



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION EUROPÉENNE POUR
LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 19.6.2013
JOIN(2013) 23 final

COMMUNICATION CONJOINTE AU CONSEIL
CADRE STRATÉGIQUE POUR LA RÉGION DES GRANDS LACS

CADRE STRATÉGIQUE POUR LA RÉGION DES GRANDS LACS

I. Résumé

La région des Grands Lacs, et plus particulièrement l'est de la République démocratique du Congo (RDC), est, depuis vingt ans, le théâtre d'un conflit qui s'enlise car le problème n'a jamais été attaqué à la racine.

Une gouvernance déficiente, l'absence de sécurité et l'incapacité de garantir l'État de droit dans une grande partie de la région, le tout associé à la pauvreté et à des infrastructures et des services inexistantes, ont accentué les disparités sociales. Des groupes armés sèment le chaos, ce qui aggrave les problèmes de la région en empêchant le développement humain, social et économique.

Pour remédier à la situation, il est nécessaire d'intervenir dans cinq domaines essentiels pour:

- a) aider les États de la région à gagner en efficacité, à devenir plus responsables et à acquérir la capacité de fournir des services de base et à assurer la sécurité physique, judiciaire et administrative dans tout le pays, éventuellement en adoptant une structure politique décentralisée;
- b) assurer la sécurité dans l'est de la RDC et rétablir la confiance entre les différentes communautés;
- c) reconstruire l'économie de la région, afin de permettre aux populations de bénéficier des richesses minières, des possibilités qu'offre un marché régional plus intégré et d'un meilleur accès aux marchés mondiaux;
- d) développer la coopération et la confiance entre les pays de la région et instaurer des mécanismes qui garantiront une coopération efficace;
- e) faire en sorte que la communauté internationale encourage les pays et autres acteurs de la région à tenir leurs engagements et à agir de manière responsable tant à l'intérieur des frontières que dans leurs relations avec les pays voisins.

Dans la poursuite de ces objectifs, l'UE œuvrera en étroite coopération avec les organisations régionales, notamment avec l'Union africaine (UA) et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL)¹, ainsi qu'avec les Nations unies, et plus particulièrement avec la Mission renforcée de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO), qui continuera à jouer un rôle important jusqu'à ce que la stabilité intérieure soit garantie dans la région.

Le présent cadre stratégique est conçu pour garantir, dans un souci de synergie, la réalisation globale des objectifs de l'UE en matière de sécurité et de développement, notamment de prévention des conflits et de construction de la paix. Il n'a, en soi, aucune incidence budgétaire. En coopération avec d'autres membres de la communauté

¹ L'organisation compte 11 États membres, à savoir: l'Angola, le Burundi, la République centrafricaine, la République du Congo, la République démocratique du Congo, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie et la Zambie.

internationale, l'UE discutera de la stratégie avec les pays et organisations de la région, recensera les priorités et établira un calendrier pour la mise en œuvre des actions, assorti d'échéances permettant de mesurer les progrès réalisés.

II. Contexte

Selon la définition qui lui est donnée, la «région des Grands Lacs» peut recouvrir différentes réalités géographiques, mais, dans le présent contexte, elle correspond aux territoires du Rwanda, du Burundi, de l'Ouganda et des provinces orientales de la RDC (et, dans un sens plus large, aux territoires de l'ouest de la Tanzanie et du Kenya, ainsi qu'à certaines parties du Soudan du Sud). Il s'agit d'une région potentiellement riche et fertile, mais enclavée et inégalement peuplée, où le tracé des frontières nationales remonte à l'époque coloniale.

Depuis leur indépendance dans les années 60, tous les pays de la région ont connu l'instabilité et traversé des périodes de dictature militaire, peinant à s'engager sur la voie du développement durable. Le génocide rwandais en 1994, les guerres civiles au Burundi et la chute du régime de Mobutu en 1997 ont précipité la région dans une décennie de conflits internes et régionaux qui ont causé la mort de millions de personnes, tandis qu'une grande partie des survivants ont été contraints de fuir ou de vivre dans la pauvreté. Alors que certains pays de la région, principalement l'Ouganda et le Rwanda, ont affiché de bons niveaux de croissance économique ces dernières années et accompli des progrès satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs du millénaire pour le développement, d'autres sont à la traîne. Tous restent néanmoins étroitement liés les uns aux autres et le sort de chacun d'entre eux a également des répercussions sur la stabilité et le développement de la région. Il est donc logique de considérer la région comme un tout.

