

LISTE DES ACRONYMES

ADF Forces Démocratiques Alliées (Gr. armé ougandais actif en RDC)

AETA Agir pour des Élections Transparentes et Apaisées (RDC)

ANR Agence Nationale de Renseignement (RDC)

APE Accords de Partenariat Economique

APRODH Association pour la Protection des Droits Humains et des Personnes Détenues (Burundi)

BE Belgique

BINUB Bureau Intégré de l'ONU au Burundi

BNUB Bureau de l'ONU au Burundi

CE Commission Européenne

CEPGL Communauté économique des Pays des Grands Lacs

CENCO Conférence Épiscopale Nationale du Congo (RDC)

CENI Commission Electorale Nationale Indépendante (Burundi et RDC)

CIRGL Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs

CNDD-FDD Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie

CNTB Commission Nationale Terre et autres Biens (Burundi)

CPI Court Pénale Internationale

CVR Commission Vérité Réconciliation (Burundi)

DDR Désarmement, Démobilisation et Réintégration

DDRRR Désarmement, Démobilisation,
Rapatriement, Réintégration et Réinstallation

DGI Direction Générale des Impôts (RDC)

DGM Direction Générale des Mines (RDC)

DGPR Parti Vert Démocratique du Rwanda

DGRAD Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations

EM État-membre

¹ Groupe armé burundais

abandonné la lutte armée

en 2009, mais dont certains

² International Tin Research

éléments sont toujours

présents en RDC.

Institute

avant officiellement

EUPOL European Union Congo Police Mission

EurAc Réseau européen pour l'Afrique centrale

EUSEC European Union Security Sector Reform Mission in the DRC

FARDC Forces Armées de la République Démocratique du Congo

FDLR Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda (Gr. armé rwandais actif en RDC)

FDU-Inkingi Forces Démocratiques Unifiées -Inkingi (Rwanda)

FED Fonds Européen de Développement

FNL Front National de Libération¹

FPR Front Patriotique Rwandais

FRODEBU Front pour la Démocratie du Burundi

HRW Human Rights Watch

ITIE Initiative pour la Transparence des Industries Extractives

iTSCi ITRI² Tin Supply Chain Initiative

JADF Joint Action Development Forum (Rwanda)

LIPRODHOR Ligue Rwandaise pour la Promotion et la Défense des Droits de l'Homme (Rwanda)

LRA Lord Restistance Army
(Gr. armé ougandais actif en RDC)

M23 Mouvement du 23 mars (Gr. armé actif en RDC, défait militairement en novembre 2013)

MINUAR Mission de l'ONU pour l'Assistance au Rwanda

MONUC Mission de l'ONU en RDC

MONUSCO Mission de l'ONU pour la stabilisation en RDC

MSD Mouvement pour la Solidarité et la Démocratie (Burundi)

NL Pays-Bas

OCDE Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OMD Objectifs du millénaire pour le développement

ONG Organisation non gouvernementale

ONU Organisation des Nation Unies

PE Parlement Européen

PESC Politique Etrangère et de Sécurité Commune (EU)

PL Parti Libéral (Rwanda)

PNC Police Nationale Congolaise (RDC)

PNUD Programme de l'ONU pour le Développement

PSCD Politique de Sécurité et de Défense Commune (UE)

PS-Imberakuri Parti Socialiste -Imberakuri (Rwanda)

PSD Parti Social Démocrate (Rwanda)

RCA République Centrafricaine

RDC République Démocratique du Congo

RDF Rwandese Defense Forces

RN Ressources Naturelles

RSE Responsabilité Sociétale des Entreprises

RSS Réforme du Secteur de la Sécurité

SADC Southern Africa Development Community

SEAE Service Européen pour l'Action Extérieure

SNR Service National de Renseignement (Rwanda et Burundi)

UA Union Africaine

UE Union Européenne

UNGoE Groupe d'Experts de l'ONU sur la RDC

UNC Union pour la Nation Congolaise (RDC)

UPRONA Union pour le Progrès National (Burundi)

Pour un engagement renforcé en faveur de la paix et de la démocratie dans la région des Grands Lacs

Mémorandum

UE - Législature 2014-2019

EurAc – Réseau européen pour l'Afrique centrale Rue des Tanneurs, 165 B - 1000 Bruxelles, Belgique

Tel: +32 (0)2 213 04 00

E-mail: Donatella.rostagno@eurac-network.org www.EurAc-network.org

2 (1 2014

Octobre 2014

CARTE DE LA RÉGION DES GRANDS LACS

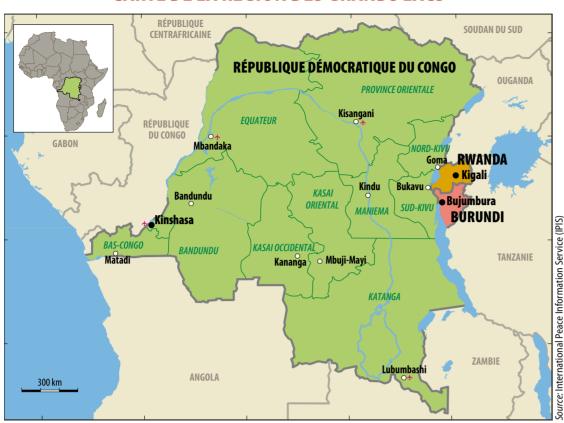


TABLE DES MATIÈRES

Dans la version Pdf les textes dans cette **couleur** sont interactifs.

Le rôle essentiel de l'UE	3
Partie I : enjeux régionaux	4
Paix et sécurité	5
Nécessité d'une approche régionale	5
Démobilisation des groupes armés	5
Réforme du secteur de la sécurité	6
Etat de droit et démocratisation	8
Gestion durable des ressources naturelles	9
Des ressources pour le développement ?	9
« Minerais de conflit »	9

Partie II: contextes nationaux	12			
Burundi	13			
Espace démocratique en danger	13			
Dégradation du contexte préélectoral	14			
Justice transitionnelle	15			
République Démocratique du Congo (RDC) 16				
Crise de légitimité des institutions politiques	16			
Enjeux du cycle électoral 2014-2016	16			
Espace démocratique réduit	17			
Décentralisation à l'arrêt	18			
Rwanda	18			
Vers un nouveau durcissement du régime ?	18			
Libertés politiques et liberté d'expression	19			
Une société civile anéantie?	19			
Réconciliation véritable ?	20			

Le rôle essentiel de l'UE

es processus de paix, de démocratisation et de développement en Afrique rencontrent de nombreux obstacles. Les tensions politiques et sécuritaires, en particulier dans la région des Grands Lacs (Burundi, RDC, Rwanda), représentent une menace pour la stabilité, la sécurité et le développement de l'ensemble du continent africain. C'est pourquoi, l'UE se doit de renforcer son engagement dans la région sur le plan financier mais aussi, et surtout, sur le plan politique et diplomatique.

Que ce soit au Burundi, en RDC ou au Rwanda, la tendance est aux changements des Constitutions et au durcissement de la répression politique destinés à maintenir au pouvoir les régimes actuellement en place. Ce virage autoritariste représente un défi majeur pour l'engagement de l'UE à soutenir la démocratisation et à défendre les droits humains. Au vu de son investissement conséquent dans le développement de la région³, l'UE ne peut se permettre de mettre entre parenthèse cet engagement. Il en va de « l'efficacité de l'aide » apportée par l'UE à l'Afrique centrale.

Il en est de même en ce qui concerne l'attrait européen pour les multiples ressources naturelles de la région (mines, hydrocarbures, forêts, etc.). Alors que de nombreuses opportunités commerciales et d'investissements se présentent aux entreprises européennes, la paix et la démocratie sont des conditions nécessaires au **développement durable** et à l'instauration d'une **prospérité partagée** entre l'Afrique centrale et le continent européen. Rappelons ici que, selon le traité de Lisbonne (Art. 208-1), l'UE et ses Etats membres ont l'obligation d'assurer la cohérence entre leurs politiques économiques et les objectifs de leur politique de développement.

Le soutien de l'UE à la sécurité, la stabilité et la démocratie dans la région des Grands Lacs représente donc un intérêt non seulement pour la population locale, mais également pour l'UE elle-même. En outre, ce soutien constitue la véritable plus-value de la coopération européenne par rapport à l'approche des autres partenaires internationaux engagés dans la région (Chine, Inde, Afrique du Sud, etc.).

Ce mémorandum présente une analyse des enjeux régionaux (**Partie I**) et spécifiques à chacun des trois pays (**Partie II**), que l'UE doit prendre en considération afin de soutenir efficacement et durablement la paix et la démocratie en Afrique centrale. Cette analyse est complétée par des **recommandations** adressées aux différents décideurs politiques européens compétents⁴.

3 Le 11^{ème} FED (2014-2020), prévoit 432 millions € pour le Buru ndi, 620 millions € pour la RDC et 460 millions € pour le Rwanda.

Parlement européen (PE), Commission européenne (CE), Service européen pour l'Action extérieure (SEAE), Etatsmembres (EM) et Nations Unies (ONU).

LES PAYS EN QUELQUES CHIFFRES

	Burundi	RDC	Rwanda
Population (BM, 2013)	10,16 millions	67,5 millions	11,78 millions
densité	315 hab./km ²	27 hab./km ²	430 hab./km ²
taux de croissance	+4,5%	+3%	+2,9%
PIB (BM, 2013)	2,72 milliards \$	30,63 milliards \$	7,45 milliards \$
Croissance du PIB (BM, 2013)	+4,0%	+8,5%	+4,6%
IDH (PNUD, 2014)	0,389 (180 ^{ème} /187)	0,338 (186 ^{ème} /187)	0,506 (151 ^{ème} /187)
Taux de pauvreté (BM)	66,9% (2006)	71,3% (2005)	44,9% (2011)
Taux de pauvreté (BM)			44,9% (2011)

Partie I : Enjeux régionaux

epuis la fin de la Guerre Froide, l'Afrique centrale connait des conflits internes et régionaux récurrents : le génocide au Rwanda en 1994, la guerre civile au Burundi (1993-2000), les guerres de 1996-1997 et de 1998-2002 en République Démocratique du Congo (RDC). Ces conflits armés ont contribué à une instabilité caractérisée par des crises humanitaires et une pauvreté généralisée⁵. Les conflits d'identité, la fragilité des dynamiques de formation de l'État et le degré élevés d'interdépendance en matière de sécurité affectent le sort de chaque pays séparément tout en impactant la stabilité et le développement de la région des Grands Lacs. Il est donc essentiel de considérer la région dans son ensemble et de tenir compte de l'interaction complexe entre intérêts régionaux et mondiaux.

Face aux crises des années '90 qui ont entraîné la mort et le déplacement de millions de personnes, la Communauté internationale, v compris l'UE, s'est investie dans la construction de la paix et la prévention **des conflits** dans la région des Grands Lacs. Cet investissement a contribué à des dialogues entre le pouvoir en place et des groupes rebelles, à la signature d'Accords de paix⁶ et à l'envoi de missions de paix de l'ONU au Rwanda (MINUAR), en RDC (MONUC puis MONUSCO) et au Burundi (BINUB puis BNUB).

Plusieurs **mécanismes régionaux** jouent aujourd'hui un rôle important pour le

rétablissement de la confiance et du dialogue entre les pays de la région : UA. CIRGL, SADC, CEPGL. Néanmoins, la méfiance et les tensions politiques internes et entre les pays restent vivaces, constituant autant de freins à la restauration de la stabilité et de la paix.

