

UNE EUROPE FRAGMENTÉE DANS UN CONGO INSTABLE

La République démocratique du Congo (RD Congo) est empreinte de contradictions: une absence éclatante de structures étatiques stables et légitimes d'une part contraste avec une profusion de ressources naturelles d'autre part. De nombreux acteurs européens déploient au Congo des efforts en vue de soutenir les domaines de la sécurité, de la gouvernance, du développement ainsi que de l'infrastructure sociale et économique. L'efficacité de ces mesures est cependant souvent minée par le manque de cohérence, de connaissances locales suffisantes et de constance politique. Une approche plus stratégique est nécessaire.



En RD Congo, différents agendas se télescopent: le président français, Nicolas Sarkozy, en visite officielle à Kinshasa, le 26 mars 2009. *REUTERS / Pool New*

La République démocratique du Congo est importante. Le pays est environ dix fois plus grand que la Grande-Bretagne et compte plus de 71 millions d'habitants appartenant à plus de 200 ethnies. Il dispose de nombreuses ressources naturelles telles que métaux, minéraux, forêts et pétrole et est stratégiquement situé au cœur de l'Afrique. Mais une corruption extrême, un manque de croissance économique, l'instabilité persistante même après la cessation formelle des affrontements guerriers de 2003 et le risque constant de troubles régionaux contrastent avec cette richesse.

Avec un revenu annuel par habitant d'env. 189 dollars américains (2010), le Congo figure parmi les pays les plus pauvres du monde et se classe en bas de l'indice de

développement humain de l'ONU. Dans les provinces du Kivu à l'est, des milices armées comme les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) dominées par les Hutu et le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) dominé par les Tutsi continuent de menacer la stabilité du pays. Au nord-est, le groupe rebelle ougandais *Lord's Resistance Army* (LRA) continue de bafouer les droits de l'homme à grande échelle. Les efforts internationaux et régionaux déployés en vue de conclure des accords de paix sont restés pratiquement vains jusqu'à présent.

La RD Congo a besoin de toute urgence de structures étatiques transparentes pour

garantir la sécurité de la population et protéger ses ressources naturelles. Un pas important a été fait il y a cinq ans quand des élections multipartites jugées crédibles par la communauté internationale ont eu lieu pour la première fois depuis plus de 40 ans. De nouvelles élections présidentielles et parlementaires sont prévues pour novembre 2011. Elles indiqueront si l'évolution dans le sens de la stabilité et de la reconstruction est sur la bonne voie au Congo. Les troubles intérieurs persistants ainsi que les retards dans l'organisation des préparatifs électoraux ne donnent pas lieu à des pronostics optimistes. La communauté internationale n'a jusqu'à présent participé que de manière timide aux préparatifs électoraux. Des efforts plus importants sont nécessaires pour éviter que les élections ne déstabilisent pas seulement le Congo mais l'ensemble de la région des Grands Lacs et ne mettent ainsi en péril les résultats d'années de travail de reconstruction.

Le Congo a surtout besoin de soutien dans le domaine de la gouvernance, pour rentrer dans le rang sur le plan politique et économique. La gestion des ressources naturelles est centrale. Des efforts sont actuellement faits en vue de régler le commerce du bois et des minéraux, l'extraction privatisée des minerais et la production de pétrole. Mais garantir la stabilité dans un pays au bord de l'effondrement et où les partis de l'opposition et les mouvements antigouvernementaux défient toujours plus le président, Joseph Kabila, requiert plus qu'un engagement du bout des lèvres. C'est valable tant pour les

efforts intérieurs que les efforts internationaux.