Les facteurs clés qui influent sur la situation sont les suivants:

- une population importante et en pleine croissance, répartie de manière inégale, la forte densité démographique du Rwanda, du Burundi et de certains hauts plateaux du Nord et du Sud-Kivu contrastant avec la faible densité de population et les réserves importantes de terres arables d'autres parties de la RDC;
- la fragmentation politique et les déficits démocratiques;
- des différences ethniques exacerbées, parfois instrumentalisées par les parties au conflit. Dans le cas de la RDC, la migration des populations rwandophones vers le Nord et le Sud-Kivu a rompu l'équilibre politique, tandis que Kinshasa est toujours en concurrence avec les pays voisins pour les ressources et le contrôle;
- la faiblesse des États et le manque de capacités administratives; certains pays voyant leur légitimité contestée et limitant les libertés politiques et médiatiques;
- l'absence d'État de droit ou de contrôle effectif de la sécurité, notamment dans l'est de la RDC, où le pouvoir central n'inspire pas toujours confiance et où les forces de sécurité agissent parfois au mépris des populations civiles, allant dans certains cas jusqu'à commettre de graves abus couverts par une culture de l'impunité;
- l'exploitation et le commerce illégaux de ressources naturelles dans l'est de la RDC qui, associés à une piètre gestion du secteur des industries extractives et à une

corruption importante, sont des facteurs qui interviennent dans l'apparition, la persistance et l'escalade de la violence;

- une pauvreté endémique, un faible niveau de développement humain, des besoins fondamentaux non satisfaits, des violations des droits de l'homme, des violences à caractère sexiste et des inégalités;
- des difficultés d'accès aux marchés mondiaux et un manque d'intégration régionale qui fait obstacle aux investissements et à l'émergence de véritables intérêts économiques intrarégionaux.

Tous ces facteurs n'ont pas touché dans une même mesure tous les pays de la région. Ne serait-ce qu'en raison de la taille du pays, c'est la situation en RDC qui a eu les répercussions les plus profondes sur la région. Par ailleurs, tous les pays, et en particulier le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda, connaissent des problèmes spécifiques qui ont eu, et peuvent encore avoir, un effet déstabilisateur sur la sécurité régionale.

Le Nord et le Sud-Kivu, en particulier, sont devenus un champ de bataille sur lequel s'affrontent non seulement des groupes locaux rivaux représentant des intérêts spécifiques, mais aussi des groupes rebelles originaires de pays voisins ou soutenus par ces derniers, qui cherchent à prendre le contrôle des territoires et à exploiter les ressources naturelles. Cette situation a provoqué tensions et instabilité.

En conséquence:

- les déplacements massifs de populations et la dislocation du tissu social et économique qui en a résulté au Nord et au Sud-Kivu sont à l'origine d'une situation humanitaire particulièrement désespérée;
- les violations des droits de l'homme, notamment les violences à caractère sexuel ou sexiste, restent monnaie courante;
- le développement économique et social est au point mort, notamment dans l'est de la RDC, où l'État a failli dans l'exercice de ses missions fondamentales en matière de sécurité et d'administration;
- le consensus à la base de la société s'est délité; les rivalités n'ont pas été apaisées, mais bien exacerbées, et les factions armées se sont multipliées;
- la situation actuelle au Nord et au Sud-Kivu a eu des répercussions négatives sur toute la région en raison du manque de confiance entre pays voisins, lesquels ont été accusés d'ingérence, ce qui a une fois de plus alimenté l'insécurité au lieu d'apporter la stabilité.

Plusieurs tentatives de recherche de solutions durables ont échoué, les solutions dégagées n'étant ni efficaces ni viables, car elles faisaient fi d'un certain nombre d'aspects fondamentaux, n'associaient pas toutes les parties prenantes au niveau local et national ou n'ont tout simplement pas été mises en œuvre.

La signature récente de l'«accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région» (ci-après l'«accord-cadre») et la nomination de l'Envoyée spéciale du Secrétaire général des Nations unies pour la région des Grands Lacs offrent une occasion unique de définir une nouvelle approche globale qui permettrait de s'attaquer simultanément aux racines locales, nationales et régionales des conflits, notamment au Nord et au Sud-Kivu. À cet égard, l'accord-cadre prévoit la mise en place de mécanismes de suivi, l'un régional, l'autre national, pour superviser la

mise en œuvre des engagements pris par les parties signataires². Il ne faut pas manquer le coche et une initiative rapide s'impose pour saisir cette occasion qui pourrait n'être qu'éphémère.

L'appropriation par les gouvernements et autres acteurs régionaux est l'une des clés de la réussite et devrait être soutenue par l'ensemble de la communauté internationale. Une approche internationale concertée apportera une contribution essentielle à la résolution des conflits.

III. Les composantes d'une solution durable

Un certain nombre d'éléments doivent être en place pour qu'une solution puisse être dégagée. Tous revêtent une importance égale et doivent être concomitants pour garantir un réel progrès.

A. S'attaquer aux problèmes de gouvernance

L'évolution interne de chaque pays influencera la stabilité de la région dans son ensemble. Le développement durable du Rwanda, du Burundi, de l'Ouganda et de la RDC passe par un gouvernement responsable, une société ouverte respectueuse des droits fondamentaux et l'État de droit. Quel que soit le pays, les efforts de réconciliation auront d'autant plus de chances d'aboutir si la démocratie gagne du terrain et si un débat ouvert et responsable sur les solutions possibles pour l'avenir est autorisé. Les chances de succès seront également plus grandes si tous les pays de la région s'attaquent aux violations des droits de l'homme sous toutes leurs formes et mettent fin à l'impunité.

