grands Lacs. En République Démocratique du Congo, il faut soutenir les élections sans oublier la préparation du lendemain des élections et la réhabilitation d'un pays dévasté. Au Burundi, le processus électoral a pris fin et le nouveau gouvernement a besoin d'un appui financier et technique important pour faire face aux défis de la reconstruction du pays. Au Rwanda, avec l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et la restructuration des relations avec les pays donateurs, on glisse déjà vers une troisième phase de coopération.

En Europe, on discute du fond et de la forme de l'aide au développement en faveur des pays de la région. Le travail préparatoire pour la révision à fin de parcours de la coopération communautaire avec les pays africains commencera au début 2006. Cette évaluation donnera naissance à de nouvelles stratégies pour les pays des Grands Lacs. Pour les ONG européennes, membres du Réseau européen pour l'Afrique centrale (EurAC), il est temps de mettre en pratique les principes de l'Accord de Cotonou et s'assurer ainsi que le respect des droits humains constitue la base de la coopération au développement avec les pays des Grands Lacs.

Ce document reconnaît le rôle de plus en plus politique de l'Union européenne dans la région des Grands Lacs, particulièrement en RD du Congo. Nous sommes convaincus que l'Union européenne peut contribuer encore plus à la stabilité en Afrique centrale par le biais de programmes d'aide étroitement liés au respect des droits humains et au progrès de la paix et de la stabilité régionales. Le Rwanda, le Burundi et la RD Congo sont des « Etats fragiles » et le contexte politique régional demande une intervention forte qui ne serait peut-être pas souhaitable dans d'autres régions plus stables.

Ce document propose des critères de référence ou « benchmarks »<sup>1</sup> comme outil de gestion de la coopération au développement. Ces critères mettent le respect des droits humains et des principes démocratiques sur pied d'égalité avec la croissance économique. Il s'agit d'objectifs qui forment le cadre de coopération entre pays bénéficiaire et pays donateurs. Ces objectifs ou critères offrent des termes de référence pour un dialogue politique ouvert, qui jusque là n'a pas été suffisamment exploité.

Afin que cette approche réussisse, il faut améliorer la coordination des pays donateurs. Il est essentiel que les Délégations européennes fassent preuve d'initiative dans ce domaine afin de développer un mode de travail qui implique de façon plus importante les Etats membres dans le processus décisionnel. Le benchmarking<sup>2</sup> nécessite également d'impliquer les parlements nationaux et les organisations de la société civile dans le choix et l'évaluation des objectifs. Ces deux groupes d'acteurs doivent être renforcés pour pouvoir jouer un rôle déterminant dans le développement politique et économique. Cette participation est capitale étant donné la nouvelle préférence des donateurs européens pour l'appui budgétaire direct.

A la fin de ce document nous pointons cinq domaines qui méritent une attention particulière à court et à moyen terme, que sont **la paix et la sécurité, la démocratie, la justice, les droits humains et la gouvernance économique**. Ensemble, avec nos partenaires des pays des Grands Lacs, nous proposons des éléments de contenu pour le dialogue politique pour les douze mois à venir.

### **Nous demandons à l'Union Européenne (Etats membres et Commission) de :**

- Intégrer systématiquement des critères visant à mesurer les éléments essentiels et fondamentaux de l'Accord de Cotonou dans les stratégies de coopération pour les trois pays de la région.

---

<sup>1</sup> Nous nous permettons d'utiliser indifféremment dans ce document le terme anglais « benchmark » qui signifie « étalon » ou « point de référence » et le terme « critère ».

<sup>2</sup> ou établissement de critères de référence

- Négocier ensemble ces critères par un processus de dialogue ouvert aux différents acteurs de façon à garantir des critères qui ne seraient pas unidirectionnels, et accroître ainsi leur légitimité et leur efficacité.
- Elaborer des termes de référence pour une évaluation par un groupe mixte et indépendant. Fixer et publier un calendrier pour son travail d'évaluation.
- Soutenir l'implication de la société civile et des parlements dans le suivi des benchmarks. Cela veut dire qu'il faut mettre à disposition des fonds pour le renforcement des capacités d'analyse et de plaidoyer de ces acteurs. Cela veut aussi dire qu'il faut encourager les flux d'information sur les dépenses de développement entre le gouvernement et ces acteurs.
- Mener un dialogue politique conséquent qui aille au-delà des aspects techniques de la mise en œuvre des programmes et qui touche l'engagement pour la paix et la sécurité, la démocratie, la justice, les droits humains et la gouvernance économique.
- Augmenter la capacité des délégations sur place à rassembler des renseignements et des analyses sur le contexte des droits humains de telle sorte que le dialogue soit basé sur des faits précis.
- Déterminer la « ligne rouge ». Définir ce qui serait compris comme une violation sérieuse du partenariat de coopération qui entraînerait une réaction ferme des bailleurs de fonds et la prise éventuelle des sanctions.
- Encourager, par un appui financier et technique, les gouvernements de la région à atteindre les benchmarks. Réagir ensemble aux défis du contexte, ainsi qu'à des progrès insuffisants ou à de sérieuses violations des benchmarks. Faire usage de moyens de pression pour contrer une absence de volonté politique.

#### **A la Commission européenne de :**

- Encourager une plus grande coordination des stratégies de développement entre les Etats membres. Stimuler au niveau européen le partage des analyses politiques et la participation des Etats membres dans la prise de décision relative à la coopération communautaire.
- Intégrer des critères de référence dans les nouveaux documents de stratégie « pays » et dans les programmes indicatifs nationaux lors de la révision de fin de parcours.
- Faciliter l'accès aux fonds destinés au renforcement des capacités d'analyse des organisations de la société civile et de formulation des politiques de développement dans le but de stimuler un dialogue politique de qualité, comme le prévoit l'Accord de Cotonou.

#### **Nous, les membres d'EurAC nous engageons à :**

- Renforcer les capacités d'analyse et de plaidoyer de nos partenaires sur le terrain pour qu'ils soient mieux outillés pour s'impliquer dans la sélection, le suivi et l'évaluation des critères de référence.

## I. INTRODUCTION

EurAC est le réseau européen des ONG actives en Afrique centrale et compte environ 40 organisations membres issues de 12 pays européens (dans et en dehors de l'Union). Les membres de EurAC soutiennent au Rwanda, au Burundi et en République Démocratique du Congo des organisations de la société civile locale dans leurs efforts de promotion de la paix et du développement dans des pays qui sont parmi les plus pauvres du monde. Les organisations membres s'engagent à coordonner leurs approches de travail dans la région, en partageant des informations venant du terrain et en menant un plaidoyer visant à attirer l'attention des décideurs européens sur des sujets d'intérêt commun.

Les membres de EurAC croient que le sous-développement dans la région des Grands Lacs est étroitement lié à l'incapacité des Etats à respecter, protéger et garantir les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de leurs citoyens. Les populations des pays de la région des Grands Lacs souffrent toujours des conséquences d'années de conflits armés et de violations des droits humains. Trop souvent, les gouvernements de ces pays se sont montrés incapables de ou réticents à garantir la sécurité, la bonne gouvernance et des services publics pour la majorité de leurs citoyens. L'OCDE classe ces pays comme des « Etats fragiles »<sup>3</sup>. De plus en plus, on reconnaît que les formules 'éprouvées' pour le développement sont inadaptées pour de tels pays<sup>4</sup>.