La reconnaissance insuffisante des **dynamiques régionales** par les bailleurs internationaux a eu des conséquences négatives sur les multiples interventions humanitaires, sécuritaires et de développement. L'impact de ces interventions internationales a été mitigé : des programmes à l'efficacité et à la durabilité précaires ont été instaurés dans les pays concernés, notamment en raison de leur manque de coordination. Ce constat vaut pour les programmes d'aide au développement, l'accompagnement des processus électoraux et le soutien à la Reforme de Secteur de Sécurité (en RDC et au Burundi) dans lesquels l'UE et ses Etats membres se sont engagés.

La signature à Addis-Abeba, le 24 février 2013, de l'Accord Cadre sur la Paix, la Sécurité et la Coopération pour la RD Congo et la région (ci-après « l'Accord Cadre ») constitue une opportunité majeure pour la stabilité et le développement de la région. Après avoir adopté un nouveau Cadre Stratégique pour la Région des Grands Lacs⁷, il est crucial que **l'UE ne relâche pas** ses efforts et renforce son appui financier, technique, politique et diplomatique aux trois pays d'Afrique centrale et aux différents mécanismes régionaux.

RECOMMANDATIONS

Etat de droit et démocratisation

- libertés politiques et de l'espace démocratique au cœur de leur dialoque et de leur coopération avec les Gouvernements et Parlements de la
- PE- SEAE-CE-EM-ONU: maintenir l'attention et la vigilance de l'UE et, plus largement, de la Communauté internationale sur la tenue d'élections libres, transparentes et apaisées dans la

Gestion des ressources naturelles

- SEAE-CE-EM: respecter la souveraineté des pays de la région en matière de gestion des ressources naturelles, de manière à permettre aux pays producteurs de ressources naturelles d'en réguler l'exploitation et de les mobiliser comme levier financier de leur développement;
- PE-SEAE-CE-EM-ONU: favoriser une exploitation durable et transparente des ressources naturelles, notamment en instaurant depuis l'Europe des normes et mécanismes contraignants visant à protéger les droits des populations locales et à lutter contre le commerce des ressources exploitées illégalement.

Paix et sécurité

La paix et la sécurité sont les prémices de tout développement humain durable. Au cours des dernières décennies, les conflits armés ont eu des conséquences néfastes en RDC, au Burundi et au Rwanda et dans les pays voisins. Les facteurs qui alimentent la dynamique des conflits sont multiples : fragilité des Etats, faible gouvernance, pauvreté, violations des droits de l'homme, conflits fonciers, tensions ethniques, exploitation illégale des ressources naturelles.

Les nombreux **groupes armés** actifs dans la région, et majoritairement à l'Est de la RDC⁸, sont animés par des intérêts économiques, politiques, sociaux, et sécuritaires. Ils contrôlent des parties importantes du territoire congolais et y commettent des crimes contre la population. L'implication du Rwanda, de l'Ouganda⁹, et dans une moindre mesure du Burundi, alimente l'insécurité en RDC. Les pays voisins reprochent au Gouvernement congolais de ne pas en faire assez pour contrôler son territoire et réformer son secteur de sécurité (armée, police, services de renseignement, justice).

Nécessité d'une approche régionale

La **méfiance** entre les pays de la région des Grands Lacs est un frein à l'instauration d'une paix durable. Les multiples fractures identitaires, exacerbées par les épisodes de violences extrêmes, ont conduit à un climat de violence généralisée et au traumatisme de communautés entières. Au Rwanda, le travail de mémoire, de réconciliation et de réparation suite au génocide de 1994 et aux crimes du FPR reste inachevé. En RDC, l'afflux massif de réfugiés rwandais en 1994 et la présence de groupes armés congolais et étrangers ont exacerbé la conflictualité communautaire autour de l'accès aux ressources (terres, minerais, etc.).

Cette situation perdure, malgré les **récents développements** survenus depuis 2013 : signature de l'Accord Cadre (février 2013), nomination de Mary Robinson (mars 2013 juin 2014) puis de Saïd Djinnit (juillet 2014) en tant qu'Envoyé spécial de l'ONU pour la région des Grands Lacs, extradition du criminel de guerre Bosco Ntaganda à la CPI (mars 2013), déploiement d'une brigade d'intervention de 3000 hommes sous mandat de l'ONU (juin 2013), défaite militaire du M23 (novembre 2013), intention annoncée en avril 2014 par les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR) d'abandonner à certaines conditions 10 la lutte armée à partir du 30 mai 2014¹¹.

La **signature de l'Accord Cadre** est une nouvelle opportunité pour résoudre les conflits dans la région. Elle crée un environnement propice à un soutien renforcé de la Communauté internationale, notamment de l'UE et de ses Etats membres, dans le secteur de la sécurité. En effet, l'Accord Cadre prévoit l'instauration par la RDC d'un mécanisme national chargé de mettre en œuvre ses engagements, ainsi qu'un mécanisme de suivi régional (UA, CIRGL, SADC) du respect des engagements pris par l'ensemble des pays signataires. Malheureusement, alors que l'Accord Cadre insiste sur les processus de démocratisation et de réconciliation en RDC pour la résolution des problèmes d'instabilité à l'Est du pays, il oublie de mentionner l'importance des mêmes processus dans les pays voisins de la RDC.

Démobilisation des groupes armés

La dissolution définitive des dizaines de groupes armés actifs dans la région passe par la mise en œuvre de programmes de DDR sur le plan national et de DDRRR sur le plan régional. En 2010, le Conseil de Sécurité de l'ONU a donné mandat à la MONUSCO¹² de mettre en place des programmes de DDR pour les groupes armés congolais et de DDRRR pour les groupes armés étrangers actifs en RDC. Cette étape, pourtant cruciale pour la stabilité de la région, demeure encore inachevée.

La collaboration entre pays (Rwanda, Ouganda, Burundi, RCA, RDC, Soudan du Sud), nécessaire à une DDRRR efficace, est loin d'être acquise. Le Rwanda, par exemple, semble peu enclin à appuyer la démobilisation des ex-combattants du M23 qui se trouvent sur son territoire, ou à ouvrir le dialogue avec les rebelles FDLR qui souhaitent retourner pacifiquement dans leur pays¹³. Concernant la reddition « volontaire » des FDLR, de sérieuses questions persistent sur leur cantonnement en RDC, en attendant un leur hypothétique retour au Rwanda

En RDC, le Gouvernement a divulgué en décembre 2013 son « Plan DDR III »14 destiné

- 8 Dans les provinces du Nord- et Sud Kivu. la province Orientale et le nord du Katanga.
- 9 Voir notamment le dernier rapport du Groupe d'Expert de l'ONU sur la RDC du 23 janvier 2014 (S/2014/42).
- 10 Dont l'ouverture d'un dialogue politique avec les autorités de Kigali.
- 11 Le 30 mai 2014, quelque 183 combattants FDLR ont rendu leurs armes au Nord et au Sud Kivu. Regroupés depuis lors dans un camp de transit de la MONUSCO à Kanyabayonga (Nord-Kivu), les FDLR re fusent leur transfert en dehors du Kivu, vers le camp de transit de Kisangani (Province Orientale) prévu à cet effet. Voir « Tout est prêt pour la relocalisation des FDLR à Kisangani, selon la MONUSCO », RFI, 10 septembre 2014.
- 12 S/RES/1925 (2010).
- 13 « RDC: les FDLR sollicitent l'appui de la SADC pour un dialogue franc avec Kigali », Radio *Okapi*, 9 juin 2014.
- 14 Ce Plan prévoit notamment la démobilisation de 11.142 combattants, soit 8.542 nationaux adultes et 2.600 éléments de groupes armés étrangers. Il fournit peu d'indication sur les garanties offertes aux ex-combattants de pouvoir retourner dans leurs fovers dans l'hypothèse où ils ne pourraient pas être intégrés au sein des FARDC.

Paix et sécurité

5 Il faut toutefois souligner

pays: tandis que le Rwanda

enregistre de réels progrès

Objectifs du Millénaire pour

le développement (OMD). le

Burundi et la RDC sont à la

Accord d'Arusha en 1993

(pour le Rwanda) et en 2000

(pour le Burundi) et Lusaka

en 1999 et Sun City en 2002

7 Commission Européenne

et Service Européen pour

Strategic Framework for

the Great Lakes Region,

JOIN(2013) 23 final, 19

juin 2013. Ce Cadre fixe

les priorités du soutien

européen dans la région

économique, (4) la

sur (1) la gouvernance, (2) la

sécurité, (3) la lutte contre la

pauvreté et la reconstruction

restauration de la confiance

entre les Etats et (5) la mise

en place d'un mécanisme

international de suivi des

engagements pris par les

Etats signataires de l'Accord

l'Action extérieure, A

(pour la RDC)

la différence entre les 3

vers la réalisation des

SEAE-CE-EM-ONU: favoriser le dialogue et la coopération entre les Etats de la région, en soutenant politiquement et financièrement les processus de dialogue politique et de coopération économique équitable élaborés au sein des instances internationales et régionales;

SEAE-CE-EM-ONU: contribuer à une coordination plus efficace entre les différents efforts internationaux, régionaux et nationaux dédiés à l'instauration d'une paix durable dans la région.

PE-SEAE-CE-EM-ONU: placer le respect des

- 15 Les missions EUSEC et EUPOL ont respectivement appuyé la réforme des FARDC et celle de la PNC. Elles ont engrangé des résultats, certes fragiles, mais significatifs, dans les domaines du conseil stratégique, de la formation et la gestion des ressources humaines et du paiement des salaires.
- 16 Discours sur l'état de la Nation du 24 octobre 2013.
- 17 En ce qui concerne la réforme de la police, voir « Réforme de la police : il reste beaucoup à faire, selon le général Bisengimana », RFI, 11 septembre 2014.
- 18 La réforme du secteur de la justice est l'un des grands chantiers de la reconstruction de l'Etat de droit en RDC. Le Président se sont engagés à s'attaquer à l'impunité, notamment dans les cas d'atteintes graves aux droits humains perpétrées à l'encontre des civils. En mars 2014, le Parlement congolais a débuté l'examer de deux projets de loi: (1) avant-projet de loi relatif à la création de Chambres spécialisées mixtes chargées de juger les responsables de telles atteintes : (2) proposition de loi visant à incorporer le Statut de la CPI en droit congolais. Leur adoption définitive devrait être entérinée en 2014 et leur mise en œuvre suivie de près par l'UE et ses Etats
- 19 Assassinats, tortures, violences sexuelles, recrutements forcés (dont celui d'enfants), pillages, déplacements forcés, etc.
- 20 The International Security Sector Advisory Team (ISSAT), Evaluation de la réforme du secteur de la sécurité et de la justice au Burundi – rapport final, Février 2014, p.7.
- 21 Ibidem

à « neutraliser l'existence des groupes armés sur toute l'étendue du territoire congolais et améliorer sensiblement la situation sécuritaire à l'Est ». Ce plan n'a pas convaincu les partenaires internationaux de la RDC qui le jugent trop vague. La DDR devrait privilégier la réintégration des ex-rebelles dans la société congolaise et non au sein des FARDC. Il manque toujours à l'heure actuelle des programmes ambitieux de réinsertion socio-économiques à même de convaincre les combattants d'opter pour la réinsertion civile.

Enfin, la DDR et la DDRRR doivent également être accompagnées de politiques nationales de **lutte contre l'impunité** des responsables de crimes de guerre et contre l'humanité, et d'une **coopération judiciaire** entre les pays de la région.