Une gouvernance efficace, plaçant chacun devant ses responsabilités et mettant l'accent sur la gestion des finances publiques, sera également essentielle au succès de toute stratégie de stabilisation de la région. En RDC, par exemple, il convient de fixer des priorités concrètes et évaluables tenant compte des engagements pris par le pays dans l'accord-cadre, en faveur, notamment, de la réforme du secteur de la sécurité, de la réconciliation et de la démocratisation, ainsi que de la consolidation de l'autorité de l'État dans l'est. Les critères de référence que l'Envoyée spéciale du Secrétaire général des Nations unies soumettra aux deux parties dans la région et au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) seront particulièrement pertinents à cet égard. Le New Deal conclu à Busan en 2011 et approuvé par la RDC reste une référence importante pour toute action ultérieure.

Dans le cadre de l'initiative lancée sous l'égide des Nations unies, la RDC est convenue de mettre en place un mécanisme national de suivi afin de superviser la mise en œuvre des engagements en matière de réforme pris au niveau national. Il s'agit là d'une mesure importante. La communauté internationale, notamment l'UE, les Nations unies et les

² Le 24 février 2013, l'Angola, le Burundi, la République centrafricaine, la République du Congo, la République démocratique du Congo, le Rwanda, l'Afrique du Sud, le Soudan du Sud, l'Ouganda et la Tanzanie ont signé l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, avec la caution des Nations unies, de l'Union africaine, de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (11 membres) et de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (14 membres).

institutions financières internationales, ainsi que des partenaires régionaux et internationaux tels que l'Afrique du Sud, l'Angola et la Chine, ont un rôle d'appui important à jouer en encourageant la RDC à s'engager sur cette voie. Il est donc essentiel que tous coordonnent étroitement leur action.

Les difficultés posées par la réforme du secteur de la sécurité sont l'un des problèmes majeurs qui alimentent le conflit dans l'est du pays. Si quelques progrès ont été réalisés en ce qui concerne la police, les efforts visant à professionnaliser l'armée et les forces de sécurité se sont jusqu'ici soldés par des avancées limitées, ce qui s'explique par un manque de volonté politique, une faible capacité de gestion et des ressources insuffisantes. Il se peut toutefois que l'environnement soit aujourd'hui plus propice à un engagement renouvelé: la nécessité de réformer l'armée est le premier engagement énoncé dans l'accord-cadre et la MONUSCO s'est vu confier un rôle et un mandat renforcés en matière de réforme du secteur de la sécurité par les résolutions 2053 (2012) et 2098 (2013) du CSNU. La mise sur pied de la brigade d'intervention internationale sous les auspices de la MONUSCO devrait également créer des conditions plus favorables à une réforme de l'armée congolaise. Qui plus est, certains pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA) participant à la brigade seront en mesure de soutenir le processus de réforme du secteur de la sécurité sur le terrain. Le cadre législatif, tant attendu et pourtant indispensable, applicable à la police et à l'armée se met enfin en place.

Dans ce contexte, la communauté internationale, et plus particulièrement l'UE dans le cadre des missions EUSEC et EUPOL, a adopté une démarche ascendante et pragmatique en encourageant les premiers pas sur la voie de la réforme dans des domaines tels que la gestion des ressources humaines (recensement, chaîne de paiement). Certains États membres de l'UE et d'autres partenaires de la RDC ont assuré l'entraînement opérationnel des troupes. La mission EUPOL a également soutenu la création du «*Comité de suivi de la réforme de la police*». Les efforts déployés pour réformer le secteur de la sécurité doivent aller de pair avec une nouvelle approche, fondée sur les communautés locales, du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration. Tout processus local de désarmement, de démobilisation et de réintégration devrait prévoir des mécanismes de suivi, un soutien adapté et la participation de la société civile.

Par ailleurs, aucune stabilité à long terme n'est possible s'il n'est pas mis fin aux violations des droits de l'homme, notamment aux violences à caractère sexiste. En plus des efforts indispensables au niveau national, tous les pays des Grands Lacs devront œuvrer de concert pour promouvoir les droits de l'homme dans l'ensemble de la région et mettre un terme à l'impunité des crimes impliquant des violations systématiques des droits de l'homme.

B. Garantir une sécurité durable dans l'est de la RDC

L'est de la RDC, en particulier, reste une zone de conflit ouvert, comme en témoignent les incidents touchant à la sécurité au Nord et au Sud-Kivu et dans un nombre croissant d'autres régions (notamment, le nord du Katanga et certaines parties de la Province orientale). Il sera impossible de mettre en œuvre les politiques et les réformes nécessaires sans un minimum de stabilité. La mise sur pied, au sein de la MONUSCO, d'une brigade d'intervention dotée d'un mandat solide pour combattre les groupes armés et prévenir les ingérences extérieures pourrait changer la donne. Il reste toutefois essentiel d'inscrire

l'action militaire dans un processus politique approprié, à la fois au niveau local et entre la RDC et le Rwanda, et d'adopter une approche différenciée à l'égard des groupes armés selon qu'ils sont étrangers ou locaux. Une action spécifique s'impose pour démanteler les FDLR (*Forces démocratiques de libération du Rwanda*).