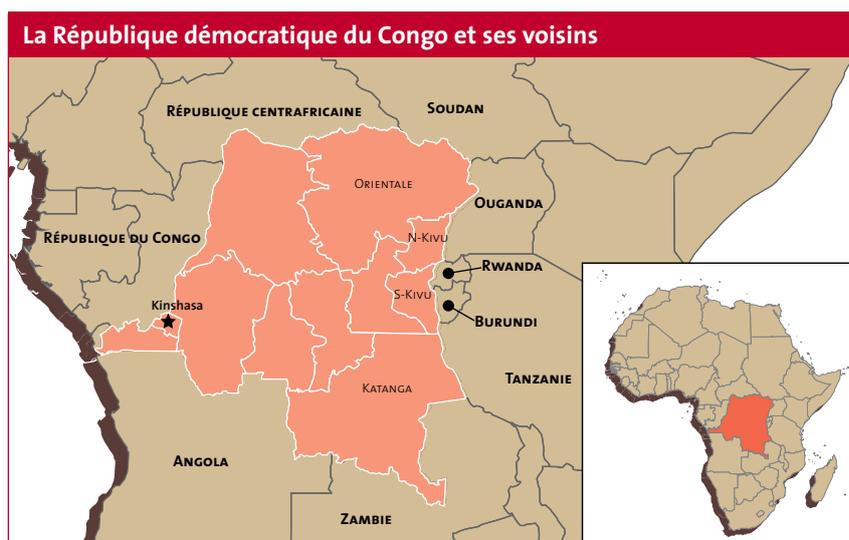
Les Européens se sont engagés à maints égards au Congo dans les domaines de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et des réformes institutionnelles. Un bilan intermédiaire révèle cependant plus de chantiers ouverts que de progrès concrets. L'engagement européen manque de cohérence et d'orientation stratégique. D'autres acteurs internationaux accordent en outre bien moins d'importance aux principes de bonne gouvernance. Face aux élections prochaines, il est grand temps que l'Europe repense et adapte sa politique.

L'Europe en RD Congo: beaucoup de bruit pour rien?

L'engagement de l'Union européenne (UE), le principal partenaire d'exportation de la RD Congo de matières premières comme les diamants, les métaux nobles, le café, le pétrole et le bois, en faveur d'une stabilisation politique n'est pas étonnant. L'Europe s'engage fortement pour des améliorations politiques, économiques, sociales et humanitaires au Congo. Son engagement repose sur la conviction qu'une bonne gouvernance dans tous les secteurs représente la clé pour réduire la pauvreté, améliorer la situation humanitaire et relancer une croissance économique durable – des facteurs critiques dans des pays riches en ressources naturelles mais politiquement instables comme la RD Congo. Le discours politique entre l'UE et le Congo a partiellement détérioré les relations commerciales.

En plus d'accords commerciaux et d'efforts de développement traditionnels dans les domaines de l'éducation, de la santé et des transports, les activités de la Commission européenne se concentrent sur la reconstruction de l'infrastructure politique du Congo. Le programme indicatif national dans le cadre du 10^e Fonds européen de développement (FED) pour 2008–2013 accordé, par rapport au programme précédent, nettement plus d'importance à la bonne gouvernance. Il se concentre sur la démocratisation, la promotion des droits de l'homme et les réformes institutionnelles. Les deux missions civiles EUPOL DRC et EUSEC DRC sont aussi sous la direction de l'UE. Elles visent la réforme des structures de la police et de l'armée congolaises.

Beaucoup de ces programmes se basent sur des engagements antérieurs de l'UE



au Congo. La paix, la sécurité et la stabilité sont depuis longtemps les priorités de l'UE dans ce pays. Depuis le début de l'opération militaire européenne «Artémis» en 2003, l'UE est présente sans interruption en RD Congo dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). L'UE a, dans la gestion de la crise civile, mis l'accent sur la réforme du secteur de la sécurité et se concentre sur les domaines de la police, de l'armée et de la justice. En 2004, la Commission de l'UE a participé à la formation d'une unité de police intégrée. Cet engagement s'est poursuivi dans le cadre de la PSDC avec la mission de police «EUPOL Kinshasa» (2005–2007). Des Etats comme la France, la Grande-Bretagne et la Belgique ont en outre soutenu par différents projets bilatéraux les efforts de l'UE en faveur de réformes politiques et de la réforme du secteur de la sécurité.

Tout cela est bien beau, mais les succès palpables sont limités. Le Congo semble dégringoler de plus en plus dans les priorités de la politique européenne. Catherine Ashton a par exemple attendu le 2 août 2011 pour décider d'envoyer une mission d'observation pour les élections de novembre. Cela peut sembler n'être qu'un détail futile, mais il est symbolique des lacunes de la politique européenne au Congo.