Réforme du secteur de la sécurité

La **Réforme du Secteur de la Sécurité** (RSS), en particulier en RDC et au Burundi, constitue un chantier majeur pour le retour de la paix et de la sécurité. L'UE s'est engagée depuis 2007 à appuyer la RSS **en RDC**, au travers du FED (soutien aux secteurs de la justice et de la police) et des missions PSDC (EUSEC et EUPOL)¹⁵. En signant l'Accord Cadre, la RDC s'est engagée à approfondir la réforme de l'armée et de la police. En Octobre 2013, le président Joseph Kabila a d'ailleurs présenté la RSS comme « *la priorité des priorités* »¹⁶.

La faiblesse de l'encadrement et du contrôle démocratique du secteur de la sécurité en RDC empêche l'armée, la police¹⁷ et les services de renseignement de mener correctement leur mission de protection du territoire et de la population. Les lacunes sont observables dans de nombreux domaines (recrutement, formation, paiement des salaires, conditions de vie, etc.). Mentionnons également les dysfonctionnements de la justice¹⁸ qui entretiennent le sentiment d'impunité des éléments des services de sécurité coupables d'exactions contre la population¹⁹ ou impliqués dans le commerce illégal des ressources naturelles.

Au Burundi, les partenaires techniques et financiers (UE, ONU, Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas, Suisse, USA) se sont fortement investis dans la mise en place de nouvelles forces de sécurité telles que définies par le protocole III de l'Accord d'Arusha. De

2007 à 2009, les programmes appuyés par les bailleurs ont soutenu « la construction et la réhabilitation des infrastructures judiciaires, la fourniture de véhicules et d'équipements, la formation professionnelle, et la publication des codes et lois »²⁰. Avec le développement de la politique sectorielle 2011-2015 du ministère de la justice, l'appui des partenaires internationaux « se focalise davantage sur des réformes institutionnelles de fond, tout en favorisant l'appropriation des réformes par les partenaires nationaux »²¹.

Néanmoins, beaucoup reste à faire, et ce dans plusieurs domaines : la réintégration sociale, économique et politique des anciens combattants démobilisés (DDR) ; la professionnalisation des forces de police et, dans une moindre mesure, des forces de défense nationale ; le renforcement des mécanismes de contrôle interne et externe visant à assurer une lutte efficace contre l'impunité et les violations de droits humains ; l'indépendance du secteur de la justice vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Considérant l'importance et l'ampleur des défis à relever pour l'instauration d'une paix durables dans la région, l'UE et ses Etats membres se doivent de saisir les opportunités offertes par les récentes avancées enregistrées en matière de sécurité, en renforçant leur soutien aux efforts internationaux, régionaux et nationaux dans ce secteur, ainsi qu'en œuvrant à leur meilleure coordination.

Lutte contre les groupes armés

- SEAE-EM-ONU: amener les pays de la région à respecter l'engagement pris lors de la signature de l'Accord Cadre à « ne pas tolérer, ni fournir une assistance ou un soutien quelconque à des groupes armés »;
- SEAE–EM: si des sources bien informées démontrent que des pays de la région fournissent une assistance ou un soutien quelconque à des groupes armés, augmenter la pression diplomatique, prendre, si nécessaire, des sanctions à leur égard (gel des comptes, interdiction de voyage, suspension de l'aide militaire, réallocation de l'aide budgétaire en dernier lieu) et développer un plaidoyer pour l'adoption par l'ONU d'un régime de sanctions similaires;
- SEAE–EM: plaider auprès des autorités congolaises et de l'ONU pour que les opérations militaires de neutralisation des groupes armés les plus nuisibles, menées par les FARDC avec le soutien de la brigade d'intervention de la MONUSCO, soient planifiées et menées de manière à assurer la protection des civils et l'accueil des déplacés.

DDR/DDRRR

SEAE-EM-ONU: amener les pays de la région à respecter l'engagement pris lors de la signature de l'Accord Cadre à « ne pas héberger ni fournir une protection de quelque nature que ce soit aux personnes accusées de crimes de guerre, de crimes contre

RECOMMANDATIONS

- l'humanité, d'actes de génocide ou de crimes d'agression, ou aux personnes sous le régime de sanctions de l'ONU »:
- SEAE-EM-ONU: encourager une meilleure coopération des pays voisins de la RDC (Rwanda, Ouganda, Burundi) dans le cadre de la DDRRR, notamment en vue du rapatriement des ex-combattants dans leurs pays d'origine et de l'extradition de ceux qui sont accusés de crimes de querre;
- SEAE-EM-ONU: dialoguer avec les autorités congolaises afin que le nouveau programme de DRR de la RDC (plan DDR III) favorise une réintégration socio-économique durable des ex-combattants, qu'il exclue l'intégration politique et militaire de ceux qui parmi eux sont accusés de crimes de guerre ou contre l'humanité, et qu'il conduise ces derniers devant la justice;
- SEAE-CE-EM-ONU: financer des initiatives locales qui œuvrent à la réinsertion socio-économique des ex-combattants dans leurs communautés d'origine;
- NU-EM-SEAE : renforcer le mandat de la MONUSCO en matière d'appui à la DDR en RDC.

RSS

SEAE-EM-ONU: amener la RDC à respecter l'engagement pris lors de la signature de l'Accord Cadre à «continuer et approfondir la [RSS] en particulier en ce qui concerne l'armée et la police », en vue de disposer de forces de sécurité (FARDC, PNC, ANR) professionnelles, disciplinées et do

- tées d'une chaîne de commandement claire et efficace, d'effectifs suffisants, d'une supervision adéquate et de mécanismes de redevabilité interne et externe:
- SEAE-EM-ONU: soutenir en RDC la mise en place d'un comité de suivi de la RSS (police, armée et justice), notamment chargé de la formulation d'indicateurs clairs de progrès et de la planification budgétaire, composé en partie de représentants de la société civile congolaise;
- SEAE-EM-ONU: capitalisant les acquis des missions EUSEC et EUPOL, poursuivre et renforcer le soutien technique et financier de l'UE à la RSS en RDC après 2014, via le 11^{ème} FED, la PSCD et les programmes bilatéraux des Etats membres (formation et suivi des bataillons FARDC et des unités de la PNC).
- SEAE: afin d'assurer l'efficacité de ce soutien, l'UE devrait renforcer la coordination des différents programmes européens en RDC (UE et Etats membres) dans le domaine de la RSS, et renforcer le dialogue politique qui accompagne les efforts techniques et financiers;
- SEAE-CE-EM: investir davantage de moyens dans la RSS au Burundi, en complémentarité avec les Étatsmembres (BE, NL) et autres acteurs (BNUB, PNUD) déjà présents dans ce secteur, afin d'augmenter l'indépendance et le professionnalisme des services de police et de la justice.



Patrouille de la Monusco au nord Kivu en 2013 (photo Giampaolo Musumeci).

Etat de droit et démocratisation

Dans les pays de la région des Grands Lacs, la participation des différentes composantes sociétales à la vie politique est confrontée à de nombreux obstacles : clivage entre les élites politiques et leurs populations; fragmentation autour des identités ethniques qui tend à déterminer les alliances et configurations politiques ; centralisation excessive du pouvoir; manque d'indépendance de la justice vis-à-vis du pouvoir politique et atteintes à la liberté d'expression politique et médiatique; processus électoraux entachés d'irrégularités et où l'opposition n'a que rarement droit au chapitre.

Dans ce contexte, les organisations de la **société civile** exercent avec beaucoup de difficultés leur rôle de contre-pouvoir et ne peuvent défendre efficacement les aspirations au changement de la population. Dans ces trois pays, elles s'inquiètent des lacunes de la préparation et de l'organisation des élections, et redoutent notamment que les partis au pouvoir ne valident des changements de Constitution autorisant l'augmentation du nombre de mandats présidentiels successifs autorisé. Si elle devait être finalement mise en œuvre, une telle stratégie permettrait aux Présidents Joseph Kabila (RD Congo), Paul Kagame (Rwanda) et Pierre Nkurunziza (Burundi) de briguer un 3^{ème} mandat, réduisant fortement la probabilité d'une alternance à la tête des Etats. Même si les questions et inquiétudes que ce scénario

risque de nouvelles violences liées à la frustration des groupes de population exclus depuis longtemps de la participation à la vie politique et de l'exercice du pouvoir.

Le **manque de redevabilité** des élus et la faiblesse **du contre-pouvoir** engendrent des systèmes de gouvernance dysfonctionnels et irresponsables, ainsi que des crises de légitimité récurrentes. La constitution d'États de droit souffre également d'une centralisation excessive du pouvoir, d'une impunité généralisée, et d'une faible capacité et volonté des administrations à respecter et faire appliquer la loi. De par ces dysfonctionnements, la viabilité à long terme des **institutions** est loin d'être assurée.

Une analyse plus approfondie du contexte politique et électoral et des recommandations spécifiques par pays sont développées dans la Partie II de ce mémorandum²². Nous soulignons toutefois ici l'intensité du calendrier électoral au niveau régional : élections locales, provinciales, présidentielles et législatives (2015-2016) en RDC, élections législatives et présidentielles au Burundi (2015), et élections présidentielles au Rwanda (2017). Les trois prochaines années s'annoncent donc déterminantes, non seulement pour la consolidation de l'état de droit et la démocratisation dans la région, mais aussi pour sa stabilité de manière générale. Il est crucial que l'UE et ses Etats membres suivent avec attention la situation et se mobilisent fortement pour l'organisation dans les 3 pays de processus électoraux conformes aux standards démocratiques internationaux, crédibles et pacifiés.

RDC: p. 16-18; 23 Des recommandations

22 Burundi : p. 13-15 ;

spécifiques relatives à la situation politique et électorale de chaque pays sont formulées plus loin : p. 15 (Burundi) p. 18 (RDC). p. 20 (Rwanda)

RECOMMANDATIONS²³

PE-SEAE-EM: maintenir un niveau de vigilance élevé au sein de l'UE, mais aussi de l'ONU et de l'UA, sur l'évolution des différents processus électoraux dans les trois pays domaine des libertés politiques;

de la région, en particulier dans le SEAE-CE-EM: entretenir un dialogue ferme avec les Gouvernements de la région pour inverser la tendance, de plus en plus préoccupante, à verrouiller l'espace démocratique et à empêcher le travail des organisations de la société civile indépendantes;

PE-SEAE-EM: prendre une position claire contre tout changement de Constitution dans les trois pays qui mettent en péril les conditions de l'alternance à la tête des Etats;

soulève sont différentes dans chacun des

trois pays, sa réalisation augmenterait **le**

- PE-SEAE-EM: conditionner le soutien financier de l'UE et de ses États-membres à l'organisation et l'observation de processus électoraux dans les 3 pays au respect des droits et libertés de la société civile, de l'opposition politique et des médias durant les périodes préélectorale et électorale;
- SEAE-CE-EM: soutenir l'action des organisations de la société civile en préparation des élections, en particulier au travers du financement de programmes d'éducation civique et électorale, du renforcement du rôle des femmes et de la formation d'observateurs électoraux ·
- SEAE-CE-EM: renforcer la professionnalisation des médias indépendants dans la région;
- SEAE-EM: mettre en œuvre, au travers des délégations de l'UE et des ambassades des Etats membres présents dans la région, les lignes directrices de l'UE sur les défenseurs des droits de l'Homme : SEAE-CE-EM: soutenir les mécanismes régionaux, notamment ceux de l'UA, destinés à appuyer

l'organisation et le déroulement

des élections dans les trois pays.