Toute stabilisation à plus long terme de l'est de la RDC suppose que l'on s'attaque aux racines locales du conflit, telles que les problèmes fonciers et le retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur des frontières dans le contexte du code de la nationalité congolaise et des clarifications concernant sa mise en œuvre. Des élections locales et provinciales devront être organisées dans le cadre de ce processus, mais non sans avoir été soigneusement préparées. La stabilisation de l'est de la RDC passe également par l'absence de toute ingérence extérieure de la part des pays voisins. L'UE continuera de soutenir les travaux du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo, ainsi que ceux du Groupe d'experts³.

Des enseignements peuvent être tirés des plans de stabilisation et de relance adoptés précédemment par le gouvernement congolais au titre du STAREC (programme de stabilisation et de reconstruction de l'est de la RDC) et soutenus par la communauté internationale dans le cadre de la stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilité (ISSSS), notamment en ce qui concerne la corrélation entre les travaux en faveur de la sécurité, d'une part, et de la stabilisation post-conflit, d'autre part. Le soutien d'initiatives de stabilisation inclusives menées au niveau local dans un petit nombre de districts critiques du Nord et du Sud-Kivu pourrait constituer un banc d'essai en vue d'une stabilisation à plus grande échelle.

C. Lutter contre la pauvreté et reconstruire l'économie

La lutte contre la pauvreté et la promotion du développement humain, social et économique dans la région exigeront un engagement sérieux de la part tant des bailleurs de fonds que des pays partenaires pour satisfaire les besoins sociaux élémentaires de la population, ainsi que pour favoriser la croissance économique et la création d'emplois en vue de garantir des sources durables de revenus et de recettes publiques. Dans le juste contexte, le Nord et le Sud-Kivu pourraient devenir un pôle de développement dynamique, ce qui suppose que sécurité et développement se renforcent mutuellement, mais aussi que les perspectives d'intégration régionale reposent sur une approche multiple et pragmatique.

L'Ouganda, le Rwanda et le Burundi ont adhéré à la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) qui développe assez rapidement son modèle d'intégration économique. Ils en tirent déjà des avantages sous la forme d'un accroissement des échanges régionaux. Ces pays sont également membres d'autres organisations régionales, mais pour des raisons plus politiques. La RDC est membre de plusieurs organisations régionales qui pourraient être mobilisées: la CEEAC (Communauté économique des États de l'Afrique centrale), la CDAA (Communauté de développement de l'Afrique australe), la CIRGL (Conférence

³ «Le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo a été établi le 12 mars 2004 afin de surveiller l'application des sanctions imposées et d'exécuter les tâches fixées par le Conseil de sécurité [...]. Le Comité des sanctions est appuyé par un Groupe d'experts, chargé par le Secrétaire général de surveiller l'application du régime de sanctions en s'intéressant particulièrement au Nord et au Sud-Kivu et à l'Ituri».

internationale sur la région des Grands Lacs) et la CEPGL (Communauté économique des Pays des Grands Lacs). En août 2012, elle a, à l'instar du Soudan du Sud et de la Somalie, déposé une demande officielle d'adhésion à la CAE. Le fait qu'elle soit membre d'autant d'organisations s'explique à la fois par sa taille et par sa situation géographique au centre du continent. En ce qui concerne l'est du pays, toutefois, la demande d'adhésion de Kinshasa à la CAE traduit simplement le fait que le Nord et le Sud-Kivu, le Maniema et une grande partie de la Province orientale et du Katanga participent déjà à la dynamique économique ayant pour centre de gravité l'Afrique de l'Est.

La croissance économique est la voie qui devrait permettre un développement humain durable, l'intégration régionale et le développement des investissements. Investir dans l'agriculture pour garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle sera un élément important de toute solution pour la région. La terre est fertile et la région regorge de minerais, mais la croissance économique, notamment dans le secteur agricole, exige une amélioration des infrastructures et de l'interconnectivité régionale. L'amélioration des infrastructures aurait aussi des effets positifs sur la sécurité et contribuerait à réduire la pression démographique en favorisant le développement de nouvelles zones de peuplement. Il serait possible d'améliorer l'interconnectivité régionale en s'appuyant sur la coopération qui existe au sein de la CEPGL dans le domaine de l'énergie, notamment de l'énergie hydroélectrique. Une meilleure coopération en matière de gestion des douanes et des frontières favoriserait aussi les échanges transfrontaliers et augmenterait les recettes douanières de tous les pays.