Le but de ce document est d'encourager les donateurs européens à utiliser l'aide au développement comme levier politique afin de favoriser le respect des droits humains et un développement durable dans la région des Grands Lacs. Nous estimons que cette approche interventionniste de la part des donateurs européens est justifiée aussi longtemps que ces droits sont bafoués. Les donateurs européens ont un double rôle à jouer. Premièrement, ils doivent garantir les principes de participation et d'inclusion dans la gestion de leurs propres programmes et politiques d'aide. Deuxièmement, ils doivent veiller à ce que les gouvernements bénéficiaires remplissent leurs obligations envers leurs citoyens. A la fin de ce document, nous pointons cinq domaines qui méritent une attention particulière à court et à moyen terme, que sont **la paix et la sécurité, la démocratie, la justice, les droits humains et la gouvernance économique**. Ensemble, avec nos partenaires des pays des Grands Lacs, nous proposons des éléments de contenu pour le dialogue politique pour les douze mois à venir.

EurAC insiste pour que les mêmes principes sous-tendent la coopération avec les trois pays de la région. Ainsi, ce document développe le document de référence de EurAC rédigé en juin 2004, 'Penser régionalement, agir concrètement'<sup>5</sup>. Ce dernier trace les grandes lignes historiques, ethniques, linguistiques et économiques entre les pays de la région des Grands Lacs, ainsi que la nature transfrontalière du conflit et les violations des droits humains qui y sont liés. Dans ce contexte, il recommande que les donateurs adoptent une approche régionale pour les pays des Grands Lacs. EurAC salue la décision du Conseil européen de décembre 2004 qui définit les principes d'une approche régionale de l'UE.<sup>6</sup> Le présent document propose une manière de mettre en application ces principes par le recours à des critères qui mesureraient, au niveau national, les engagements pour la paix et la sécurité, la démocratie, la justice, les droits humains et la gouvernance économique.

---

<sup>3</sup>OECD, Development Cooperation Directorate, Principles for Good International Engagement in Fragile States, April 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/55/34700989.pdf>

<sup>4</sup> OECD, Development Cooperation Directorate, Poor Performers: Basic Approaches for Supporting development in difficult partnerships, November 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/31/34/34043905.pdf>

<sup>5</sup> Eurac, Penser régionalement, agir concrètement : une approche régionale de l'UE dans la région des Grands Lacs africains, Juin 2004, <http://www.eurac-network.org/web>

<sup>6</sup> Document 15922/1/04, 13-14 décembre 2004. Les conclusions reconnaissent à juste titre que les 'conflits et l'instabilité de chaque pays des Grands Lacs, ainsi que les incursions militaires, mettent en danger la paix et la stabilité dans la toute la région et compromettent sérieusement les efforts nationaux de paix, de sécurité et de développement' [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/83084.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/83084.pdf)

## II. ANALYSE DU CONTEXTE

**En RD Congo**, l'absence d'un Etat responsable pendant les 40 dernières années est une des causes principales de la pauvreté et du conflit dans ce pays. Un gouvernement de transition a été constitué en juillet 2003 après 5 années de guerre et plusieurs mois de négociations inter-belligérants. Le processus électoral a connu des avancées considérables avec la rédaction de la Constitution et l'enrôlement de plus de 20 millions d'électeurs. La CEI (Commission Electorale Indépendante), avec l'appui résolu de la Communauté internationale, personnalisé par le CIAT (Comité International d'Appui à la Transition)<sup>7</sup>, met en œuvre une des opérations électorales les plus ambitieuses et les plus sophistiquées du monde. Avec le référendum constitutionnel du 18 décembre un point de non-retour sera sans doute franchi.

Malheureusement, jusqu'ici, la majorité de la population n'a pas vu son sort s'améliorer, et certainement pas ceux qui restent la proie de l'insécurité généralisée, surtout à l'Est du pays où un conflit armé de basse intensité donne lieu à d'incessants et innombrables meurtres, exécutions sommaires, rapt, violences, mutilations, viols, vols. L'enjeu du désarmement de ces groupes armés, et spécifiquement celui des FDLR, par les FARDC avec l'appui logistique et militaire de la MONUC, est crucial pour les populations congolaises qui subissent leurs exactions au quotidien. Il faut également mettre fin à l'exploitation illégale des ressources naturelles qui continue au profit de ces groupes<sup>8</sup> malgré la publication d'une série de rapports rédigés par un panel d'experts des Nations Unies. Des agressions récentes, ciblées contre des défenseurs des droits de l'Homme, indiquent une volonté d'intimidation et, en définitive, d'élimination de tous ceux qui s'expriment pour lutter contre l'injustice ou qui préparent le combat futur contre l'impunité dont profitent aujourd'hui toutes ces bandes armées, qu'elles soient civiles ou militaires, rebelles ou régulières.

Plus fondamentalement encore, la quasi-totalité des institutions publiques est rendue inopérante par l'absence criante de bonne gouvernance et la situation de corruption généralisée. Dans ce contexte, veiller à ce que les fonctions élémentaires de l'Etat soient assurées par des fonctionnaires (de l'enseignant au militaire<sup>9</sup> en passant par tous les autres corps de la République) suffisamment et régulièrement payés représente une nécessité absolue. Dans le même sens, des progrès substantiels dans le domaine du brassage et de la mise sur pied d'une armée nationale intégrée sont toujours attendus. Ce sont en tout cas des conditions indispensables du rétablissement de l'autorité de l'Etat et de la sécurité dans les zones actuelles de non-droit.

Des étapes décisives restent à franchir avant l'achèvement du processus de transition au plus tard pour le 30 juin 2006 : outre le référendum, la promulgation de la loi électorale et les élections proprement dites. Une des clefs de la tenue d'un scrutin libre, démocratique et transparent réside à coup sûr dans la qualité du climat de sécurité qui entourera les élections, en particulier à l'Est du pays. Les déplacements aujourd'hui représentent souvent un danger de mort pour la population, de l'Ituri jusqu'au Nord Katanga. De sérieux progrès doivent être accomplis si on ne veut pas jeter le doute sur le résultat des futures élections dans ces régions, et, au-delà, sur l'ensemble du scrutin.

**Au Burundi**, la tenue des élections démocratiques cette année représente un grand pas en avant pour une population meurtrie après 12 ans de guerre. Malgré les gains tangibles au niveau sécuritaire et politique, il reste plusieurs défis à relever pour établir une paix durable dans la période post-électorale, notamment l'association du Palipehutu/FNL au processus de

---

<sup>7</sup> Le CIAT est composé des membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies, de la Belgique, de l'Afrique du Sud, de l'Angola, du Canada, du Gabon, du Mozambique, du Nigeria, de la Zambie, de l'Union africaine et de la Commission européenne.

<sup>8</sup> Human Rights Watch, *Le Fléau de l'Or*, juin 2005, [http://hrw.org/?t=french\\_central\\_africa](http://hrw.org/?t=french_central_africa)

<sup>9</sup> Le non-paiement des militaires des FARDC est une cause majeure d'instabilité partout dans le pays. Voir la note d'information d'EurAC, *Une population entre deux feux : l'intensification de la violence contre la population du Sud Kivu en République Démocratique du Congo par les groupes armés Rwandais et les forces armées congolaises*, avril 2005.

paix. Jusqu'ici le groupe rebelle a refusé de négocier avec le gouvernement et continue à perpétrer des actes de violence dans Bujumbura Rurale. La scission récente au sein du groupe complique davantage les négociations.

Seul un développement socio-économique et la fin des politiques d'exclusion qui ont régné ces dernières décennies permettront de garantir une paix durable. Le gouvernement récemment mis en place doit aborder d'urgence la question de la pauvreté généralisée. Le Burundi a été classé parmi les quatre derniers pays dans le Rapport Mondial sur le Développement Humain avec près de 60% de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté. La pauvreté réduit considérablement l'accès de la population aux soins de santé, ce qui encourage à son tour la propagation des maladies en général, et du VIH/SIDA en particulier. Il faut aborder le problème du manque de terres au moment où les réfugiés et déplacés (on estime qu'il y a 430.000 réfugiés et 116.000 déplacés) commencent à rentrer chez eux. Les questions de la justice et de l'impunité sont toujours à résoudre. La réforme du secteur judiciaire a eu très peu d'impact, les prisons sont surpeuplées et la Commission de Vérité et Réconciliation n'est pas encore opérationnelle.