Les défaillances de la gouvernance de ces ressources sont multiples. Il y a le manque de transparence des Etats et des entreprises autour de leurs contrats et de leurs payements, qui rend difficile, voire impossible, le contrôle

tives au niveau local.

Gestion durable

des ressources naturelles

La valorisation et la gestion durable des

ressources naturelles peuvent constituer

un levier important de réduction de la

pauvreté et un incitant de poids pour le

renforcement de la coopération régionale.

mines, hydro-électricité, hydrocarbures).

En comparaison, le Burundi et le Rwanda

principalement misé sur l'agriculture d'ex-

en sont relativement dépourvus et ont

portation (thé, café) ou vivrière. Afin de

diversifier leurs économies, ces deux pays

des matières premières et développer un

« extractiviste » des pays de la région est

nité de diversifier ses sources d'approvi-

lations locales qui subissent les impacts

général aucun bénéfice.

encouragée par l'UE, qui y voit l'opportu-

sionnement. Et ce, au détriment des popu-

négatifs de l'exploitation et n'en retirent en

Des ressources pour le développement?

Gérée dans une optique de durabilité, l'exploi-

blement devenir un levier pour une meilleure

ration des conditions de vie de la population.

tation des ressources naturelles peut vérita-

redistribution des richesses et une amélio-

Les résultats positifs de la RDC sur le plan

de la croissance macroéconomique sont en

partie imputables aux investissements étran-

gers croissants dans le secteur de l'industrie

La libéralisation de l'exploitation des res-

essentiellement profitable aux entreprises,

qui en ont exporté les bénéfices à l'étranger.

Certes, l'augmentation de la production mi-

nière et pétrolière a été accompagnée d'une

augmentation des recettes fiscales en RDC24,

mais dans une proportion inéquitable si l'on

considère la richesse exportée et les bénéfices

qu'en tirent les entreprises. La majeure partie

des rentes minière, pétrolière et forestière sort

du pays sans engendrer des retombées posi-

sources enclenchée en 2002 par la RDC a été

non-manufacturière (pétrole et mines).

entendent eux-aussi profiter des prix élevés

secteur minier industriel. Cette orientation

La RDC en est richement dotée (terre, forêt,

social et politique sur la manière dont la rente extractive est perçue et allouée. Mentionnons aussi la corruption et les détournements présents à tous les niveaux de pouvoir, le sous-financement des administrations chargées de faire appliquer les différents cadres juridiques afférant aux secteurs extractifs (Codes minier et forestier notamment). Il faut également pointer des régimes fiscaux (trop) favorables aux entreprises, qui n'empêchent pas, par ailleurs, ces dernières d'avoir recours à diverses stratégies pour éluder le peu d'impôt qu'elles ont à payer²⁵.

L'incapacité des pays producteurs, tels que la RDC, à réguler leur secteur extractif et en faire un levier du développement humain est en grande partie entretenue par **les stratégies** commerciales et d'investissement des **pavs industrialisés**. Ou'il s'agisse des **négociations APE**, de la signature des Accords bilatéraux d'investissement ou de la mise en œuvre de l'Initiative Matières **Premières**, l'UE et ses Etats membres ne font pas exception. Ces dispositifs entament la souveraineté des pays producteurs, puisqu'ils les empêchent de protéger leurs ressources, de protéger les droits de leurs populations et de tirer un maximum de revenu de leur exploitation pour financer leur propre développement²⁶.

Une autre défaillance majeure, tant imputable aux pays producteurs, aux entreprises qu'aux pays d'où ces dernières sont originaires, est la non considération des impacts sociaux et environnementaux négatifs, souvent **irréversibles**, générés par l'exploitation intensive des ressources et subis par la population au niveau local. Les dégradations de l'environnement contaminent les terres, l'eau, le bétail et la population. Aux problèmes sanit aires, viennent s'ajouter la réduction des terres disponibles pour l'agriculture paysanne et familiale dont la population dépend en majorité. Or, le secteur extractif offre un nombre d'emplois insuffisant pour compenser la perte de bien-être collective constatée au niveau local²⁷. La protection et le respect des droits des communautés locales constitue ici l'enieu fondamental.

« Minerais de conflit »

Certains pays voisins du Kivu congolais souhaitent développer un secteur minier industriel, notamment le Burundi (or, nickel) et le

- 24 Le budget de l'Etat congolais est composé à 15% de l'Aide publique au développement, à 25-30%
- l'exploitation du pétrole. 25 Stefaan Marysse et Claudine Tshimanga, « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC: où va la rente minière? », in Cahiers africains/Afrika Studies n°82 (2013), Musée Royal de l'Afrique centrale/ L'Harmattan, Tervuren/ Paris; Africa Progress Panel, Équité et industries extractives en Afrique, Rapport 2013 sur les progrès en Afrique, avril 2013.

des revenus de l'exploitation

du cuivre et du cobalt et à

environ 25% des revenus de

- 26 Frédéric Triest. « L'approvisionnement en minerais des Européens à n'importe quel prix? », in La Revue Nouvelle, n°2013/11. p.58-66
- 27 Le secteur minier industriel offre seulement 20 000 à 30 000 emplois en RDC. Voir Stefaan Marysse et Claudine Tshimanga, « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC: où va la rente minière? », in Cahiers Africains/Afrika Studies n°82 (2013), p.28.

- 28 Etain, tungstène et tantale (aussi appelé « coltan »).
- 29 S/RES/1807 (2008), S/RES/1857 (2008), S/ RES/1896(2009), S/RES/1952 (2010), S/RES/ 2021 (2011), S RES/2078 (2012).
- 30 Janvier Kilosho Buraye, Gabriel Kamundala Byemba et Adamon Ndungu Mukasa « Tracabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu », Cahiers Africains/Afrika Studies n°82, p. 133.
- 31 Groupe d'Experts de l'ONU sur la RDC, Rapport final 2013, Consei de Sécurité de l'ONU, S/2014/42, 23 janvier 2014.
- 32 Alan Martin et Bernard Taylor All that Glitters is Not Gold: Dubaï, Congo and the Illicit trade of Conflict Minerals, Partnership Africa Canada, mai 2014.
- 33 Groupe d'Experts de l'ONU sur la RDC,

Conseil de Sécurité de l'ONU, S/2014/42, 23 janvier 2014, p.45.

- 34 En octobre 2013, par exemple, le kilogramme d'étain se vendait 4 dollars dans les mines du Sud-Kivu, contre 8 dollars dans les centres de négoce de Bukavu et 15 dollars à Kamembe, au Rwanda
- 35 Matthysen K. et Zaragoza Montejano A., 'Conflict Minerals' initiatives in DR Congo: Perceptions of local EurAc, novembre 2013.
- 36 http://www.oecd. org/fr/daf/inv/mne/ GuideEdition2.pdf.
- 37 Matthysen K. et Zaragoza Montejano A., op.cit..
- 38 Banque Mondiale, République Démocratique du Congo, La bonne gouvernance du secteur minier comme facteur de croissance, Rapport n°43402-ZR, mai 2008, p.8.
- 39 Selon Stefaan Marysse, Professeur à l'Université d'Anvers et Président du Centre belge de référence pour l'expertise sur l'Afrique centrale (CREAC), interviewé dans « Exploitation minière congolaise: artisanat versus industrie », Glo.be, 25 avril
- **40** 2014/0059 (COD).

Rwanda (étain, tantale). Controversée, cette stratégie l'est essentiellement en raison de l'implication de ces pays dans le **commerce** illégal des minerais exploités artisanalement à l'Est de la RDC (« 3Ts »28 et or) et qui y alimentent les conflits et les violences.

Le rôle joué par le commerce de ces minerais est aujourd'hui bien connu et documenté: il profite à divers groupes armés et à certains membres de l'armée congolaise, contribuant ainsi à l'enlisement du conflit. Depuis 2004, plusieurs Résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU ont dénoncé le phénomène des « minerais de conflit » en RDC29.

Les intérêts autour du commerce illégal des minerais congolais ne sont pas que locaux, mais aussi régionaux, plusieurs réseaux mafieux ayant développé des ramifications dans les pays voisins de la RDC »30. Selon l'UNGoE, « 98 % de l'or extrait de manière artisanale (en 2013) a été exporté illégalement de la RDC », pour une valeur représentant entre 383 millions et 409 millions de dollars31 Cet or est exporté principalement vers le Burundi, l'Ouganda, la Tanzanie et le Soudan du Sud, pour être ensuite envoyé vers Dubaï, l'une des principales plaques tournantes mondiales du commerce de l'or, ou vers Dar Es Salaam³². En ce qui concerne les « 3Ts », l'UNGoE affirme que « si les minerais de contrebande sont toujours acheminés vers l'Ouganda et le Burundi, le Rwanda reste la destination de choix des contrebandiers »33, en raison de l'écart important entre les prix pratiqués en RDC et le Rwanda³⁴.

Face à cette situation, l'Afrique centrale est devenue le laboratoire de **multiples initiatives internationales**, publiques ou privées, en faveur de la certification, de la traçabilité et de diligence raisonnable dans les chaînes d'approvisionnement³⁵ : iTSCi, Guide de l'OCDE³⁶, loi américaine Dodd-Frank (section 1502), six outils de l'Initiative de la CIRGL contre l'Exploitation Illégale des Ressources Naturelles. En 2012, la RDC et le Rwanda ont adopté des législations qui rendent obligatoire la diligence raisonnable dans les chaînes d'approvisionnement pour toutes les entreprises opérant dans les secteurs des « 3Ts » et de l'or. Sur le terrain, ces initiatives font face à des problèmes de faisabilité, de fiabilité et de sécurité. Malgré des objectifs louables, elles restent

encore inefficaces en termes de lutte contre le phénomène des « minerais de conflit ». Cette inefficacité s'explique en partie par le fait qu'elles ont été imaginées sans une réelle consultation préalable avec les acteurs locaux. Ces acteurs n'ont donc pu s'approprier les objectifs qu'elles poursuivent et les perçoivent comme des mesures imposées depuis l'étranger qui ne leur sont pas directement profitables³⁷.

La défiance de certains acteurs locaux vis-àvis de ces initiatives s'explique notamment par le fait que certaines d'entre elles ont encouragé les acheteurs internationaux à ne plus s'approvisionner officiellement dans la région et, consécutivement, ont diminué les revenus des communauté dépendant de l'artisanat minier. Or, ce secteur emploie directement près de 2 millions de personnes et 8 millions indirectement au niveau national³⁸, sur une population congolaise active estimée à 30 millions³⁹.

L'inefficacité des initiatives est également explicable par la faiblesse du contrôle de **l'Etat congolais** sur une exploitation et un commerce des minerais artisanaux encore largement informels. La capacité et les moyens à disposition des services chargés de sécuriser, de mettre en ordre le secteur et de coordonner la mise en œuvre des différentes initiatives en RDC, sont tout simplement insuffisants.

Après plusieurs années d'absence sur cette problématique, l'UE a présenté en mars 2014 une proposition de Règlement⁴⁰ encourageant, sur une base volontaire, un approvisionnement responsable des importateurs sur le marché européen de minerais provenant des zones en conflit ou à haut risque (étain, tantale, tungstène et or). Selon EurAc, les mesures volontaires proposées par la Commission européenne en la matière sont trop faibles pour mettre fin à la commercialisation sur le marché européen de minerais ayant financé des groupes armés actifs en Afrique centrale, et singulièrement en RDC.