Il convient de veiller tout particulièrement à mieux réglementer l'exploitation et le commerce des ressources minérales et de renforcer l'obligation de rendre compte dans ce domaine. L'extraction artisanale, qui, pour l'instant, n'est soumise à aucune réglementation, a produit une certaine richesse, mais bien peu en ont bénéficié. D'une certaine façon, cette activité a plutôt contribué à alimenter le conflit qu'à l'apaiser. Le mécanisme de certification instauré par la CIRGL dans le cadre de l'initiative pour la transparence des industries extractives, qui vise à renforcer la gouvernance en améliorant la transparence et la responsabilité dans le secteur minier, constitue lui aussi une base d'amélioration, bien que des investissements supplémentaires s'imposent pour élaborer les instruments de gouvernance nécessaires à sa mise en œuvre. Il faudrait inciter les gouvernements à améliorer la transparence du secteur extractif en s'appuyant sur les accords régionaux existants et sur les initiatives qui ont déjà été prises au niveau de la région. Le pétrole découvert en Ouganda à proximité de la frontière avec la RDC offre de belles perspectives en la matière à condition que son exploitation ne soit pas entravée par une réglementation inadaptée ou des conflits territoriaux. Une fois encore, il est nécessaire de créer une enceinte qui permettrait de coopérer sur ces questions.

D. Restaurer la confiance entre voisins

Il importera de promouvoir une vision positive du bon voisinage et de l'intégration régionale et d'amener les différents pays à comprendre que le fait d'être entouré de voisins stables en mesure d'étendre l'autorité légitime de l'État sur l'ensemble de leur territoire et de pouvoir compter sur une coopération régionale efficace répondra davantage à leur souci légitime de sécurité et serviront mieux leurs autres intérêts que laisser l'instabilité perdurer. Toutes les parties devraient reconnaître la nécessité de

dialoguer activement avec leurs voisins pour le plus grand bien de tous, que ce soit sur le plan politique ou économique.

La coopération économique doit donc aller de pair avec l'instauration d'un climat de confiance qui permettra de rétablir une dynamique régionale positive. Bien que la communauté internationale ait un rôle important à jouer à cet égard, il appartient en dernier ressort aux pays de la région de trouver le moyen de cohabiter pacifiquement. La réaffirmation, dans l'accord-cadre, de l'engagement des pays de la région des Grands lacs de ne pas intervenir dans les affaires intérieures de leurs voisins constitue une première étape essentielle. Reconnaître que chaque pays a un intérêt légitime pour les affaires intérieures de ses voisins en est une autre. Les frontières de la région ne sont pas étanches. Les populations frontalières sont apparentées, si bien que le sort de chacun des quatre pays est inextricablement lié à celui des autres. Tous doivent démontrer leur volonté de s'engager de manière constructive et d'adopter des mesures visant à instaurer la confiance (telles que des mesures de coopération transfrontalière ou de surveillance des frontières).

L'engagement international peut aider de bien des façons. Dans le cadre d'une MONUSCO renforcée, la brigade d'intervention et le mécanisme conjoint de vérification élargi de la CIRGL pourraient avoir une influence sur le cours des événements en instaurant un climat de confiance entre les pays de la région. L'Envoyée spéciale du Secrétaire général des Nations unies pour la région des Grands Lacs, tout comme le comité régional chargé du suivi de l'accord-cadre pourraient eux aussi jouer un rôle essentiel. Il convient par ailleurs de prendre l'initiative de définir et de promouvoir un concept global de sécurité régionale. Le «Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs» de 2006 fournit un cadre juridique et établit un calendrier pour les initiatives de la CIRGL dans ce domaine. De plus, la CEPGL a démontré qu'elle pouvait jouer un rôle très utile dans le rapprochement entre la RDC et le Rwanda et reste un facteur essentiel de coopération au niveau économique et sécuritaire. D'autres initiatives faisant intervenir l'UA et la CDAA, ainsi que des contacts sortant du cadre gouvernemental (débat interparlementaires, coopération locale entre municipalités ou provinces voisines) pourraient venir compléter l'approche générale.

La stabilité à long terme passera aussi nécessairement par la consolidation de systèmes politiques démocratiques, ouverts et responsables dans chacun des pays concernés, ce qui ne sera pas chose aisée: il n'existe pas de système universel et chaque pays doit trouver la formule qui lui convient. Toutefois, les défis à relever sont particulièrement importants dans cette région, du fait de son histoire, de la faiblesse des institutions démocratiques de plusieurs pays et de la difficulté à trouver le juste équilibre entre la liberté d'expression et l'espace politique, d'une part, et les risques d'extrémisme et de violence, de l'autre. L'UE peut favoriser le développement politique de tous ces pays, grâce au soutien qu'elle apporte aux institutions démocratiques et responsables, en les aidant à construire l'État de droit et à mettre en place des systèmes parlementaires qui permettront à la population de s'approprier véritablement les processus électoraux et décisionnels (qui, de ce fait, leur inspireront confiance).

E. Instaurer un mécanisme d'appui international fiable

L'opération de maintien de la paix en cours dans la région des Grands Lacs compte parmi les plus vastes et les plus coûteuses au monde. Pourtant, la communauté internationale s'est désintéressée de cette crise après la conclusion de l'accord de paix de 2009. La reprise des hostilités dans l'est de la RDC en 2012 a rappelé au monde combien la situation restait tendue dans la région.