Onze ans après le génocide, **le Rwanda** est toujours une société en situation de post-conflit. Depuis 1994, le gouvernement soutenu par les donateurs s'est investi pour rétablir la sécurité dans le pays, reconstruire l'économie et réhabiliter les infrastructures socio-économiques. Pourtant, comme une évaluation récente<sup>10</sup> le montre, il existe un écart grandissant entre les populations urbaines et rurales, la population rurale ne bénéficiant pas autant des investissements et de l'aide. Ceci constitue une source de tension au sein de la société. Cette prospérité partielle est accompagnée d'une restriction toujours plus importante des droits civils et politiques. Le mode de gouvernance demeure autocratique, la liberté d'expression est limitée et la culture d'autocensure grandissante. L'opposition politique est inexistante et les organisations de la société civile comme la presse continuent à faire face à l'intimidation et au harcèlement. Les juridictions Gacaca ont démarré leur travail au mois de mars cette année dans un climat de rumeurs et de peur. Au moment où les premiers procès ont démarré pour les personnes accusées de participation au génocide de 1994, des milliers de Hutu ont fui vers l'Ouganda, le Burundi et la Tanzanie. Ils disent avoir peur des représailles et parlent des rumeurs de contre-massacres. D'autre part, beaucoup de Tutsi, rescapés du génocide, ne considèrent pas que les juridictions répondent suffisamment à leurs besoins.

Malgré des engagements renouvelés de bon voisinage, et des mécanismes tels que la Commission de Vérification Mixte et l'initiative tripartite (quadrupartite suite à l'inclusion du Burundi en septembre 2005) menée par les Etats-Unis, les relations entre les pays des Grands Lacs demeurent tendues. Les tensions transfrontalières entre le Congo et le Rwanda concernant la présence des FDLR (Forces Démocratiques de Libération du Rwanda) sur le territoire congolais restent vives. En mars, la déclaration des FDLR était un signe positif, mais le processus est arrivé à une impasse face à l'intransigeance de certains commandants FDLR, au refus du Rwanda de négocier un espace politique pour les ex-combattants qui retournent au pays et au manque d'action décisive de la part de l'armée congolaise. La situation dans le Nord-Est du Congo s'est aggravée au mois de septembre, quand les rebelles ougandais du LRA (Lord's Resistance Army) chassés du Sud du Soudan sont entrés dans le Parc National de Garumba. Durant les derniers douze mois, le Rwanda et l'Ouganda ont tous les deux menacé d'envahir le Congo pour traquer les rebelles. Entre-temps le trafic des armes et des munitions du Rwanda et de l'Ouganda vers l'Est de la RD Congo se poursuit.<sup>11</sup> Au mois de juillet, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a renouvelé l'embargo sur les armes et a noté que le lien entre le trafic des armes et l'exploitation et commerce illégal des ressources est un facteur majeur de conflit dans la région des Grands Lacs.<sup>12</sup>

Les flux de réfugiés entre les trois pays sont également une source d'instabilité. Des tensions transfrontalières entre le Rwanda et le Burundi ont éclaté aux mois de mai et juin suite au

---

<sup>10</sup> Tony Killick et al, The Implementation of the Memorandum of Understanding between the Governments of Rwanda and the Kingdom of the Netherlands: Report of Independent Monitors, mai 2005, p 21. Dans leur rapport annuel 2004 et 2005, la Ligue des Droits de la Personne dans la région des Grands Lacs (LDGL) souligne également 'une régression progressive inquiétante' par rapport à la jouissance des droits socio-économiques, juillet 2005, p 60.

<sup>11</sup> Amnesty International, Arming the East, July 2005

<sup>12</sup> Conseil de Sécurité des Nations Unies, résolution 1616 (2005) adoptée le 29 juillet 2005

récent départ de 10.000 réfugiés Hutu vers le Burundi. Le gouvernement rwandais a fait pression sur les autorités burundaises pour s'assurer que ces demandeurs d'asile rentrent au Rwanda. Les autorités burundaises ont d'ailleurs perpétré des actes de violence et d'intimidation contre ces demandeurs d'asile<sup>13</sup> et 5.000 ont été rapatriés de force. Les autres se sont cachés au Burundi et vivent dans des conditions précaires.

### III. LA COOPERATION DE L'UNION EUROPEENNE : PRINCIPES ET PRATIQUES

#### Principes

L'Union européenne (UE) est le plus grand donateur pour l'Afrique centrale. En 2003, l'UE (Etats membres et Commission européenne) a fourni la moitié de l'aide au développement totale au Rwanda (163,59 millions d'USD), deux tiers de celle au Burundi (92,84 millions d'USD) et un tiers de celle au Congo (233,38 millions d'USD). Ce document traite d'abord de l'aide au développement gérée par la Commission européenne sous la supervision du Conseil (où les Etats membres sont représentés). Cette aide consiste essentiellement en fonds alloués par le Fonds Européen de Développement (FED) et par d'autres lignes budgétaires de la Communauté pour la mise en œuvre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Ce document traite en second lieu de l'aide bilatérale des Etats membres. La coordination entre la politique communautaire et les politiques bilatérales de coopération au développement dans la région continue à poser problème.

Le principal objectif de la coopération européenne est la réduction de la pauvreté, en vue de son élimination à terme. Ceci se traduit par un appui aux secteurs 'traditionnels', par exemple au développement rural, aux infrastructures, à la santé dans le cadre de stratégies nationales. Mais, au-delà des objectifs de lutte contre la pauvreté, et d'un appui au développement durable, l'Accord de Cotonou, base légale de la coopération ACP-UE signé en 2001 et révisé en 2005, met la bonne gouvernance, le respect des droits humains, les principes démocratiques et l'état de droit au centre de la coopération européenne<sup>14</sup>. Ces préoccupations constituent une forte spécificité de la politique européenne de coopération au développement.

L'Accord de Cotonou stipule que la coopération au développement européen ne peut être maintenue que si la Commission Européenne (CE) considère qu'il existe des démocraties efficaces et des gouvernements fiables. L'expérience a montré que si les structures administratives de l'Etat bénéficiaire ne sont pas fiables ou démocratiques, il est peu probable que l'aide contribue au développement.<sup>15</sup> L'Accord de Cotonou définit comme « essentiels » et « fondamentaux » les éléments suivants :

Eléments "essentiels" :

- Le respect des **droits de l'homme** et des libertés fondamentales, qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels
- **Les principes démocratiques** universellement reconnus comme la base de l'organisation de l'Etat et visant à assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions et l'existence de mécanismes de participation
- **L'état de droit** qui entraîne des moyens efficaces et accessibles de réparation légale, un système légal indépendant qui garantisse l'égalité devant la loi et un exécutif qui soit entièrement assujéti aux lois

Eléments "fondamentaux" :

- **Une bonne gouvernance** définie comme la gestion transparente et fiable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue d'un développement équitable et durable.