En effet, le schéma d'auto-certification volontaire proposé ne contient aucune mesure obligatoire pour les entreprises et ne s'adresse qu'aux entreprises susceptibles d'importer vers l'Europe des minerais ou métaux

bruts, et non à celles qui les vendent sur le marché européen sous forme de produits finis (voitures, bijoux, électroniques). Les mesures proposées risquent donc de n'être suivies que par un nombre limité d'entreprises **concernées** par le commerce des « minerais de conflit ».

En outre, les mesures proposées par l'UE risquent de rencontrer les mêmes soucis d'efficacité auxquelles les autres initiatives internationales sont confrontées. L'UE et ses Etats membres devraient investir davantage de moyens dans le renforcement de la volonté et de la capacité de l'Etat congolais à contrôler l'exploitation et le commerce des minerais artisanaux.

Les propositions faites à ce sujet par la Commission et le Service d'Action Extérieure Européen (SEAE) dans leur Communication conjointe⁴¹ semblent trop vagues et lacunaires que pour soutenir véritablement un approvisionnement responsable depuis la RDC42.

Au vu de l'importance du secteur minier artisanal pour l'économie des provinces de l'Est, sa formalisation devrait être soutenue. La coexistence pacifique de ce secteur avec l'expansion des activités industrielles (exploration/exploitation)⁴³ n'est pas assurée, créant une situation à risque pour la sécurité si les dizaines de milliers de creuseurs se voyaient privés de leur principale source de revenu sans qu'aucune alternative ne leur soit proposée.

Des programmes de coopération autour de l'exploitation formelle des ressources naturelles (minerais, denrées agricoles, pétrole, gaz) devraient voir le jour dans la région. En permettant aux différents pays de tirer des bénéfices d'une exploitation régulée et équitable des ressources, de tels programmes contribueraient à **lutter contre le** « pillage » des ressources naturelles de la RDC et à faire émerger les conditions d'une paix durable dans la région.

41 Join (2014) 8.

42 EurAc, *Projet de* Règlement européen pour un approvisionnement responsable en minerais. Quelles leçons tirer de la République Démocratique du Congo ?, octobre 2014.

43 Au Sud Kivu, par exemple, le déploiement de l'entreprise canadienne BANRO met sous tension le secteur artisanal

RECOMMANDATIONS

Gouvernance des RN

PE-SEAE-CE-EM: réformer les Accords commerciaux, les Accords bilatéraux d'investissement et l'Initiative Matière Première de manière à permettre aux pays producteurs de ressources naturelles d'en réguler l'exploitation (protection de l'environnement et des communautés locales) et de les mobiliser comme levier financier de leur développement (création de valeur ajoutée, fiscalité);

- SEAE-CE-EM: soutenir techniquement et financièrement les efforts de la RDC à percevoir et optimiser de manière transparente les recettes fiscales issues de son secteur extractif, via la modernisation des régimes fiscaux des secteurs minier, pétrolier et forestier, et des services administratifs en charge de les faire appliquer (DGRAD,
- SEAE-CE: appuyer les autorités publiques et la société civile congolaises afin de leur permettre de comprendre et d'exploiter au mieux le futur afflux de données engendré par l'adoption des Directives européennes instaurant l'obligation de transparence des informations financières (pays par pays et projets par projets) relatives aux activités des entreprises extractives;

- SEAE-CE-EM: encourager le Burundi et le Rwanda à adhérer au processus ITIE, dans la perspective du développement annoncé de leurs secteurs extractifs (mines et hydrocarbures) -
- PE-SEAE-CE-EM: réformer la politique de RSE au niveau européen, de manière à rendre contraignant le respect des Principes directeurs de l'OCDE pour les multinationales et les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et droits humains. Cette réforme devrait notamment permettre aux victimes des activités des entreprises internationales d'accéder à la justice, et ce dans la juridiction européenne concernée par les activités de l'entreprise incriminée : SEAE-CE-EM: soutenir la révision et la mise en application en RDC des dispositifs légaux encadrant l'exploitation des ressources naturelles (Codes foncier, forestier et minier, loi sur les hydrocarbures) en vue de mieux protéger les droits des communautés locales;

SEAE-CE-EM: encourager et soutenir au Burundi, dans la perspective du développement annoncé de son secteur minier, l'instauration d'un nouveau Code minier qui protège les droits des communautés locales impactées par les opérations minières (exploration et exploitation).

Minerais de conflits

PE-CE-EM: adopter un Règlement européen sur un approvisionnement responsable en minerais provenant des zones en conflit qui rende obligatoire la mise en œuvre du Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence raisonnable non seulement non seulement pour les importateurs de minerais, de metaux des «3Ts» et d'or mais aussi pour les autres entreprises qui sont les premières à faire entrer ces métaux sur le marché européen sous forme de produits finis. Les entreprises concernées par la législation devraient être soumises à l'obligation de faire rapport sur la manière dont elles mettent en œuvre la diligence raisonnable dans leurs chaines d'approvisionnement, conformément au Guide de l'OCDE;

SEAE-CE-EM: renforcer l'appui de l'UE auprès de la CIRGL et de ses Etats membres en vue d'accélérer la mise en œuvre des six outils de l'Initiative Régionale de Lutte contre l'Exploitation Illégale des Ressources Naturelles;

SEAE-CE-EM: appuyer la formalisation du secteur minier artisanal en RDC, au travers du renforcement de son cadre législatif (révision du Code minier de 2002) et des services administratifs chargés de le faire appliquer (DGM, SAESCAM, Police des mines, etc.). La formalisation devrait reconnaître l'importance de l'artisanat minier sur le plan local et assurer sa coexistence avec le secteur industriel. Elle devrait en outre garantir une meilleure protection des artisans creuseurs et des femmes qui travaillent dans les mines, délimiter les zones réservées à ce type d'exploitation, et clarifier les mécanismes de règlement des conflits entre propriétaires détenteurs de droits fonciers (coutumiers ou formels) et ceux détenteurs de titres miniers.

Partie II: contextes nationaux

ette deuxième partie est consacrée à la construction de l'Etat de droit et à la démocratisation dans chacun des trois pays concernés par ce mémorandum. L'analyse des contextes nationaux proposée met donc en exergue l'un des trois enjeux régionaux présentés dans la première partie. Ce choix se justifie par la concomitence des agendas électoraux dans les trois pays d'ici 2017⁴⁴, par l'importance que ces échéances électorales revêtent pour leur population, et par les nombreux défis que représente dans chaque pays l'organisation d'élections réellement démocratiques, crédibles et pacifiées.

44 Elections locales.

et présidentielles au

provinciales, présidentielles

et législatives (2015-2016) en

RDC, élections législatives

Burundi (2015), et élections

présidentielles au Rwanda

Chacun à leur manière, les contextes politiques nationaux du Burundi, de la RDC et du Rwanda représentent un test pour l'engagement de l'UE à soutenir la démocratie en Afrique centrale. Le respect de cet engagement doit être l'une des priorités de la politique extérieure de l'UE au cours de cette nouvelle législature européenne. En effet, au-delà du bon déroulement des élections et du respect des droits humains, la démocratisation de la vie politique aura une influence directe sur la stabilité de chacun des trois pays ainsi que sur la possibilité d'y voir émerger un développement économique dont la population pourra enfin pleinement bénéficier.



Des électeurs consultent les listes électorales, Burundi 2010 (photo EurAc).

Burundi

Depuis son indépendance (1962), le Burundi a été marqué par les luttes de pouvoir, l'exclusion et les violences à caractère ethnique, et des guerres civiles avant causé la mort et le déplacement de centaines de milliers de personnes. Suite à la mise en œuvre de l'Accord de Paix d'Arusha (2000)⁴⁵, le pays a connu un retour progressif à la stabilité et une ouverture démocratique garantissant une participation équilibrée des Hutus et des Tutsi à la vie politique et institutionnelle. Néanmoins, les acquis de l'Accord d'Arusha semblent aujourd'hui menacés, d'une part, par l'échec du processus électoral de 2010 et, d'autre part, par la réduction progressive de l'espace démocratique à quelques mois des prochaines élections communales, législatives et présidentielles de 2015.

Après les années de guerre civile (1993-2003), la victoire du CNDD-FDD du Président Pierre Nkurunziza lors du scrutin de 2005 a conclu un premier processus électoral dont le caractère démocratique fut reconnu par l'ensemble des partis politiques et des observateurs étrangers. Cette étape a permis de mettre en place des institutions légitimes dont le Burundi avait besoin. L'abandon en avril 2009 de la lutte armée par le FNL, dernier des groupes rebelles burundais en activité, entretint l'espoir de voir le pays sortir définitivement de la violence.

Suite aux accusations de fraudes lors des élections communales de mai 2010, portées par une partie de l'opposition mais non confirmées par les observateurs nationaux et internationaux, la plupart des partis de cette opposition (FNL, MSD, FRODEBU...) ont pris la décision de boycotter le scrutin législatif et présidentiel de juin 2010. Se sentant menacés par le pouvoir en place, les principaux leaders de ces partis quittèrent le pays. Pierre Nkurunziza fut réélu pour un second mandat présidentiel et le CNDD-FDD remporta 79% aux sièges du Parlement. Les partis UPRONA et FRODEBU-Nyakuri, remportant respectivement 16% et 4.7% des sièges au Parlement, se joignirent au CNDD-FDD pour former l'actuel Gouvernement du Burundi⁴⁶.

Sous la pression de la Communauté internationale, plusieurs leaders d'opposition rentrèrent au pays début 2013. En mars de la même année, un atelier rassemblant la classe politique burundaise fut organisé avec le soutien du BNUB en vue de débattre du prochain cycle électoral prévu en 2015. La **feuille de route** produite au terme de l'atelier liste une série de principes destinés à fournir des garanties quant à l'inclusion et la participation démocratiques des partis au pouvoir et de l'opposition⁴⁷. Plus d'un an après l'atelier, force est de constater que les principes de la feuille de route ont régulièrement été violés par le pouvoir en place.

Espace démocratique en danger

Au Burundi, le droit à la liberté d'expression est garanti par la Constitution et les traités internationaux et régionaux ratifiés par l'Etat. En outre, la liberté d'expression fait partie de la Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Les organisations de la société civile burundaise, y compris les partenaires d'EurAc et de ses membres, jouent un rôle clé dans le suivi de l'action gouvernementale et la protection de l'espace démocratique. Hélas, une série de **lois liberticides**, déjà adoptées ou en passe de l'être, est venue se rajouter aux harcèlements et menaces subis depuis 2010 par les journalistes et autres voix critiques qui dénoncent les assassinats politiques, la corruption et la mauvaise gestion du pays.