Les Nations unies jouent déjà un rôle de premier plan et l'initiative qui a récemment bénéficié de ses bons offices donne une impulsion nouvelle pour régler la crise. Toutefois, il ne sera pas facile de coordonner les différents niveaux de ce qui sera un plan multidimensionnel pour la stabilisation de la RDC et de la région des Grands Lacs. Dans la mesure du possible, ce plan devra s'appuyer sur les mécanismes de coordination qui existent aux niveaux local, national et régional, éviter tout chevauchement avec d'autres initiatives en cours et respecter l'architecture d'intégration économique régionale en place.

Il importera de trouver le juste équilibre entre l'appropriation par la région et l'engagement international, entre la pression à maintenir et la coopération à atteindre. L'UA, la CDAA et la CIRGL ont toutes un rôle important à jouer, qu'il est nécessaire de reconnaître.

Il est indispensable d'adopter une approche globale et coordonnée à l'égard des différentes questions. Cette approche devra, notamment, aborder les aspects locaux, nationaux et régionaux de la crise, se concentrer sur le Nord et le Sud-Kivu sans pour autant négliger les nombreux problèmes qui touchent la RDC dans son ensemble, tenir compte des défis que représente la démocratisation dans les États fragiles de la région (Rwanda, Burundi et Ouganda) et maintenir un équilibre entre les engagements pris par la RDC et les autres pays de la région. Il conviendra, dans ce cadre, de définir un chemin critique pour planifier les interventions et de conclure des engagements contractuels avec les gouvernements de la région.

IV. Le rôle de l'UE

La stabilité de la région des Grands Lacs présente un intérêt stratégique pour l'UE. Cette dernière est unie par des liens historiques profonds à chacun des pays de cette région et est animée d'un souci humanitaire face aux souffrances que les conflits répétés ont infligées à des millions de personnes. Les conflits empêchent le développement social et économique nécessaire pour sortir la population de la misère. Ils empêchent aussi la création d'économies marchandes ouvertes à même de contribuer à la croissance de l'Afrique dans son ensemble et de générer une stabilité susceptible de se propager à d'autres États fragiles.

C'est pour toutes ces raisons que, depuis 20 ans, l'UE s'est considérablement investie dans la lutte contre la pauvreté, la promotion du développement économique et social ainsi que dans les efforts de stabilisation et de construction de la paix tout en répondant aux besoins immédiats des populations touchées, menant pour cela des actions politiques et humanitaires, ainsi que des actions de sécurité et de développement. Il est essentiel que l'UE poursuive dans cette voie et maintienne ses efforts. Les enseignements tirés des efforts de l'UE pour soutenir les processus électoraux de 2006 et 2011, pour réformer le secteur de la sécurité par le truchement des missions EUSEC et EUPOL et pour accélérer

le développement en mobilisant ses instruments externes seront mis à profit pour améliorer la mise en œuvre des actions à venir dans chacun de ces domaines.

Il faudra adopter une approche globale qui ne se limitera pas à traiter les symptômes du conflit qui déchire l'est de la RDC. Il va de soi que la démarche de l'UE devra être pleinement conforme aux principes du programme pour le changement et aux priorités des gouvernements de la région. Cette démarche nécessitera par ailleurs d'adopter une approche conjointe avec les États membres de l'UE tout en coordonnant les actions avec l'effort international entrepris sur une échelle plus vaste et en participant à celui-ci. L'UE doit être associée dès le départ à la conception des stratégies et des actions.

Il faudra également maintenir l'aide humanitaire destinée à répondre aux besoins immédiats dans la région, et plus particulièrement l'aide dispensée aux centaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur des frontières à la suite de vingt années de conflit. Bien que visant principalement à sauver des vies et à alléger les souffrances des populations touchées les plus vulnérables, les actions menées dans ce domaine auront également pour but d'ouvrir la voie à une approche plus durable. De plus, l'aide devra continuer à remédier aux conséquences du conflit et à la dislocation du tissu social en résultant qui ont donné naissance à une culture de l'impunité et entraîné de graves violations des droits de l'homme, ainsi que des violences à caractère sexiste. L'UE continuera d'appuyer les efforts déployés pour lutter contre les causes structurelles du conflit tout en apportant une aide immédiate aux victimes.

Compte tenu des éléments essentiels recensés ci-dessus et des engagements pris à l'échelle nationale et régionale au titre de l'accord-cadre signé sous l'égide des Nations unies, il est possible de définir les domaines d'intervention suivants, sachant qu'il sera nécessaire d'établir un ordre des priorités et un calendrier appropriés.