<sup>13</sup> Refugees International, Rwandan Refugees in Burundi: Intimidation and Violence unacceptable, July 2005, <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/6014/>

<sup>14</sup> L'Accord de Cotonou, Préambule et Article 9

<sup>15</sup> Carlos Santiso, 'Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a more effective EU Development Assistance' in IPG 3/2002



*Comment traduire en pratique ces principes dans la coopération européenne bilatérale et communautaire ? La partie suivante examine l'intégration de la dimension politique dans la gestion d'aide européenne en RD Congo et au Rwanda. Nous avons choisi ces deux cas d'études pour leur vertu exemplative de la différence de traitement des pays de la région par l'UE.*

## **Pratiques**

### **RD Congo : Emergence de la dimension politique dans l'aide européenne**

L'UE diversifie de plus en plus son intervention en RD Congo. Depuis 2002, avec la reprise de la coopération, on note une approche pratique qui vise à combiner certaines expertises en vue de répondre à la complexité de la crise. Des fonds communautaires ont surtout été investis dans la prévention des conflits. L'Opération « Artemis », menée à Bunia en 2003, par exemple, a été accueillie par les citoyens congolais comme une réponse adéquate et efficace à la crise en Ituri. Bien que l'UE ne souhaite pas recommencer une mission de ce genre dans la région, un engagement pour la prévention des conflits a vu le jour sous la forme de la Facilité Africaine pour la Paix (FAP), alimentée par le FED et créée dans le but d'appuyer les forces de maintien de la paix de l'Union Africaine (UA) dans les zones de conflit. L'UE a également lancé deux missions visant à renforcer la sécurité au Congo. La première (EUSEC) vise à fournir une aide technique et de conseil dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. Huit experts des Etats membres et des institutions ont été intégrés à l'administration congolaise. La seconde mission (EUPOL) est la première mission civile de gestion des crises. Trente officiers sont déployés dans l'Unité de Police Intégrée. Ces deux missions entrent dans le cadre de la Politique européenne de Sécurité et de Défense et indiquent la recherche d'une plus grande cohérence dans les actions communautaires. La visite symbolique en RD Congo de Javier Solana, Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité, et de Louis Michel, commissaire pour le développement et l'aide humanitaire, qui a eu pour but de lancer l'initiative pour la réforme du secteur de la sécurité, a constitué, comme l'a remarqué Mr Solana, « une étape importante pour l'UE puisqu'elle s'est montrée capable de combiner divers instruments institutionnels de manière cohérente ». <sup>16</sup>

A côté des questions sécuritaires, l'UE est le donateur le plus important pour la transition et le processus électoral en RDC et acquiert une stature diplomatique correspondante dans ses relations avec le gouvernement de transition. L'allocation de l'aide au développement de la CE est explicitement liée au progrès dans des domaines-clés. Pour 2003-2005, ces domaines comprenaient le développement d'un cadre constitutionnel, la réforme du secteur de la sécurité et la normalisation des relations régionales. La Commission a utilisé la revue à mi-parcours en 2004 comme occasion de mieux orienter l'appui communautaire au niveau politique. Les conclusions de la revue à mi-parcours pour le Congo soulignent que la feuille de route pour la transition élaborée par le CIAT servira<sup>17</sup> d'outil pour mesurer la performance politique du présent gouvernement lors de la revue annuelle en 2004-2005 et de la revue de fin de parcours en 2006.

Dans un rapport récent sur la transition, International Crisis Group a posé la question suivante : « Comment forcer des personnes à faire la paix lorsqu'elles veulent la guerre ? ». Alors que les benchmarks ne sont pas particulièrement précis, le CIAT essaie d'utiliser la feuille de route comme outil diplomatique pour faire avancer la transition. Tout succès est dû à une volonté politique déterminée, mais aussi à la bonne coordination des donateurs. Grâce à une étroite collaboration, les membres du CIAT ont adopté deux stratégies visant à maintenir les progrès politiques. La première est la création de trois comités mixtes (comprenant la MONUC et le gouvernement de transition) consacrés à la législation de base, à la réforme du secteur de sécurité et aux élections. La force de ces comités réside dans le fait qu'ils offrent un forum plutôt inclusif pour les débats pointus et la résolution de problèmes. La seconde stratégie du CIAT vise à lier l'aide et la bonne performance à la menace de sanctions ciblées contre ceux qui bloquent les progrès vers les objectifs agréés.

<sup>16</sup> European report, EU/Congo: Launch of EUPOL Kinshasa Mission and EUSEC, mai 2005

<sup>17</sup> International Crisis Group, The Congo's Transition is Failing: Crisis in the Kivus, mars 2005, p 25  
<http://www.crisisgroup.org/home/indexcfm?id=3342&l=1>

## **Rwanda : Manque de coordination et dialogue politique insuffisant**

Au Rwanda, plusieurs donateurs européens ont cherché à intégrer des principes politiques dans leur coopération bilatérale. Ainsi, le Royaume-Uni, la Suède et les Pays-Bas avaient chacun signé un Memorandum of Understanding (MoU) avec le gouvernement qui devait servir de contrat entre donateur et pays bénéficiaire et qui était fondé sur des engagements mutuels. Pour les trois pays européens en question, les éléments qui sous-tendaient la coopération avec le Rwanda étaient : la promotion de la paix et la stabilité dans la région des Grands Lacs ainsi que le respect des droits humains. Pour la partie rwandaise, le MoU clarifiait les attentes concernant les modalités et mécanismes d'aide. L'évaluation annuelle du MoU devait offrir la possibilité d'évaluer les progrès vers des objectifs de développement, d'évaluer le partenariat d'aide et, si nécessaire, d'adapter des stratégies.

En 2004, le gouvernement rwandais a enfreint deux engagements explicités dans le MoU. Le premier était l'engagement pour la promotion de la paix régionale. Alors qu'en 2002 le Rwanda avait retiré ses forces militaires de la RD Congo, il a continué à jouer un rôle déstabilisateur dans les provinces orientales du pays. En 2004, le gouvernement a menacé d'envahir la RD Congo à trois occasions différentes, déclenchant à chaque reprise des actes toujours plus violents : en juin 2004, lors de la révolte de Bukavu, en août 2004, après le massacre des réfugiés congolais au camp de réfugiés de Gatumba au Burundi et à la fin du mois de novembre 2004. Les donateurs ont réagi à chacune de ces crises au coup par coup en appliquant une pression politique et, dans certains cas, en retardant le déboursement de l'aide<sup>18</sup>.

Le Rwanda n'est pas non plus parvenu à respecter son engagement pour la promotion et protection des droits civils et politiques. L'exemple le plus préoccupant sans doute fut l'acceptation par le gouvernement d'un rapport émanant d'une commission parlementaire qui accusait des centaines de personnes et d'organisations de la société civile de « divisionnisme » et « d'idéologie génocidaire ». La plupart de ces accusations ont été avancées sans réelle preuve de culpabilité. Les accusés ont été exposés à l'humiliation publique et, dans certains cas, ont perdu leur emploi et ont fui le pays. Le rapport a engendré une diminution plus importante de la liberté d'expression. Les donateurs n'ont pas réagi en temps utile. Quelques mois après les événements, l'Union Européenne a fait une déclaration qui regrettait la réponse du gouvernement rwandais au rapport parlementaire.

L'évaluation des MoU n'a pas été systématique. En 2004, les Pays-Bas ont commandé un rapport d'évaluation annuel, mais ses conclusions ont été rejetées. Une seconde équipe d'évaluateurs a passé deux semaines au Rwanda sans sortir de la capitale pour visiter les provinces rurales. Très peu d'organisations de la société civile rwandaise ou européenne ont été consultées. Ce sont finalement trois rapports différents qui ont été rédigés pour chacun des trois donateurs, qui évaluent la façon dont chacun a mené sa coopération. Plus étonnante encore cependant fut la décision de rédiger de nouveaux MoU avant même l'achèvement des différents rapports d'évaluation par les évaluateurs indépendants. Cette chronologie inattendue a clairement montré que les leçons apprises ne servent pas à clarifier les attentes et à réorienter le partenariat. Malgré les sérieux manquements précités, le Royaume-Uni et la Suède ont augmenté l'aide au Rwanda en 2005. Cette décision envoie un signal ambigu. D'une part, elle peut être interprétée comme un signe de satisfaction du donateur quant à la performance gouvernementale, mais, d'autre part, elle ne va pas de pair avec les décisions de suspension de l'aide au développement prises par les deux donateurs dans le courant de l'année 2004.