L'Assemblée Nationale a adopté en avril 2013 une loi sur la presse visant à forcer les journalistes à révéler leurs sources d'informations relatives aux infractions en matière de sécurité de l'Etat, d'ordre public, de défense et d'intégrité physique et morale des personnes (article 17). En outre, les journalistes doivent s'abstenir de rapporter des informations qui pourraient affecter «l'unité nationale, l'ordre et la sécurité publics, la moralité et les bonnes mœurs, l'honneur et la dignité humaine, la souveraineté nationale, la vie privée des personnes, la présomption d'innocence» (article 18). La loi instaure aussi une « interdiction de diffuser des informations ou de publier des documents en rapport avec le secret de la défense nationale, de la sûreté de l'Etat et de la sécurité publique, la stabilité de la monnaie, les manifestations publiques illégales » (article 20). Les amendes pour des infractions à ces articles sont exorbitantes, leur montant pouvant atteindre 6 millions de francs burundais (3.000 euros). Aussi, bien que la loi n'ait pas encore été appliquée, les cas d'autocensure

- 45 Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, 28 aout 2000.
- 46 Le parti Uprona s'est scindé en deux camps en février 2014: d'une part, le camp de Charles Nditije et Evariste Ngayimpenda (Président et vice-Président du parti) qui ont quitté le gouvernement et, d'autre part, le camp de Concilie Nibigira qui a choisi de rester dans le gouvernement.
- 47 La création d'un lieu d'échange régulier entre la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) et les partis et acteurs politiques; la nécessité pour la jeunesse affiliée aux mouvements politiques de contribuer à un environnement propice pour les élections ; la nécessité d'établir un environnement sécuritaire qui protège tous les acteurs politiques, qui facilite leurs activités et la libre participation du peuple au processus électoral ; la nécessité de garantir le libre accès des partis et acteurs politiques aux médias d'Etat ainsi que la liberté d'expression, de manifestation et d'association.

de la part des journalistes sont devenus une réalité.

Une **loi sur les manifestations et réunions publiques** adoptée en août 2013 prévoit que celles-ci devront être signalées aux autorités administratives quatre jours avant leur déroulement. La principale inquiétude concerne la possibilité pour le pouvoir en place d'invoquer cette loi pour empêcher les partis d'opposition de mobiliser leurs partisans et les organisations de la société civile de manifester ou de tenir des conférences de presse⁴⁸. Par ailleurs, la loi prévoit qu'aucun congrès d'un parti politique ou qu'aucune assemblée d'une organisation de la société civile ne puisse se tenir sans la participation d'un représentant de l'administration.

48 Les autorités territoriales

ont le droit d'interdire ces

réunions et manifestations publiques si des signes

indiquent qu'elles sont de

publique.

nature à perturber la sécurité

49 Amnesty International,

Burundi - le verrouillage.

Lorsque l'espace politique se rétrécit, Juillet 2014.

Les organisations de la société civile dénoncent également un projet de loi relatif aux ASBL qui, s'il était adopté, ouvrirait la voie à une instrumentalisation du processus d'agrément des ASBL par le Gouvernement : les ASBL devraient introduire leur demande d'agrément auprès du Ministère de l'Intérieur et du Ministère compètent pour le domaine dans lequel elles travaillent (santé, agriculture, etc.). La société civile craint que ces mesures servent à soumettre leurs activités au contrôle du Gouvernement et empêchent les ASBL, ainsi que les réseaux d'associations, de travailler dans plusieurs domaines simultanément. En outre, l'enregistrement des ONG devrait être renouvelé chaque année, les soumettant à une insécurité permanente quant à leur survie. Enfin, les regroupements entre associations qui ne travaillent pas dans le même domaine seraient interdits, mettant en péril les nombreuses plateformes existantes qui regroupent différents types d'organisations (syndicats, confessions religieuses, ONG...).

Dégradation du contexte préélectoral

L'introduction des lois liberticides décrites ci-dessus, à un an du scrutin de 2015, té-moigne de la stratégie du CNDD-FDD consistant à affaiblir les partis d'opposition, les médias et la société civile. Cette stratégie pourrait s'expliquer par la crainte du parti au pouvoir de perdre l'hégémonie qui est la sienne depuis 2010.

Conscient de la faiblesse du bilan de l'action gouvernemental, le CNDD-FDD tente de réduire la capacité des autres partis à représenter l'alternative. La volonté du CNDD-FDD de s'accrocher au pouvoir au dépend du jeu démocratique est également perceptible par une tentative de s'assurer un niveau de contrôle de l'Assemblée Nationale équivalent à l'actuel, malgré la probable réduction du nombre de sièges qu'il occupera au sein de cette enceinte au lendemain des élections de 2015.

Le 21 mars 2014, le Gouvernement burundais a déposé une **proposition de révision constitutionnelle** devant l'Assemblée Nationales permettant au Président Pierre Nkurunziza de briguer un troisième mandat et ramenant la majorité nécessaire à l'adoption des lois à l'Assemblée Nationale de deux tiers à une majorité simple. Cette proposition menace clairement les acquis de l'Accord d'Arusha assurant une représentation et une participation équilibrées des différentes composantes communautaires à la vie politique et institutionnelle du pays.

Pourtant, l'ensemble des partis politiques, des organisations de la société civile et des confessions religieuses avaient conclu en décembre 2013 un accord (« consensus de **Kigobe** ») établissant que si un changement de Constitution est souhaitable en vue de développer un nouveau Code électoral, les modifications du nombre de mandats présidentiels et de la majorité parlementaire ne devraient être traitées qu'après les élections de 2015. Même si L'Assemblée Nationale a rejeté à une courte majorité (une voix) la proposition de révision constitutionnelle, la tentative de passage en force du Gouvernement contre le « consensus de Kigobe » a de quoi inquiéter étant donné la fragilité de la situa-

L'insécurité interne et les violences sont grandissantes. Les jeunes du CNDD-FDD, les Imbonerakure (« Ceux qui voient loin »), sont régulièrement impliqués dans des atteintes aux droits humains (passages à tabac, actes d'intimidation, entraves au déroulement de réunions politiques) et ont également été impliqués dans plusieurs homicides entre 2012 et 2014⁴⁹. Présents dans tout le pays, ils bénéficient d'une certaine impunité puisque leurs agissements ne sont aucunement

contrés par l'administration ou les forces de sécurité locales.

Le 3 Avril 2014, le BNUB a transmis un rapport au siège de l'ONU accusant le Gouvernement burundais d'avoir distribué des armes aux Imbonerakure. Le 16 mai 2014, la police judiciaire de Bujumbura a arrêté Pierre Claver Mbonimpa, Président et fondateur de l'APRODH. Son arrestation fait suite à une intervention radiophonique, le 6 mai 2014, dans laquelle il affirmait disposer de preuves qu'un entrainement militaire a été prodigué en RDC à des jeunes burundais sous la supervision d'un cadre du SNR burundais. Selon l'activiste, certains de ces jeunes auraient été tués sur le sol congolais.

Par ailleurs, un risque d'escalade existe si les jeunesses d'autres partis décident de répondre de manière proportionnée aux agissements des Imbonerakure.

Lors d'affrontements survenus le 8 mars **2014** entre la police et les représentants du MSD au cours d'une activité sportive organisée par ce dernier, **69 membres de ce parti** ont été arrêtés, dont 21 ont été condamnés à la perpétuité sans que le pouvoir judiciaire n'en fournisse la moindre motivation. En outre, un mandat d'arrêt a été émis à l'encontre du Président du MSD, Alexis Sinduije pour cause de « participation à un mouvement insurrectionnel, rébellion et outrage et violence envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique ». Suite aux évènements du 8 mars, le Gouvernement a également interdit l'exercice en groupe de toute activité sportive.

La Commission Nationale Terre et autres Biens (CNTB) est chargée de traiter les litiges (notamment fonciers) opposant les victimes des assassinats et les sinistrés de guerre à des tiers. Elle est depuis quelque temps l'objet de critiques régulières, et la récente réforme de la CNTB (décembre 2013) a engendré des inquiétudes chez certains groupes de la société burundaise. Ceux-ci doutent de l'indépendance du nouveau dispositif vis-à-vis du régime en place. La situation présage de risques d'instrumentalisation de la question ethnique à des fins politiques.

Justice transitionnelle

Promulguée le 15 mai 2014 par le Président, la loi portant sur la création et le fonctionnement de la future Commission Vérité **Réconciliation** (CVR) aurait dû constituer une avancée significative de la mise en œuvre de l'Accord d'Arusha. Cependant, le texte adopté par l'Assemblée nationale ne fait référence ni à la création d'un Tribunal Spécial, prévu par l'Accord d'Arusha, ni à l'éventualité d'engager des poursuites judiciaires devant les tribunaux ordinaires sur base des éléments recueillis dans le cadre des travaux de la CVR. En outre, la procédure de nomination des 11 commissaires soulève des doutes quant à leur indépendance. Ces défauts mettent à mal le travail de **réconciliation**, de **réparation** et de **lutte contre l'impunité** au Burundi.

Ces faits illustrent l'instauration d'un climat de peur à quelques mois des élections et participent au retour à un niveau de tension plus qu'inquiétant. La situation est devenue critique et requiert un engagement fort de l'UE et de ses Etats membres, afin de prévenir une escalade de violences dommageable non seulement pour le Burundi mais aussi pour les pays de la région.

SEAE–EM: faire pression sur le
Gouvernement burundais pour que
l'espace démocratique reste ouvert
et que les acteurs politiques, tant
de la majorité que de l'opposition,
puissent participer en sécurité à la
vie politique du pays, conformément
aux recommandations contenues
dans la feuille de route de mars

RECOMMANDATIONS

PE-SEAE-CE-EM: conditionner le soutien financier de l'UE et de ses États-membres au processus électoral (1) au déroulement inclusif, transparent et apaisé des élections et (2) à l'instauration d'un environnement permettant à la société civile, aux médias et à l'opposition politique d'exercer démocratiquement leurs rôles respectifs;

SEAE-CE-EM: soutenir l'action de la société civile burundaise, notamment au travers du financement de l'éducation civique et électorale; SEAE-CE-EM: soutenir la professionnalisation, la liberté et la diversification des médias indépendants au Burundi;

SEAE-CE-EM: soutenir le processus de justice transitionnelle de façon à ce qu'il s'opère de manière transparente, impartiale et inclusive. L'une des priorités de ce soutien devrait être la nomination au sein de la CVR de Commissaires compétents et indépendants.

République Démocratique du Congo (RDC)

Après 20 années de guerres et de crises politiques, la RDC est toujours confrontée aux activités de nombreux groupes armés et aux défis majeurs de la reconstruction de l'Etat et de son développement socio-économique. A cet égard, des développements significatifs ont été observés depuis 2013 : signature de l'Accord Cadre (février), reddition du M23 (octobre/novembre), opérations contre des groupes armés (ADF et FDLR), système de bancarisation pour le payement des fonctionnaires, des militaires et policiers, fort taux de croissance économique (8,5% en 2013). Ces développements ne doivent pas conduire les partenaires de la RDC à réduire leur niveau d'engagement, notamment leur soutien à la construction de l'Etat de droit et à la démocratisation.

La signature de l'Accord de Sun City (2002), et la transition politique (2003-2006) qui a suivi, ont abouti à l'adoption d'une nouvelle Constitution (18 février 2006). Les premières élections démocratiques en RDC depuis 1964 ont été organisées en 2006 (présidentielles et législatives) et 2007 (provinciales, sénatoriales). Ce premier pas significatif a été réalisé grâce à l'appui politique et financier importants de la Communauté internationale, notamment de l'UE et de certains de ses Etats membres. Principale ombre au tableau: les élections locales qui, selon la Constitution, auraient dû clôturer ce premier cycle électoral, ont été reportées.