Manque de coordination

Le fait qu'une majorité des nombreuses activités européennes au Congo sont mal coordonnées dénonce une faiblesse centrale. Nul ne sait si elles suivent la même orientation ou se contredisent. Un bref coup d'œil à l'organisation révèle déjà de nombreuses inconsistances: alors que la Commission de l'UE finance des mesures

d'encouragement de la bonne gouvernance par l'intermédiaire d'un budget de long terme, le Conseil de l'UE planifie à court terme et prélève les moyens financiers dans différents postes budgétaires. Les missions civiles sont financées par la Commission alors que les coûts des opérations militaires sont supportés par les Etats-membres. Pour compliquer encore le tout, l'EUSEC, une mission civile à forte tonalité militaire, est aussi financée par les Etats-membres.

Des structures plus claires du côté de l'UE pourraient porter remède à la situation. La mise en œuvre technique à court terme de la réforme sécuritaire devrait être réalisée dans le cadre de la PSDC. La délégation européenne en RD Congo qui agit dans le cadre du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) nouvellement créé devrait être responsable du soutien politique à long terme de ces projets, ce qui empêcherait les décisions arbitraires quant à l'élargissement des missions de la PSDC. Le Conseil et la Commission devraient remplir des fonctions complémentaires mais joindre leurs ressources institutionnelles et techniques là où c'est judicieux.

Une mise en œuvre à la lettre du traité de Lisbonne signifierait que la délégation européenne accompagne politiquement les missions de la PSDC. Mais des structures intégrées sont en réalité encore des paroles en l'air. Il existe certes au Congo certaines plateformes de coordination européennes et internationales, mais seule la délégation européenne y est généralement représentée alors que les chefs des missions de la PSDC en cours sont omis. Ces plateformes de coordination sont surtout utilisées par d'autres organismes

La Suisse et la RD Congo

- La région des Grands Lacs (RD Congo, Rwanda, Burundi) est une région prioritaire de la coopération au développement et de la politique de paix de la Suisse. En 2010, la Confédération s'est engagée dans cette région avec environ 25 millions de CHF (DDC: env. 21 millions de CHF, DP IV: env. 2 millions de CHF, DDPS: env. 0,8 million de CHF).
- En RD Congo, l'accent est actuellement mis sur des mesures dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (p.ex. santé, encadrement des réfugiés et des victimes de violence).
- La Suisse finance depuis 2002, avec d'autres donateurs, «Radio Okapi» (<http://radiookapi.net>) qui émet à travers tout le pays. L'objectif est notamment de permettre à la population congolaise d'accéder à des informations objectives et indépendantes.
- Un engagement intensifié dans le cadre de la promotion civile de la paix en RD Congo est actuellement évalué. La Suisse participe en outre à la mission d'observation électorale de l'UE concernant les élections prévues à l'automne 2011.
- La Suisse met à la disposition de MONUSCO trois observateurs militaires. Elle participe en outre, par le biais de ses contributions obligatoires aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, au financement de cette mission.
- Les relations économiques sont limitées. En 2009, les exportations suisses en RD Congo se montaient à env. 9 millions de CHF et les importations en provenance de la RD Congo à env. 0,74 million de CHF. En raison des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU, la Suisse applique des sanctions vis-à-vis de la RD Congo (exportation de matériel d'armement, transactions financières, restrictions de voyage).

internationaux (p.ex. la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, MONUSCO) et par des Etats agissant bilatéralement en RD Congo.

On se heurte ici à un autre problème: les Etats-membres de l'UE qui ont de gros budgets pour le Congo rechignent à contribuer aux missions de la PSDC, comme l'illustre l'exemple de la Grande-Bretagne. Son budget de 60 millions de £ principalement prévu pour encourager la bonne gouvernance dépasse de loin l'engagement de l'UE. D'autres Etats-membres comme la Belgique ou les pays scandinaves se servent principalement des missions EUPOL et EUSEC DRC pour présenter leur politique étrangère sous un jour favorable. Au Congo, tous les Etats jouent avec leurs propres règles.