La réaction commune des donateurs par rapport à l'infraction du MoU en novembre 2004 a pu dissuader le gouvernement rwandais d'une nouvelle incursion en RDC. Pourtant il est évident que le MoU rwandais, en tant qu'engagement destiné à encourager le respect des droits humains aux niveaux national et régional, n'a pas fonctionné comme prévu. Pourquoi ? Les donateurs bilatéraux attribuent l'échec de cet outil à son caractère unilatéral et néo-colonial. Ils prétendent que, paradoxalement, le MoU a augmenté la méfiance et a réduit la

<sup>18</sup> En décembre 2004, la Suède a gelé temporairement le déboursement de son appui budgétaire au Rwanda, un total de 120 M SEK. Le Royaume-Uni a deux fois gelé temporairement son aide bilatérale en 2004.

possibilité d'un dialogue constructif avec le gouvernement. Mais le véritable problème du Memorandum of Understanding semble avoir résidé dans un manque de volonté politique et une approche non coordonnée des donateurs qui a nui à l'efficacité de l'outil. Le MoU aurait dû servir de base à un dialogue régulier dans le but de résoudre les problèmes avant qu'ils ne deviennent des crises, mais cela n'a pas été le cas.

La Commission européenne, responsable de la gestion des fonds communautaires, a également agi de façon ambiguë dans ses relations avec le Rwanda. Suite à la revue à mi-parcours, un système de 'benchmarking' a été introduit dans la coopération CE-Rwanda. Cette décision répondait aux préoccupations européennes concernant en particulier la démocratisation du système politique rwandais. L'UE a demandé que le gouvernement rwandais s'engage dans un dialogue politique sur la démocratisation. L'objectif du dialogue visait à établir une liste de benchmarks politiques avant la fin 2004. Les benchmarks devaient être liées en particulier à l'enregistrement des partis politiques ou des ONG et à leur capacité effective de travailler, à la révision du cadre légal de la Commission Nationale Electorale, à celle de la loi sur la discrimination et le sectarisme (loi du 18 décembre 2001), à des précisions quant à la signification et l'implication du concept de divisionnisme et, finalement, à l'adoption de mesures adéquates relatives à l'accès des acteurs/forces politiques aux médias. Outre ces benchmarks, l'UE a également demandé au gouvernement rwandais d'engager un dialogue concernant le programme de développement rural, le budget pour la défense et les relations du commerce extérieur. La responsabilité de la mise en œuvre et suivi des benchmarks politiques n'a pas été claire. Quand EurAC a abordé la question en février 2005 avec les intéressés, la CE a expliqué que les Etats membres étaient responsables. Malheureusement, certains donateurs européens n'étaient même pas conscients des conclusions de la revue à mi-parcours ou de la décision de la CE d'intégrer des benchmarks politiques.

#### **IV. LES « BENCHMARKS »**

##### **Comment EurAC comprend ce terme**

Un système de benchmarks est un outil ancré dans la pratique qui sert à évaluer la coopération au développement. Ce système met en avant la paix et la sécurité, la démocratie, la justice, les droits humains et la gouvernance économique comme étant partie prenante du développement. Les benchmarks sont des objectifs qui offrent un cadre pour le dialogue politique entre le pays donateur et le pays bénéficiaire autour des objectifs agréés par les deux parties.

Les donateurs européens, suivant l'exemple des institutions de Bretton Woods, ont imposé d'abord la réforme des politiques économique et sociale, qui encouragent la stabilisation macro-économique dans le pays bénéficiaire. Malgré le consensus européen, défini dans l'Accord de Cotonou, sur le fait que les droits humains et le développement se renforcent mutuellement, les donateurs ont donné en pratique la priorité aux politiques économiques. Le benchmarking reconnaît les deux éléments. Si sa mise en œuvre est sérieuse – et c'est la mise en œuvre qui détermine son succès (on en reparlera dans les prochains paragraphes) le benchmarking peut être une façon simple de rendre opérationnel un engagement pour les droits humains et la démocratisation souvent beaucoup trop théorique.

##### **Le choix des benchmarks**

Comment la CE choisit-elle des indicateurs pour mesurer l'efficacité de la coopération au développement ? Dans son document récent sur l'appui budgétaire, la DG Développement dit vouloir sélectionner des indicateurs de performance spécifiques, qui soient « moins difficiles du point de vue technique et moins envahissants du point de vue politique...et qui demandent moins de discernement, de négociation difficile et de subjectivité ».<sup>19</sup> Et pourtant le discernement et la négociation sont inévitables, et même souhaitables, dans tout

---

<sup>19</sup> European Commission EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality, February 2005, p 53

partenariat de développement ! D'autre part des benchmarks spécifiques, agréés par les deux partenaires et basés sur des normes internationales, rendraient les négociations dans le cadre de la coopération moins subjectives.

La négociation et la sélection des indicateurs de performance devraient se faire par un processus de dialogue ouvert pour assurer que ces indicateurs ne sont pas unilatéraux, pour augmenter leur légitimité et par conséquent leur efficacité. Il est essentiel de consulter d'autres acteurs, comme les organisations de la société civile, pour ce faire. D'habitude, les indicateurs de la CE sont tirés directement des Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) et agréés par le gouvernement bénéficiaire. En théorie, ces indicateurs se réfèrent à des priorités nationales. En pratique, les DSRP sont inévitablement influencés par les priorités économiques des institutions de Bretton Woods et sont souvent rédigés sans une vraie participation de la population.<sup>20</sup>

Des critères pour mesurer les éléments essentiels et fondamentaux de l'Accord de Cotonou ne sont pas intégrés systématiquement dans les stratégies communautaires ou bilatérales pour les trois pays dans la région. Quand ils le sont, il est difficile de trouver des indicateurs spécifiques ou mesurables. On note que, souvent, les pays donateurs se servent d'indicateurs quantitatifs pour mesurer des changements qualitatifs. Par exemple, au Burundi, la Commission Européenne prend le nombre des violations de l'Accord d'Arusha comme indicateur pour mesurer la consolidation de la paix nationale. Au Rwanda, la CE a sélectionné la tenue des élections nationales comme indicateur de la démocratisation. Dans les deux cas, ces indicateurs ne mesurent pas nécessairement la paix ni la démocratisation. Il est important de réfléchir au-delà des changements formels de politique. Comme différents experts en développement l'ont reconnu, la tenue des élections ou la révision de la législation ne rend pas nécessairement une société plus démocratique<sup>21</sup>. Au Rwanda, la liberté d'expression est garantie par la Constitution, ratifiée par la population en 2003, mais n'est toujours pas réalisée. La modification formelle de la politique est importante, mais des benchmarks doivent aussi permettre de mesurer des évolutions au sein de communautés locales. Ceci est une des raisons pour lesquelles il est indispensable d'associer les organisations de la société civile à la sélection des indicateurs.

### **La complémentarité avec le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et le Mécanisme Africain de Révision par les Pairs**

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) est une initiative africaine dans laquelle les pays du continent s'engagent à promouvoir la bonne gouvernance et la démocratie afin de créer les conditions d'un développement durable. Le Mécanisme africain de révision par les pairs (MARP) représente un engagement des dirigeants africains à partager de bonnes pratiques et à exercer une pression des pairs pour répondre aux crises de gouvernance. Pour le moment, parmi les pays de la région, seul le Rwanda participe au MARP. La CE est en train de réfléchir à son appui aux programmes de réforme et à une Facilité pour la Gouvernance (sur le même modèle de la Facilité pour la Paix). La CE et les états membres devraient s'assurer qu'ils prennent en considération les recommandations issues du MARP, lors de la définition de leurs propres indicateurs pour la coopération. En même temps, il faut investir dans le développement d'une analyse indépendante du contexte politique au niveau national et régional.