En janvier 2011, une modification de la Constitution instaurant un système à un tour pour l'élection présidentielle a été adoptée. En réaction, l'UE réduisit son appui aux élections présidentielles et législatives de novembre 2011. Ces élections ont été marquées par d'importantes lacunes en terme de préparation et de nombreuses irrégularités lors de la récolte et la compilation des résultats. En conséquence de quoi, la crédibilité des résultats du scrutin a été sérieusement remise en cause⁵⁰. Les observateurs congolais et internationaux ont clairement pointé du doigt la CENI pour son manque de transparence et sa trop grande proximité avec le pouvoir en place.

Crise de légitimité des institutions politiques

L'échec du scrutin de 2011 a engendré une crise de légitimité généralisée des institutions politiques, exacerbée par la non organisation des élections locales (attendues depuis 2006) et le report des élections provinciales et sénatoriales. Elus en 2007, les Députés provinciaux et Sénateurs occupent leur mandat et continuent à être payés comme tel, illégalement, depuis 2011.

Afin de répondre aux critiques adressées en 2011 à la CENI, cette organisation a été réformée, permettant notamment à 3 représentants de la société civile d'être impliqués dans sa gestion. Mais des **inquiétudes quant à l'indépendance de la CENI** demeurent puisqu'elle reste composée de personnalités issues de la classe politique, pour la plupart proches de la majorité présidentielle.

Enjeux du cycle électoral 2014-2016

La nouvelle CENI a présenté en janvier 2014 une feuille de route du processus électoral 2014-2016 proposant deux hypothèses pour l'organisation des différentes élections. La première hypothèse prévoit de tenir en 2015 des élections municipales et locales au suffrage direct et celles des députés provinciaux, des sénateurs, des gouverneurs et vice-gouverneurs, des conseillers urbains, des chefs de secteur et des bourgmestres et maires et maires adjoints au suffrage indirect. L'élection des députés nationaux et du Président se tiendrait dès lors au suffrage direct en 2016.

La seconde hypothèse prévoit la tenue en 2015 des élections municipales et locales au suffrage direct et celles des conseillers urbains, des chefs de secteur, des bourgmestres et des maires au suffrage indirect. Elle reporte l'élection au suffrage direct des députés provinciaux et nationaux en 2016, au même moment que l'élection présidentielle, et propose de tenir l'élection des sénateurs et des vice-gouverneurs au suffrage indirect en 2017.

Les hypothèses présentées par la CENI sont contestées par la société civile congolaise, en particulier le recours au mode de suffrage indirect qui est rejeté en bloc⁵¹. Au vu du calendrier des élections urbaines, municipales et locales publié le 26 mai 2014 par la CENI, les propositions de la société civile n'ont

manifestement pas été prises en compte.

Le calendrier semble opter pour la 2^{ème} hypothèse de la feuille de route de janvier 2014, puisqu'il fixe le scrutin des conseillers des communes, des secteurs et des chefferies au 14 juin 2015, le vote des conseillers urbains, des bourgmestres et des chefs de secteur au 29 août 2015, et le scrutin des maires et maires adjoints au 15 octobre 2015.

La publication de ce calendrier a provoqué de fortes réactions d'organisations de la société civile et de plusieurs partis d'opposition. Les premières estiment que le calendrier « aggrave la crise de consensus entre les parties prenantes au processus électoral 2014-2016 »52 et les seconds l'ont qualifié de « provocation ». Les raisons de ces réactions sont multiples : inquiétudes autour de la bonne organisation des élections locales, le manque de consensus politique autour du calendrier et, surtout, le fait que ce dernier omet de clarifier les périodes prévues pour la tenue des élections provinciales, législatives et présidentielles. En écho à ces inquiétudes, les envoyés spéciaux de l'ONU, de l'Union Africaine, de l'Union européenne (UE) et des Etats-Unis ont appelé le 3 juin 2014 la publication d'un calendrier « global » qui inclut tous les scrutins prévus en RDC d'ici aux présidentielles de 2016.

Malgré l'opposition de la société civile et d'une partie de la classe politique congolaise, le Gouvernement a approuvé le 9 juin 2014 un **projet de révision de la Constitution qui** vise à introduire le mode de scrutin indirect pour les élections provinciales. Il est aussi à craindre que ce déverrouillage constitutionnel ouvre la possibilité pour le pouvoir en place d'également modifier l'article 220 limitant à deux le nombre de mandats présidentiels autorisés, et ce en vue de permettre au Président Joseph Kabila de briguer un **troisième mandat**.

Espace démocratique réduit

L'espace démocratique, la liberté d'expression et les conditions de la mobilisation citoyennes se dégradent au fur et à mesure que se rapprochent les échéances électorales. La fébrilité du pouvoir en place se reflète dans les moyens qu'il utilise de plus en plus fréquemment pour réprimer l'expression du mécontentement populaire et des aspirations au changement⁵³.

L'espace démocratique dont dispose **l'opposition** est également réduit. En février 2014, Vital Kamerhe, Président de l'UNC, s'est vu refuser à deux reprises la permission de se rendre à l'Est du pays pour y tenir des meetings politiques. Et, il existe d'autres exemples d'opposants limités dans leur action politique⁵⁴.

Dans ce contexte, la société civile fait difficilement entendre sa voix sur la question des élections. Le climat préélectoral s'assombrit, empêchant un retour à l'apaisement et à la confiance envers les institutions.

Les **inquiétudes de la société civile**, et d'une partie de l'opposition congolaises, sur la question électorale concernent :

- Les doutes persistants concernant l'intention du pouvoir en place de changer la Constitution en vue, entre autres, de permettre au Président Joseph Kabila de briguer un troisième mandat.
- L'élaboration de la feuille de route par la CENI qui s'est déroulée sans réel dialogue avec la société civile et l'opposition politique malgré la constitution d'un Cadre de concertation national prévu à cet effet⁵⁵.
- Le fichier électoral, dont la fiabilisation actuellement opérée par la CENI (inclusion des « omis ») exclurait l'ajout des « nouveaux majeurs » (ceux qui ont acquis le droit de vote depuis 2011) et la suppression des nombreux doublons constatés sur le fichier de 2011.

Décentralisation à l'arrêt

Si la mise en place d'institutions démocratiques passe par l'organisation des élections locales, elle nécessite également une decendécentralisation du pouvoir. Dans un pays de la taille de la RDC, cette étape est cruciale en vue de rapprocher les processus de décisions politiques du citoyen et d'introduire de la transparence et de la redevabilité dans ces processus.

En RDC, le vaste chantier de la **décentra- lisation** est depuis longtemps à l'arrêt. La Constitution prévoyait en 2006 de doter les 26 Provinces et les entités territoriales décentralisées (villes, communes, secteurs et chefferies) d'une large autonomie, d'une personnalité juridique et d'un financement approprié. En l'absence d'élections locales,

- **52** Position des organisations de la société civile congolaise sur le calendrier électoral de la CENI, Kinshasa 2 juin 2014.
- 53 Arrestations arbitraires, empêchement des déplacements des leaders d'opposition, intimidations et ingérences vis-à-vis des médias et des ONG).
- 54 La Voix des Sans Voix pour les Droits de l'Homme, RDCongo: La VSV invite les autorité à mettre fin au musellement des opposants politiques, Communiqué de presse N°042/RDC/VSV/ CE/2014, 18 septembre 2014.
- 55 Le Cadre de concertation mis en place par la CENI pour échanger avec toutes les parties prenantes sur le processus électoral ne propose pas, dans les faits, un réel espace de discussion.

51 AETA (Agir pour des Elections Transparentes et Apaisées), déclaration du 30 avril 2014; Comité permanent de la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO), Communiqué sur le cycle électoral 2013-2016 du 28 février 2014.

⁵⁰ Voir Mission d'observation électorale de l'Union Européenne, Élections présidentielle et législative - 28 novembre 2011, Rapport final; Centre Carter, Élections présidentielle et législative – République Démocratique du Congo – 28 novembre 2011, Rapport final.

les entités décentralisées ne seront constituées par aucun organe élu. Et en l'absence de décentralisation effective, les élus locaux seront empêchés d'exercer pleinement leurs compétences. Pour continuer à jouer un rôle positif dans la reconstruction congolaise, l'UE et ses Etats membres doivent renforcer leurs appuis ciblés et coordonnés à la démocratisation, qui reste l'un des défis majeurs de la construction d'un Etat de droit en RDC.

RECOMMANDATIONS

- PE-SEAE-CE-EM: contribuer activement à l'organisation d'élections démocratiques, fiables et conformes à la Constitution, à tous les niveaux de pouvoir d'ici fin 2016;
- PE-SEAE-EM: prendre une position claire pour que les articles fondamentaux de la Constitution congolaise soient respectés et qu'aucune modification n'y soit introduite en vue de rallonger la durée ou le nombre des mandats présidentiels ou de changer le mode de scrutin;
- PE–SEAE–CE–EM: conditionner le soutien financier de l'UE et de ses États-membres au processus électoral (1) au déroulement inclusif, transparent et apaisé des élections, (2) à un consensus minimal autour de l'organisation des élections et (3) à l'instauration d'un environnement permettant à la société civile et à l'opposition politique d'exercer démocratiquement leurs rôles respectifs;

ger le Gouvernement et les

Parlementaires congolais à

Constitution:

accélérer le processus de décen-

tralisation, conformément à la

- SEAE-EM: Encourager la CENI à recourir au Cadre de concertation pour élaborer (1) une feuille de route électoral résultant d'un consensus entre les demandes et observations des organisations de la société civile, des partis de la majorité et de l'opposition, et (2) un calendrier électoral incluant toutes les élections aux différents niveaux de pouvoir à prévoir d'ici fin 2016;
- SEAE-EM: encourager la CENI à ce que la fiabilisation du fichier électoral en vue des élections de 2015 intègre non seulement les omis, mais aussi les « nouveaux majeurs » (ceux qui ont acquis le droit de vote depuis 2011), et supprime les nombreux doublons constatés dans le fichier de 2011;
- SEAE-CE-EM: soutenir l'action de la société civile congolaise, notamment au travers du financement de l'éducation civique et électorale. Une attention particulière doit être accordée à la mobilisation et à la participation des femmes, notamment dans les zones rurales.

Rwanda

Après trois années de guerre civile entre rebelles tutsis du Front Patriotique Rwandais (FPR) et le Gouvernement Rwandais, la signature des Accords d'Arusha le 4 août 1993 a conduit à la formation d'un Gouvernement d'unité nationale. Le 6 avril 1994, l'avion du Président Juvénal Habyarimana est abattu lors de son atterrissage à Kigali, marquant le début du génocide qui a dévasté le pays et causé la mort de près d'un million de personnes. Vingt ans après, le Rwanda commémore ce drame qui constitue l'une des pires tragédies de la seconde moitié du 20 ième siècle. Un momentum qui ne doit pas nous empêcher de porter un regard lucide sur le bilan de la reconstruction politique et sociétale dirigée depuis 1994 par le FPR du Président Paul Kagame.

En 20 ans, le Rwanda a fait des progrès remarquables en matière de **reconstruction des infrastructures**, de **gouvernance économique** et de **consolidation de la sécurité interne**. La croissance du PIB tourne autour des 8% depuis plusieurs années et de réelles avancées peuvent être signalées dans la réalisation des OMD, même si la pauvreté reste un défis important, surtout en milieu rural. A cet égard, il faut re-

connaître le mérite des autorités rwandaises en matière de réorganisation administrative et de stabilité institutionnelle.