Nécessité d'une stratégie

Le manque de stratégie et les différents agendas constituent les principaux problèmes de la présence européenne en RD Congo. Les réflexions à court et long terme ne s'accordent pas. Le manque de connaissances, en Europe, des conditions-cadres politiques, sécuritaires et culturelles au Congo en est une cause centrale.

Malgré de fréquentes références de l'UE à l'«appropriation», les autorités congolaises sont tout au plus tièdement intéressées par la poursuite des initiatives de l'UE. La méfiance du gouvernement Kabila vis-à-vis des initiatives paneuropéennes se manifeste par exemple par les difficultés

qu'éprouvent les acteurs occidentaux à réaliser des mesures dans le cadre de la réforme du secteur sécuritaire. Un exemple: l'unité de police intégrée créée par l'UE en 2005 n'existe plus. La raison en est qu'une unité de police forte de 1000 hommes, organisée de façon rigoureuse, dans un pays comme le Congo représentait un facteur d'influence bien trop important pour l'équilibre local du pouvoir. Bien que cette unité ait été créée à l'origine en 2005 pour soutenir le gouvernement de transition congolais constitué de groupes politiques les plus divers, il est devenu de plus en plus difficile, avec le temps, de discerner quelle autorité pouvait encore contrôler l'unité.

Les différentes activités de la Commission européenne dans les provinces orientales bénéficieraient elles aussi d'une stratégie d'ensemble. L'Office européen d'aide humanitaire (ECHO) représenté à Goma est confronté depuis des années à de gros problèmes dans les efforts qu'il déploie pour trouver les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et leur faire parvenir l'aide nécessaire d'urgence. L'ECHO mène son travail à vocation humanitaire indépendamment de l'appartenance politique et ethnique des réfugiés. Il travaille en dehors des structures étatiques formelles et cultive aussi souvent des contacts avec les groupes rebelles. La logistique et l'infrastructure nécessaires pour amener l'aide aux endroits où elle est nécessaire de toute urgence comptent parmi les plus grands problèmes que rencontre l'ECHO. Ce sont précisément ces domaines qui feraient partie des priorités

dans le cadre du 10e Fond européen de développement.

Les conséquences de cette fragmentation des différentes activités européennes sont évidentes. De bonnes intentions et quelques efforts sérieux ne sont pas suffisants pour résoudre durablement les problèmes dans un Etat fragile comme la RD Congo. Une stratégie combinant dès le début de la planification une connaissance approfondie des réalités locales et régionales avec un dialogue étroit entre tous les acteurs européens importants et les autorités congolaises est nécessaire. Il est absurde de bâtir un Etat sans disposer d'une approche stratégique orientée sur des objectifs réalistes définis avec précision.

L'Europe doit repenser d'urgence le partage du travail entre les différentes institutions européennes de même qu'entre l'UE et ses Etats-membres. Il ne suffit pas de nommer comme coordinateur un représentant spécial de l'UE dans la région des Grands Lacs, et ce d'autant moins que l'avenir de son mandat est incertain. On ne pourra réaliser des progrès durables que si les différentes mesures sont réunies en paquet cohérent. Il faut mettre un terme aux initiatives isolées nationales et institutionnelles et harmoniser le plus rapidement possible les différents intérêts.

Le Congo et les acteurs extra-européens

Alors que l'Europe semble se concentrer en premier lieu sur la démonstration de son aptitude à construire des structures stables dans des Etats fragiles, d'autres acteurs internationaux se fraient un passage vers les matières premières du pays sans se préoccuper outre mesure de la bonne gouvernance. Etant donné ses ressources naturelles existantes, le Congo présente un énorme intérêt économique, ce qui explique pourquoi la Chine investit dans l'infrastructure pour le transport des matières premières et pourquoi ni les Etats-Unis ni l'Afrique du Sud ne veulent renoncer à des importations en provenance de la RD Congo.