A. S'attaquer aux problèmes de gouvernance, notamment en ce qui concerne la réforme du secteur de la sécurité, les droits de l'homme et l'État de droit

Propositions d'action:

- L'appui aux structures et à la gouvernance démocratiques dans l'ensemble des pays de la région restera un aspect important des politiques de l'Union. Les instruments externes de l'UE peuvent fournir un appui déterminant dans ce domaine essentiel de l'accord de Cotonou. Le suivi des missions d'observation électorale de l'UE et les examens périodiques des Nations unies y contribueront.
- L'UE devrait contribuer activement aux travaux du comité national de suivi qui sera mis sur pied en RDC pour garantir la bonne mise en œuvre des engagements pris par le pays. Il est nécessaire de définir un ensemble clair de priorités et un chemin critique pour tous les domaines (réforme du secteur de la sécurité, consolidation de l'autorité de l'État, décentralisation/démocratisation/élections, développement économique et réformes structurelles - secteur financier, processus de réconciliation, retour des réfugiés, etc.). L'UE peut intervenir au niveau politique, mais peut également apporter une contribution en adoptant des mesures concrètes au titre de ses instruments de coopération. Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et le programme du gouvernement pour la période 2012-2016 fournissent une base pour l'introduction des réformes nécessaires et définissent le cadre général de la coopération à venir.

- La réforme du secteur de la sécurité exigera des engagements clairs de la part du gouvernement et une forte coordination entre tous les partenaires de la RDC afin de garantir la cohérence de la plateforme d'intervention, sans pour autant porter atteinte à la coopération bilatérale. Il importe de s'accorder sur ce qui est concrètement réalisable à court terme et d'aller à la rencontre d'autres partenaires, tels que l'Afrique du Sud, l'Angola et la Chine, pour élargir autant que possible le consensus ainsi dégagé. Par ailleurs, l'UE examine actuellement le rôle qu'elle sera amenée à jouer dans le processus de réforme du secteur de la sécurité à mesure que les missions EUSEC/EUPOL⁴ s'achèveront, que d'autres instruments de l'Union seront mobilisés et que certaines activités seront abandonnées ou transférées à la RDC ou à d'autres partenaires de celle-ci. En ce qui concerne les réformes de l'armée et de la police, il pourrait être envisagé de soutenir en partie un ensemble de mesures cohérentes, telles que la fourniture de conseils au niveau stratégique, la mise en place de systèmes de formation adaptés, conçus au niveau national, ou encore l'amélioration de la gestion des ressources humaines. En fonction des efforts fournis par la RDC pour réformer le secteur de la sécurité, il pourrait également être envisagé de soutenir une approche du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration fondée sur les communautés locales.
- La stabilisation du cadre macroéconomique nécessitera un engagement constant de la part du Fonds monétaire international (FMI) et des institutions financières internationales, de même qu'une aide visant à améliorer la gestion des finances publiques de façon à accroître le budget national.
- Les efforts devraient principalement viser à approfondir la démocratisation et à élargir l'espace politique à tous les niveaux (national, provincial et local), à régler les problèmes de citoyenneté, à faciliter le retour des réfugiés, à soutenir les élections (dans le cadre de l'appui général au processus de démocratisation de la RDC) et à mettre en place une administration de base efficace, notamment en adoptant une structure décentralisée.
- En s'appuyant sur les stratégies en matière de droits de l'homme adoptées en faveur des pays de la région, l'UE devrait concentrer son action sur la lutte contre l'impunité et sur les moyens de faciliter l'accès à une justice moderne, transparente, équitable et accessible, notamment dans les quatre domaines suivants: situation des défenseurs des droits de l'homme; violences à caractère sexiste; utilisation d'enfants dans les conflits armés; libertés d'expression et d'association et droits de l'opposition.

B. Garantir une sécurité durable

Propositions d'action:

⁴ La mission EUPOL RD Congo soutient les efforts des autorités nationales congolaises pour réformer la police nationale. Elle a également pour objectif d'aider à l'amélioration des relations entre la police et la justice pénale et de contribuer ainsi à la lutte contre l'impunité des violences à caractère sexuel et des violations des droits de l'homme. EUPOL RD Congo a été lancée en juillet 2007 et a récemment vu son mandat prolongé jusqu'en septembre 2013. La mission EUSEC RD Congo fournit conseil et assistance en matière de réforme du secteur de la défense en RDC, en vue d'assister les autorités congolaises dans la mise en place d'un appareil de défense capable de garantir la sécurité des Congolais, en respectant les normes démocratiques, les droits de l'homme et l'État de droit, ainsi que les principes de bonne gouvernance et de transparence. La mission a été lancée le 8 juin 2005 et, en septembre 2012, son mandat a été prorogé jusqu'au 30 septembre 2013. Reposant sur un accord politique du COPS, elle sera suivie d'une phase finale de transition de douze mois aux fins de l'abandon progressif ou du transfert de ses tâches.