Bien qu'étant souvent cité comme exemple de gouvernance technocratique et de développement économique sur le continent africain, le tableau idyllique du « modèle rwandais » ne manque pas de se fissurer au moment d'aborder l'enjeu de la gouvernance politique. Les voix dissidentes et la société civile indépendante du pouvoir n'existent quasiment plus au Rwanda. L'espace démocratique et la liberté d'expression y sont extrêmement réduits, les autorités gouvernementales exerçant une pression constante sur les médias, la société civile et l'opposition politique.

Vers un nouveau durcissement du régime ?

Cette pression s'exerce par l'intermédiaire de barrières administratives, de l'instrumentalisation du pouvoir judiciaire (arrestations, emprisonnements) et, dans certains cas, de menaces physiques (intimidations, assassinats). Selon l'ong HRW, « un nombre croissant de personnes ont été victimes de disparitions forcées ou sont portées disparues au Rwanda depuis mars 2014 »56. C'est notamment le cas du directeur de la radio confessionnelle Amazing

Grace⁵⁷, Cassien Ntamuhanga, et de Jean Damascène Munyeshyaka, cadre du Parti Vert Démocratique du Rwanda (DGPR), disparu depuis fin juin 2014⁵⁸. Selon des informations reçues par HRW, certaines victimes de disparitions forcées auraient été appréhendées par des militaires des Forces de défense rwandaises (RDF).

Dans un communiqué datant du 4 juin 2014, le Département d'Etat américain s'est dit très inquiet de cette vague d'arrestations et de disparitions. En réaction, le président du Rwanda a notamment déclaré que le régime en place continuerait à « arrêter plus de suspects et si possible tuer en plein jour ceux qui tentent de déstabiliser le pays »59. Ces derniers mois, la répression frappe également des anciens proches collaborateurs du Président Paul Kagame⁶⁰.

Libertés politiques et liberté d'expression

Le 8 août 2010, le Président Paul Kagame a été réélu en récoltant 93% des suffrages. Selon HRW, ces élections furent marquées par une « une tendance inquiétante à l'intimidation, aux persécutions et à d'autres abus [et] une répression accrue à l'encontre de l'opposition »61. Citons, à titre d'exemple, l'arrestation des leaders d'opposition Victoire Ingabire (FDU-Inkingi) et Bernard Ntaganda (PS-Imberakuri) avant la tenue des élections présidentielles, et leur condamnation pour « complot, atteinte à la sûreté de l'Etat et négation du génocide ». Bernard Ntaganda a été libéré en juin 2014 après avoir passé 4 ans en prison, tandis que Victoire Ingabire y est toujours détenue.

Dans ce contexte, c'est sans surprise que les élections législatives de septembre 2013 ont été largement remportées par le FPR (76,22 % des suffrages). Comme lors des élections de 2008, le Parti Social Démocrate (PSD) et le Parti Libéral (PL), considérés comme proches du pouvoir, ont obtenu les deuxième (13%) et troisième (9%) scores. Aucun des autres partis politiques et des quatre candidats indépendants n'ont pu participer à ce scrutin. Le DGPR n'a quant à lui pas pu participer au scrutin, le Gouvernement ne lui ayant octroyé son enregistrement qu'à la veille de la date limite fixée pour la présentation des listes électorales.

Il semble que l'état des libertés politiques et d'expression ne connaisse pas d'amélioration depuis les dernières élections législatives. Dans un rapport sur le Rwanda rendu public en juin 2014, le Rapporteur Spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maïna Kiai, soulignait que le « recours à la criminalisation de tout désaccord public pacifique inculque la peur, empêche toute dissidence et pluralisme »62.

Cette dégradation des libertés affecte bien évidemment la situation des médias. Le 8 février 2013, une **nouvelle loi** a été adoptée en vue d'aider le développement d'un journalisme indépendant au Rwanda. Si, en théorie, elle dit protéger le droit des journalistes aux libertés d'opinion et d'expression, elle est, dans les faits, inopérante en raison d'un espace médiatique cadenassé par le pouvoir en place. Les médias sont largement dominés par les opinions pro-gouvernementales et les journalistes n'ont que rarement la possibilité de critiquer l'action du Gouvernement, en raison d'intimidation, de menaces et de poursuites engagées contre eux⁶³.

Une société civile anéantie?

EurAc a toujours plaidé pour la consolidation de la gouvernance démocratique comme facteur essentiel de stabilité et de développement dans la région des Grands Lacs. A cet égard, la société civile a un rôle primordial à jouer en tant qu'intermédiaire entre les citoyens, les pouvoirs publics et le secteur privé. Cependant, au Rwanda, les organisations de la société civile ne disposent que d'un espace de liberté, d'interaction et de dialogue avec le gouvernement très limité, et ne peuvent donc pas assurer un monitoring de l'action gouvernementale véritablement indépendant.

De nombreuses **organisations de la société civile rwandaise** ont été victimes d'attaques et de persécutions. Leurs leaders ont été obligés de s'exiler et ont été remplacés par des proches du Gouvernement. Ce fut encore le cas en 2013 pour la Ligue rwandaise pour la promotion et la défense des droits de l'homme (LIPRODHOR), dernier groupe national indépendant et efficace de défense des droits humains, dont « des membres considérés comme favorables au Gouvernement ont pris le contrôle »⁶⁴.

- oration ives.

 public e l'ONU liberté que le désac
 public se RSF, Un directeur de radio disparaît au soir des commémorations du génocide des Tutsis au Rwanda, 9 avril 2014.

 58 « Rwanda: l'inquiétude grandit suite à la disparition d'un opposant », RFI, 16 juillet 2014.
 - 59 « Le président rwandais Kagame menace de «tuer en plein jour ceux qui déstabilisent le pays » , Le Soir, 6 juin 2014.
 - 60 Colette Braeckman, « Kigali: des arrestations frappent le « premier cercle » , blog lesoir.be, 26 août 2014.
 - 61 Human Rights Watch, Rwanda: Silencing Dissent Ahead of Elections, 2 août
 - 62 « Liberté d'expression: un rapporteur de l'ONU critique le Rwanda », RFI, 15 juin 2014.
 - 63 Human Rights Watch, World Report 2014. Events of 2013, p.157.
 - **64** *Ibidem*, p.156.

56 Human Rights Watch, Rwanda: Vague de disparitions forcées, 16 mai 2014.

Les récentes instructions du Premier Ministre rwandais établissant la création du Forum d'Action Conjointe pour le Développement⁶⁵ (JADF) mettent à mal l'**indépendance** et l'autonomie des ONG internationales présentes dans le pays. Les instructions prévoient que ces ONG deviennent automatiquement membres du JADF, et comme telles, soient soumises à l'obligation de présenter aux autorités un plan d'action annuel, un budget et des rapports tous les quatre mois pour chaque secteur et chaque zone géographique dans lesquelles elles interviennent. Les plans d'action annuels soumis par les ONG internationales devront d'abord être approuvés par le Gouvernement avant d'être mis en œuvre. En outre, la soumission d'un nombre excessif de rapports, les ONG internationales étant généralement actives dans plusieurs secteurs et zones géographiques, représente une surcharge administrative qui risque tout simplement d'empêcher ces ONG de travailler.

Réconciliation véritable ?

Pour être durable, la stabilité du Rwanda doit être fondée sur un processus d'ouverture démocratique et politique, ainsi que sur la participation active de la société civile et de la population au développement du pays. Or, la pression, le contrôle des autorités sur la population et le sentiment de peur qui en découle empêchent la participation des différentes composantes sociétales à la vie politique et une réelle égalité de droits entre Rwandais.

De sérieuses inquiétudes existent quant aux conditions et aux conséquences d'une possible alternance à la tête du pouvoir au Rwanda. En effet, en l'absence d'une quelconque forme d'alternance au cours des 20 dernières années, il est impossible de savoir si le « modèle rwandais », souvent défendu comme nécessaire à la stabilité post-génocide du pays, aura conduit à une véritable réconciliation et au désamorçage de la question ethnique. Comme le dit Rapporteur Spécial de l'ONU Maïna Kiai, « la peur d'un nouveau génocide ne peut pas être invoquée pour réduire les libertés fondamentales, car elles sont nécessaires à la prévention des conflits »66.

Au vu de ce qui précède, il est essentiel que l'UE et ses Etats membres développent un dialogue constructif mais ferme avec le pouvoir en place pour l'ouverture de l'espace démocratique et politique au Rwanda.

PE-EM-SEAE-CE: faire pression sur le Gouvernement rwandais pour qu'il ouvre l'espace démocratique et lève les mesures instaurées qui empêchent les organisations de la société civile, tant rwandaises qu' internationales, de travailler et qui menacent leur existence-même;

RECOMMANDATIONS

PE-EM-SEAE-CE: faire pression sur le Gouvernement rwandais pour qu'il entame un processus d'ouverture de l'espace politique inclusif, qui permette aux partis d'opposition démocratiques d'être accrédités et de participer aux élections à tous les niveaux de pouvoir;

EM-SEAE-CE : soutenir l'émergence d'une société civile et de médias professionnels et indépendants au Rwanda.

POUR UN ENGAGEMENT RENFORCÉ EN FAVEUR DE LA PAIX ET DE LA DÉMOCRATIE DANS LA RÉGION DES GRANDS LACS

réé en 2003, le Réseau européen pour l'Afrique centrale (EurAc) compte 39 organisations membres issues de la société civile de 12 pays européens . Ces organisations travaillent sur et dans la région des Grands Lacs. Elles soutiennent des organisations de la société civile au Burundi, en République Démocratique du Congo (RDC) et au Rwanda dans leurs efforts de promotion de la paix, de la défense des droits humains et du développement.

Les membres d'Eur**Ac** désirent s'attaquer aux causes structurelles de l'instabilité dans la région des Grands Lacs et appuyer ou accompagner des dynamiques locales. Les membres d'Eur**Ac** partagent une même vision et un même objectif : **une politique de l'UE et de ses Etats membres en Afrique centrale cohérente et attentive aux besoins et aspirations des populations de cette région**, notamment les plus vulnérables et les plus marginalisées.

Eur*Ac* concentre son activité sur le plaidoyer auprès des institutions et décideurs politiques européens, autour de **3 thèmes prioritaires** pour la région des Grands Lacs : (1) la paix et la sécurité, (2) la démocratisation et (3) la gestion des ressources naturelles. **Transversalement** à ces domaines, l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des acteurs non-Etatiques comme contre-pouvoir sont des axes prioritaires de notre plaidoyer.

L'objectif de ce mémorandum est d'attirer l'attention sur l'importance de l'engagement de l'UE pour l'Afrique centrale et de plaider en faveur de son renforcement durant la nouvelle législature européenne 2014-2019. Cette période s'annonce délicate pour la stabilité de la RDC, du Burundi et du Rwanda. L'intention d' EurAc est d'encourager les Parlementaires, la Commission, le Service d'Action Extérieur et les Etats européens à s'engager davantage pour que l'UE joue pleinement son rôle dans la pacification, la stabilisation et le développement de la région des Grands Lacs.





EurAc – Réseau européen pour l'Afrique centrale Rue des Tanneurs, 165 B - 1000 Bruxelles, Belgique Tel: +32 (0)2 213 04 00 E-mail: Donatella.rostagno@eurac-network.org www.EurAc-network.org



Photographie en couverture : rassemblement citoyen dans la ville de Kamituga (Sud Kivu) en 2009 (Commission Justice et Paix Belgique francophone)

⁶⁵ Instructions N° 004/03 du 27 décembre 2013.

^{66 «} Liberté d'expression: un rapporteur de l'ONU critique le Rwanda », RFI, 15 juin 2014







































