### **La 'ligne rouge'**

En plus de la définition des benchmarks pour la coopération, les donateurs, conjointement avec les gouvernements bénéficiaires, doivent déterminer des lignes rouges au début lors des négociations sur l'aide. La ligne rouge est la définition claire de ce qu'on comprend comme une violation très grave du partenariat de développement, qui remet en cause la

<sup>20</sup> Robrecht Renard et Nadia Molenaers, Civil Society participation in Rwanda's Poverty Reduction Strategy, September 2003, <http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/ParticipationinRwandaUA2003.pdf>

<sup>21</sup> Carlos Santiso, 'Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a more effective EU Development Assistance' en: IPG 3/2002

coopération et qui entraînerait une réaction ferme des bailleurs et la prise éventuelle de sanctions (*voir section VI*). Le non-respect des frontières par un état pourrait constituer une ligne rouge ou la violation de l'embargo des Nations Unies sur les armes. Malheureusement on peut citer des exemples de pareilles violations qui ont eu lieu au cours du passé récent de la région sans qu'il y ait eu condamnation claire de la part de la communauté internationale. Prenons le cas des attaques contre Bukavu en juin 2004 ou le massacre de 183 personnes dans la commune d'Itaba, province de Gitega en septembre 2002, un crime commis dans la plus totale impunité.

## **V. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES BENCHMARKS**

*Ce chapitre souligne le processus de suivi et d'évaluation qu'EurAC considère comme nécessaire pour réussir le benchmarking.*

### **Le dialogue politique**

L'article 8 de l'Accord de Cotonou définit les principes pour le dialogue politique entre l'UE et les Etats ACP. C'est la troïka qui mène le dialogue politique avec le gouvernement bénéficiaire au nom de l'UE si besoin en est. La troïka inclut le président de l'UE, le président futur de l'UE et un représentant de la Commission Européenne. La troïka est censée représenter les points de vue de tous les Etats membres.

Un dialogue politique conséquent et régulier se trouve au cœur du benchmarking. Le dialogue politique entre le donateur et le bénéficiaire devrait avoir plusieurs objectifs. Il devrait d'abord servir à suivre et évaluer les avancées en direction des objectifs de développement, agréées par les deux parties, dans lesquels le 'développement' est considéré non seulement comme une réduction de la pauvreté, mais aussi comme un engagement mutuel pour les droits humains, les principes démocratiques, l'état de droit et la bonne gouvernance<sup>22</sup>. Les délégations sur place doivent augmenter leur capacité à rassembler des renseignements et des analyses du contexte des droits humains de telle sorte que le dialogue soit basé sur des faits.

L'Accord de Cotonou prévoit que le dialogue soit ouvert aux organisations régionales et sous-régionales, ainsi qu'aux représentants de la société civile<sup>23</sup>. Associer ces acteurs au dialogue proprement dit est peut-être complexe dans le contexte actuel. Par contre, il est important que les termes de référence et les résultats du dialogue soient transparents et ouverts.

### **Le rôle des organisations de la société civile**

Les organisations de la société civile ont un rôle à jouer en amont du dialogue politique proprement dit dans la sélection des benchmarks ainsi que dans leur suivi et évaluation. Une des innovations clefs de l'Accord de Cotonou était l'élargissement du cadre de coopération pour inclure des acteurs non-étatiques (ANE) dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de développement. Leurs expériences diverses et leurs liens forts avec les populations de la base qualifient les organisations de la société civile comme interlocuteurs privilégiés pour l'élaboration des stratégies d'éducation civique, de démocratisation, de construction de la paix et de réduction de la pauvreté. Dans la région des Grands Lacs, en l'absence d'un état fonctionnel, ce sont les églises et les ONG locales qui ont assuré les services de base. Les informations venant de ces organisations doivent alimenter le dialogue politique entre donateurs et pays bénéficiaire.

La capacité de la société civile de jouer pleinement un rôle de sélection, de suivi et d'évaluation des benchmarks dépend de plusieurs facteurs. Dans la région des Grands Lacs, pour des raisons historiques, il n'existe pas de réelle culture de dialogue politique. En RDC et au Burundi, les processus de transition ont ouvert de nouveaux espaces pour la société civile, mais il existe un risque que ces espaces se referment après la tenue des élections. Au

---

<sup>22</sup> L'Accord Cotonou, Article 8.4

<sup>23</sup> L'Accord Cotonou, Article 8.7

Rwanda, les organisations locales ont très peu d'opportunités pour entrer en dialogue, et si besoin est, s'opposer au gouvernement. Ils choisissent souvent de ne pas le faire de peur que leurs actions soient perçues comme de l'agitation politique ou des dissensions. Une concertation sérieuse demande une sensibilité aux contraintes différentes auxquelles font face les organisations dans chacun des trois pays.

Les donateurs européens doivent mettre en place des mécanismes pour faciliter et encourager la participation des acteurs d'une gamme d'organisations qui représentent les communautés rurales et urbaines. L'UE doit travailler avec les acteurs étatiques dans les ministères différents pour les sensibiliser aux bénéfices d'un partenariat avec les acteurs non-étatiques. En même temps, les donateurs doivent appuyer la société civile à développer les capacités d'analyse et de plaidoyer nécessaires. Chaque délégation européenne dispose de fonds à cette fin. Les acteurs non-étatiques ont également besoin d'informations claires et compréhensibles sur les flux et les priorités d'aide européenne. Finalement, ces acteurs doivent devenir partie prenante des décisions relatives aux processus de l'aide, notamment par la prise en compte sérieuse de leurs analyses par les bailleurs de fonds et les gouvernements.

L'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH), une des lignes budgétaires de la communauté visant à promouvoir la démocratie, devrait être utilisée pour renforcer la société civile dans son rôle de monitoring. En 2004, le Rwanda, la RDC et le Burundi étaient tous des pays cibles de l'initiative, mais très peu d'organisations locales ont pu recevoir des financements, en partie à cause de la complexité des formulaires de demande.

### **Le rôle des Parlements nationaux et européens**

Les parlements nationaux ont un rôle important à jouer dans le développement, d'autant plus que l'aide européenne prend de plus en plus la forme d'un appui direct au budget national.

Les parlements devraient jouer un rôle clef dans le suivi des engagements et des actions du gouvernement. Le but de ce suivi est d'assurer que la politique du gouvernement est mise en œuvre efficacement et que cette politique réponde aux besoins de l'électorat. Appuyer des parlementaires des pays des Grands Lacs à jouer pleinement ce rôle, par exemple par leur inclusion dans un groupe de monitoring d'aide, renforce fondamentalement la démocratie et ouvre les programmes de coopération au développement à d'autres perspectives. Actuellement, les parlementaires locaux ne participent pas activement aux débats sur l'aide. Pour superviser effectivement l'aide, les parlementaires ont besoin d'information du gouvernement d'abord, mais aussi de la part des bailleurs de fonds.

Les parlementaires européens ne suivent pas de près les programmes communautaires de coopération au développement. Ceci est dû en partie à la structure du Fonds Européen de Développement qui est alimenté par les Etats membres et ne fait pas partie du budget communautaire. Il existe par contre un groupe d'eurodéputés qui ont manifesté leur intérêt pour l'Afrique centrale par une résolution sur la situation en RD Congo en décembre 2004. EurAC les encourage à formaliser leur coalition et à suivre de plus près la coopération avec cette région fragile.

### **La coordination des donateurs**

La Commission Européenne gère l'aide extérieure sous la supervision du Conseil, dans lequel les pays de l'UE sont représentés. Les Etats membres de l'UE ont donc délégué la gestion d'une partie substantielle de l'aide au développement nationale à la Commission. Du coup, beaucoup de donateurs européens considèrent la Commission comme un acteur à part exécutant une stratégie qu'ils ne décident pas<sup>24</sup>. Nos recherches de terrain ont révélé que les

<sup>24</sup> ECDPM, InfoCotonou No. 8: Towards a common development policy statement? Avril 2005

Etats membres de l'UE étaient extrêmement mal informés des interventions de la CE, malgré leur présence et leurs réunions régulières dans la même capitale.