- Soutenir la MONUSCO dans son futur rôle (brigade d'intervention) et un mécanisme conjoint de vérification élargi crédible.
- Le réexamen en cours du programme STAREC et de la stratégie ISSSS devrait contribuer à instaurer un cadre dans lequel l'aide à la stabilisation pourra s'inscrire à l'avenir. Deux phases sont à prévoir: une première phase d'aide post-humanitaire, plus immédiate, visant à créer les conditions de base permettant une relance sociale et économique (interventions ad hoc de base menées parallèlement à l'aide humanitaire) et une deuxième phase axée sur la mise en place des conditions de ressources et de gouvernance nécessaires à une réhabilitation et à un développement durables.
- Mettre sur pied une administration et des services efficaces dans les zones sortant de conflits, notamment en adoptant une structure décentralisée, en étroite consultation avec les autorités et autres acteurs locaux.
- Soutenir des initiatives de stabilisation inclusives menées au niveau local dans un petit nombre de districts critiques des provinces du Kivu qui constitueront un banc d'essai en vue d'une stabilisation à plus grande échelle. Ces initiatives devraient également encourager l'instauration de dialogues entre communautés.
- Les initiatives en faveur de la sécurité dans l'est de la RDC doivent également prévoir un soutien à la réforme du secteur de la sécurité. Au-delà de la contribution aux objectifs à court ou moyen terme de la réforme de l'armée congolaise (FARDC), il pourrait aussi être envisagé d'apporter une aide spécifique à la police afin de garantir la transition du pouvoir militaire vers le pouvoir civil dans les zones sortant de conflit.

C. Lutter contre la pauvreté et reconstruire l'économie

Propositions d'action:

- Promouvoir un développement humain et social accéléré en utilisant les instruments disponibles, notamment les instruments de coopération au développement, au niveau national et régional.
- Soutenir les initiatives régionales ou sous-régionales, notamment celles qui renforcent les liens économiques entre les différents pays et leurs intérêts mutuels. Dans l'immédiat, continuer à soutenir la CEPGL et tirer parti des possibilités d'appui à l'initiative régionale pour le développement de l'énergie dans la région des Grands Lacs.
- Infrastructures: promouvoir l'interconnectivité régionale.
- Continuer à soutenir l'initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) et d'autres initiatives en faveur de la transparence et de la responsabilisation dans le secteur des ressources naturelles/minérales.
- Soutenir l'initiative régionale de la CIRGL en faveur des ressources naturelles (mécanisme de certification), ainsi que la diffusion, l'adoption et l'utilisation du *Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque* dans la région des Grands Lacs. La possibilité de lancer un programme plus ambitieux pour exploiter ces initiatives pilotes est en cours d'analyse.
- En mars 2013, l'UE a lancé une consultation publique sur une éventuelle initiative de l'UE concernant l'approvisionnement responsable en ressources minérales provenant de zones de conflit et de régions à haut risque dans le but de promouvoir la

transparence des chaînes d'approvisionnement et d'aider les pays riches en ressources.

- Améliorer la gestion durable des ressources naturelles pour aider à réduire le risque de conflit à l'avenir et asseoir le développement économique sur un socle solide.
- Encourager les mécanismes permettant de stimuler les échanges légaux, notamment la gestion des frontières et des douanes, ainsi que la coopération régionale, pour préserver la biodiversité environnementale transfrontières.

D. Restaurer la confiance entre voisins

Propositions d'action:

- Soutenir les engagements régionaux inscrits dans l'accord-cadre.
- L'UE devrait chercher à être associée aux mécanismes de suivi mis en place par la RDC au titre de l'accord-cadre, les soutenir activement et assurer un suivi en bonne et due forme.
- Soutenir le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo, le Groupe d'experts et le mécanisme conjoint de vérification élargi de la CIRGL.
- Soutenir le processus de démocratisation, principalement en RDC, au Rwanda, au Burundi et en Ouganda, en tenant compte des calendriers électoraux des différents pays de la région.
- Promouvoir la sécurité régionale dans des enceintes telles que la CEPGL, la CIRGL et l'UA, dans le cadre d'un partenariat politique plus large.
- Soutenir les politiques DDRRR (démobilisation, désarmement, rapatriement, réintégration et réinstallation) à l'égard des FDLR et d'autres forces négatives originaires des pays voisins de la RDC.
- Soutenir une stratégie judiciaire pour la région des Grands Lacs fondée sur une coopération judiciaire entre les pays de la région et sur une coopération permanente avec la Cour pénale internationale. La mise en place, par la communauté internationale, de tribunaux mixtes en RDC pourrait compléter, si nécessaire, les efforts déployés par l'UE pour développer le secteur de la justice dans le pays et notamment dans l'est.

E. Instaurer un mécanisme d'appui international fiable

Propositions d'action:

- Soutenir l'Envoyée spéciale du Secrétaire général des Nations unies et la réalisation des engagements pris au titre de l'accord-cadre. Les comités politiques de suivi doivent pouvoir compter sur des mécanismes opérationnels.
- Veiller à ce que la mise en œuvre des engagements pris par la RDC et la région au titre de l'accord-cadre progresse de manière coordonnée.
- Encourager la responsabilité mutuelle entre les pays des Grands Lacs et les bailleurs de fonds.
- Chaque fois que possible, s'appuyer sur les plans de développement national/régional existants.

V. Conclusion

La dernière crise n'est pas seulement l'occasion d'un nouvel engagement. Elle oblige à établir les fondations d'une paix et d'un développement durables dans la région des Grands Lacs. Le cadre stratégique défini sous l'égide des Nations unies offre un consensus politique régional renouvelé pour une stabilisation durable. L'UE peut et devrait soutenir activement ces efforts.

11 juin 2013