Il faudra une grande dose de soutien, de volonté politique et de dur labeur pour développer et stabiliser des provinces riches en matières premières comme Kintanga au point de pouvoir réduire le risque politique à un niveau tenable et établir des relations commerciales solides. La condition indispensable à une croissance soutenue en RD Congo est d'assurer la

stabilité macroéconomique par une plus grande transparence et une politique économique raisonnable. Une collaboration plus étroite entre l'UE, la Chine et les Etats-Unis est nécessaire pour maîtriser en particulier la fluctuation des prix des matières premières qui entrave une stabilisation macroéconomique.

Des réformes complètes des structures étatiques et la stabilité politique sont la base sur laquelle doit être bâti le succès de la République démocratique du Congo. L'Europe est et reste un acteur central de ces réformes. Son budget d'aide continue de surpasser les investissements de développement d'autres acteurs internationaux nouveaux dans la région. Politiquement, l'Europe peut tout aussi peu se permettre un échec au Congo que la région des Grands Lacs peut renoncer à la stabilité à Kinshasa. Mais sans renversement fondamental de la réflexion stratégique tant chez les Etats-membres de l'UE que parmi les acteurs politiques au Congo même, c'est exactement dans ce sens que va l'évolution.

Les élections prochaines revêtent une importance décisive. Si l'organisation d'élections libres et équitables échoue en novembre malgré le soutien international et européen, cet échec représentera un revers cuisant pour la stabilisation de la RD Congo. Si tout se passe sans heurts lors des élections, cette victoire ne signifiera pas pour autant que le travail est terminé. Il faudra au contraire s'y attaquer de plus belle une fois que les bulletins de vote auront été dépouillés et continuer à bâtir les structures étatiques.

I Editeur responsable:
Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

I Experte ayant contribué à cette analyse:
An Jacobs
jacobs@sipo.gess.ethz.ch

I Commande d'analyses et abonnement:
www.ssn.ethz.ch

Parus précédemment

- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?
- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure
- N° 78: Drones: applications militaires et débats politiques
- N° 77: Affaire libyenne: bilan de la gestion de la crise par la Suisse
- N° 76: Sécurité énergétique: les marchés du gaz naturel en mutation
- N° 75: Le service militaire obligatoire en comparaison européenne
- N° 74: Politique nucléaire américaine: un changement modéré
- N° 73: L'Inde: une puissance émergente placée devant de grands défis
- N° 72: Réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien?
- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis
- N° 68: Finlande: gestion de crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident
- N° 65: La crise du TNP: avant la conférence d'examen de 2010
- N° 64: Politique de défense britannique: pression réformiste
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites
- N° 62: Communication du risque: utilité pour la politique de sécurité
- N° 61: Politique extérieure de la Suisse 2009: Etat des lieux
- N° 60: La résilience: un concept pour la gestion des catastrophes et crises
- N° 59: Iran: Crise interne et marge de manoeuvre des états occidentaux
- N° 58: Prix du pétrole et géopolitique: les gagnants et les perdants
- N° 57: Le nucléaire gagne du terrain: le risque de prolifération
- N° 56: Le voisinage oriental de l'Europe entre influence russe et ancrage à l'Ouest
- N° 55: Opération Atalante: piraterie et politique de sécurité de la Suisse
- N° 54: Alliance de contradictions: l'OTAN après le sommet anniversaire
- N° 53: Désarmement atomique: l'Amérique et la Russie reprennent les négociations
- N° 52: Prospective stratégique: anticipation et capacité d'agir
- N° 51: Afghanistan: nouvelle stratégie et nombreuses questions
- N° 50: Rapport sur la politique de sécurité: points cruciaux et débats
- N° 49: Le conflit au Proche-Orient après la guerre de Gaza
- N° 48: Lutte antiterrorisme: bilan intermédiaire
- N° 47: Pakistan: partenaire de sécurité et foyer de crise
- N° 46: Livre blanc: nouvelle stratégie de sécurité nationale de la France
- N° 45: L'importance croissante des acteurs civils dans les conflits violents
- N° 44: Politique étrangère suisse: nouvelles orientations
- N° 43: Le conflit nucléaire iranien: état d'avancement et options
- N° 42: Une approche globale dans la gestion internationale des crises
- N° 41: Politique extérieure américaine sous Bush: bilan et perspectives