Une plus grande coordination entre les Etats membres est essentielle si le benchmarking veut avoir un impact. Trop souvent, la Commission développe des stratégies, indicateurs et objectifs de son côté pendant que les Etats membres se tiennent à leurs propres programmes bilatéraux d'aide, avec des exigences différentes et parfois même contradictoires. Ce manque de coordination n'entraîne pas seulement une charge administrative superflue au pays bénéficiaire, mais il affaiblit aussi l'impact de l'aide au développement. Ceci a été reconnu au Rwanda, où on commence à déployer des efforts pour la mise en œuvre de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*.<sup>25</sup>

Même si les deux autres pays ne sont pas encore à ce stade, il est clair que, si l'Union Européenne veut mettre en œuvre les engagements de Cotonou à la paix, à la démocratie et au respect des droits humains, les Etats membres et la Commission vont devoir partager leurs analyses politiques et leurs stratégies. Prendre des décisions ensemble n'est pas une stratégie pour se « coaliser » contre le pays bénéficiaire, mais pour accroître l'efficacité de l'aide. Il est essentiel que les Délégations de la CE développent un mode de travail qui implique davantage les Etats membres dans la prise de décision.

## VI. REpondre AU (MANQUE DE) PROGRES PAR RAPPORT AUX BENCHMARKS

C'est la responsabilité des membres de l'UE d'aider et d'encourager les gouvernements de la région à atteindre les benchmarks. Dans beaucoup de cas, ceci implique un appui financier et technique. Ceci implique aussi une pression éventuelle sur des gouvernements qui manquent de volonté politique. Il y a plusieurs lignes de conduite qui sont à la disposition des donateurs européens pour gérer la performance par rapport aux benchmarks. Ces options ont déjà été définies au sein de la politique de l'UE, mais les donateurs ont rarement recours à la gamme d'options. Les options présentées ci-dessous constituent une réponse progressive aux gouvernements qui ne font pas face aux engagements faits dans l'Accord de Cotonou:

- 1) Changement de stratégie et redistribution des fonds** – la ligne de conduite la plus évidente est le dialogue avec le pays bénéficiaire pour identifier les obstacles aux progrès vers les benchmarks. Ces discussions devraient faire partie du dialogue politique régulier. La programmation glissante à base des Documents de Stratégie par pays (DSP) et les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) offrent, par le biais des évaluations annuelles conjointes et les revues à mi- et fin de parcours, la possibilité de revoir les stratégies et de modifier l'affectation des fonds pour répondre aux besoins du contexte et à la performance gouvernementale. Comme discuté dans la section IV, les bailleurs de fonds européens doivent éviter d'envoyer des messages contradictoires. Une évaluation négative des progrès, par exemple, ne devrait pas être accompagnée d'une augmentation des ressources.
- 2) Diversification des mécanismes d'aide** – Les donateurs européens devraient revoir les mécanismes d'aide selon le contexte politique. En théorie, l'appui budgétaire direct a plusieurs avantages. Il promeut l'harmonisation des donateurs, offre des fonds souples, simplifie l'administration des contributions et réduit les coûts de la transaction. Et pourtant, ce mécanisme présente des risques dans le contexte des Grands Lacs où la gestion démocratique des biens publics n'est pas acquise. Il n'existe pas seulement un risque de fongibilité - ce qui est d'autant plus dangereux dans un contexte de conflit - mais il existe aussi le risque de dépenses discriminatoires selon les alliances ethniques ou politiques. Dans le contexte politisé de la région des Grands Lacs, nous proposons une diversification des partenaires de

---

<sup>25</sup> La déclaration de Paris, signée en mars 2005, détaille les engagements faits par la communauté internationale pour améliorer l'efficacité de l'aide en favorisant une appropriation locale, un alignement avec les systèmes et objectifs du gouvernement bénéficiaire, une harmonisation des approches des bailleurs de fonds, une gestion de l'aide améliorée et une responsabilité mutuelle.

la coopération pour stimuler des activités de développement en dehors du cadre gouvernemental.

- 3) Déboursement partiel ou non-déboursement des tranches** – l'aide au développement de la Commission prend la forme de tranches fixes et variables. En moyenne, 4 tranches sont payées par an, dont 2 fixes et 2 variables. La CE reçoit un signal du FMI pour le règlement de la tranche fixe. Si le FMI considère le progrès suffisant au niveau macro-économique, la CE ne fait pas d'évaluation supplémentaire et libère la tranche. Par contre, la libération des tranches variables dépend des progrès par rapport aux indicateurs convenus. De cette manière, les déboursements de tranches peuvent encourager une évolution positive sur le plan politique. En décembre 2004, plusieurs donateurs européens, dont la CE, ont bloqué ou retardé le paiement des tranches pour le Rwanda qui avait menacé d'envoyer ses troupes en RD Congo. Ces actions ont contribué à une solution à court terme d'une situation de crise.
- 4) Des sanctions ciblées – violation de la 'ligne rouge'**. Dans des cas de graves violations des droits humains, de la loi internationale ou des principes démocratiques, des sanctions peuvent être un moyen de pression nécessaire. Selon l'article 96 dans l'Accord de Cotonou, l'Union Européenne doit d'abord ouvrir des consultations. L'objectif des consultations est de décider les mesures à prendre pour corriger la situation. Si la partie qui rompt l'Accord refuse d'ouvrir des consultations appropriées, des mesures peuvent être prises unilatéralement.

Il y a différents types de sanctions qui peuvent être appliquées par l'UE, par exemple le retrait des tarifs préférentiels, le gel de nouveaux plans de coopération, la suspension de l'appui budgétaire direct. EurAC reconnaît que des sanctions économiques et politiques mal conçues peuvent avoir des effets défavorables sur les populations des pays cibles. Pour pouvoir réduire l'effet des sanctions sur la population, EurAC conseille de cibler des personnes spécifiques, des groupes et des entités via le gel des ressources économiques et l'imposition de refus de visa et de voyage quand c'est possible.

- 5) La suspension des programmes de coopération** doit être considérée comme un recours final dans le cas des pires violations. Si la coopération doit être suspendue, un dialogue intensif et des négociations doivent continuer jusqu'à ce que les conditions normales soient rétablies. Pour des raisons éthiques, il faut maintenir l'aide humanitaire en solidarité avec la population et la coopération au développement via les acteurs non étatiques.

## VII. RECOMMANDATIONS

**Nous demandons à l'Union Européenne (Etats membres et Commission) de :**

- Intégrer systématiquement des critères visant à mesurer les éléments essentiels et fondamentaux de l'Accord de Cotonou dans les stratégies de coopération pour les trois pays de la région.
- Négocier ensemble les critères par un processus de dialogue ouvert aux différents acteurs de façon à garantir des critères qui ne seraient pas unidirectionnels, et accroître ainsi leur légitimité et leur efficacité.
- Elaborer des termes de référence pour une évaluation par un groupe mixte et indépendant. Fixer et publier un calendrier pour son travail d'évaluation.
- Soutenir l'implication de la société civile et des parlements dans le suivi des benchmarks. Cela veut dire qu'il faut mettre à disposition des fonds pour le renforcement des capacités d'analyse et de plaidoyer de ces acteurs. Cela veut



aussi dire qu'il faut encourager les flux d'information sur les dépenses de développement entre le gouvernement et ces acteurs.

- Mener un dialogue politique conséquent qui aille au-delà des aspects techniques de la mise en œuvre des programmes et qui touche l'engagement pour la paix et la sécurité, la démocratie, la justice, les droits humains et la gouvernance économique.
- Augmenter la capacité des délégations sur place à rassembler des renseignements et des analyses sur le contexte des droits humains de telle sorte que le dialogue soit basé sur des faits précis.
- Déterminer la « ligne rouge ». Définir ce qui serait compris comme une violation sérieuse du partenariat de coopération qui entraînerait une réaction ferme des bailleurs de fonds et la prise éventuelle des sanctions.
- Encourager, par un appui financier et technique, les gouvernements de la région à atteindre les benchmarks. Réagir ensemble aux défis du contexte, ainsi qu'à des progrès insuffisants ou à de sérieuses violations des benchmarks. Faire usage de moyens de pression pour contrer une absence de volonté politique.

**A la Commission européenne de :**

- Encourager une plus grande coordination des stratégies de développement entre les Etats membres. Stimuler au niveau européen le partage des analyses politiques et la participation des Etats membres dans la prise de décision relative à la coopération communautaire.
- Intégrer des critères dans les nouveaux documents de stratégie « pays » et dans les programmes indicatifs nationaux lors de la révision de fin de parcours.
- Faciliter l'accès aux fonds destinés au renforcement des capacités d'analyse des organisations de la société civile et de formulation des politiques de développement dans le but de stimuler un dialogue politique de qualité, comme ce l'est prévu dans l'Accord de Cotonou.

**Nous, les membres d'EurAC nous engageons à :**

- Renforcer les capacités d'analyse et de plaidoyer de nos partenaires sur le terrain pour qu'ils soient mieux outillés pour s'impliquer dans la sélection, le suivi et l'évaluation des benchmarks.

## VIII. ELEMENTS DE CONTENU DU DIALOGUE POLITIQUE

Nous proposons aux donateurs européens 5 domaines prioritaires pour le dialogue politique. Cette liste ne prétend pas à être exhaustive. Sur les 12 mois à venir, et ensemble avec nos partenaires de la région, nous avons l'intention d'établir, suivre et évaluer des benchmarks spécifiques pour chaque domaine.

RD CONGO	Eléments prioritaires
<b>Paix et sécurité</b>	Armée nationale brassée et équipée Réintégration des démobilisés Paiement des salaires des soldats des FARDC Cantonnement des soldats dans les casernes et non pas dans les maisons des paysans
<b>Démocratie</b>	Promulgation du code électoral Referendum sur la Constitution en 2005 Elections libres et transparentes dans toutes les provinces avant le 30 juin 2006 Travail en quiétude des organes de régulation (HAM) et d'auto régulation (OMEC) pour assainir la presse Les journalistes font leur travail en toute indépendance
<b>Justice</b>	Promulgation de la loi sur la réforme du secteur de la justice Rétablissement du fonctionnement des cours et tribunaux Travail effectif de la Commission Vérité et Réconciliation Implication des ONG des Droits de l'Homme dans le travail de la CVR Promulgation de la loi portant sur la mise en oeuvre du Statut de Rome
<b>Droits Humains</b>	Développement d'un plan d'action pour la protection des défenseurs des droits humains conformément aux normes onusiennes Enquêtes sérieuses sur les morts inexplicables des défenseurs des droits humains Suivi de près et action contre les violences sexuelles et le viol
<b>Gouvernance économique</b>	Transparence dans l'exploitation et la gestion des ressources et dans leur affectation Sécurité garantie des organisations de la société civile qui suivent ce secteur Contrôle du budget présidentiel exercé par le gouvernement et le parlement Transparence dans les mécanismes de paiement des salaires des fonctionnaires Transparence dans les budgets (dépenses et recettes réelles)

<b>BURUNDI</b>	<b>Eléments prioritaires</b>
<b>Paix et sécurité</b>	Négociations avec les FNL Réintégration des démobilisés
<b>Démocratie</b>	Liberté d'association et d'expression Espace politique pour le Frodebu et l'Uprona d'agir en tant qu'opposition réelle Les journalistes font leur travail en toute indépendance
<b>Justice</b>	Accès aux études de droit (et donc à la profession légale) garanti à toutes les ethnies Mise sur pied et fonctionnement d'une commission vérité et réconciliation
<b>Droits Humains</b>	Développement d'un plan d'action pour la protection des défenseurs des droits humains conformément aux normes onusiennes Suivi de près et action contre les violences sexuelles et le viol Protection des réfugiés et déplacés qui retournent et de leur droit à un cadre de vie décent
<b>Gouvernance économique</b>	Mise en œuvre des principes et mécanismes de l'Accord d'Arusha sur la gestion des terres Paiement régulier des salaires des fonctionnaires dans les secteurs de la santé et de l'éducation Mise en œuvre des accords sur le reclassement signés par le gouvernement et les syndicats d'enseignants Transparence dans les budgets (dépenses et recettes réelles)

<b>RWANDA</b>	<b>Eléments prioritaires</b>
<b>Paix et sécurité</b>	Négociations sur la question des FDLR afin d'arriver à une entente sur les conditions nécessaires pour leur rapatriement
<b>Démocratie</b>	Révision de la loi sur les partis politiques pour garantir une démocratie pluraliste Dialogue sur la politique gouvernementale entre celui-ci, le Parlement, les organisations de la société civile et d'autres acteurs Révision de la loi sur la presse pour enlever les éléments qui pourraient mener à une censure directe ou indirecte Les journalistes font leur travail en toute indépendance Révision de la loi sur le sectarisme et le divisionnisme
<b>Justice</b>	Evaluation indépendante du fonctionnement des juridictions gacaca Publication des résultats de l'enquête indépendante sur les disparitions inexplicables du Col Augustin Cyiza et du Député Léonard Hitimana en 2003
<b>Droits Humains</b>	Développement d'un plan d'action pour la protection des défenseurs des droits humains conformément aux normes onusiennes
<b>Gouvernance économique</b>	Transparence dans les budgets (dépenses et recettes réelles) Décentralisation effective par la participation de la population aux décisions qui les touchent

## IX. LISTE DES ORGANISATIONS SIGNATAIRES

Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT)	France
Agir ensemble pour les Droits de l'Homme (AEDH)	France
ATOL	Belgique
Broederlijk Delen	Belgique
Brot fur die Welt	Allemagne
Caritas Suisse	Suisse
Christian Aid	Royaume-Uni
CIMADE	France
Commission Justice et Paix/francophone	Belgique
Comité catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)	France
Comité de Jumelage de Villefontaine	France
Comité Oscar Romero de Solidaridad con los Pueblos Latinoamericanos	Espagne
Comunidad de Vanguardia Obrera	Espagne
Coordinadora Nacional de Comunidades Cristianas Populares	Espagne
CORDAID	Pays-Bas
COSI	France
CNCD	Belgique
Dan Church Aid	Danemark
Danish Institute for Human Rights	Danemark
Développement et Paix	Canada
Diakonia	Suède
Dialogue des Peuples	Belgique
Entraide et Fraternité	Belgique
Fastenopfer/Action de Carême	Suisse
Federación de Comités de Solidaridad con Africa Negra	Espagne
FONCABA/KBA	Belgique
Fondation André Ryckmans	Belgique
Fondation Damien	Belgique
Frères des Hommes	France
GRET	France
Grupo Munzehirwa de Madrid	Espagne
ICCO	Pays-Bas
KerkinActie	Pays-Bas
Louvain Développement	Belgique
Médecins du Monde	France
Memisa	Belgique
Misereor	Allemagne
Norwegian Church Aid	Norvège
Ökumenisches Netz Zentralafrika (ÖNZ)	Allemagne
Pax Christi Wallonie-Bruxelles	Belgique
Peuples Solidaires	Belgique
RéFAC	France
Rete Pace per il Congo	Italie
Secours Catholique - Caritas France	France
Solidarité Socialiste	Belgique
SOS Faim	Belgique
Wereldsolidariteit/Solidarité Mondiale (WSM)	Belgique
11.11.11	Belgique