

REGION DES GRANDS LACS: RETROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE

par Rik Samyn

1. CONTEXTE ET CADRE D'ANALYSE

C'est dans le cadre du Traité de Maastricht qu'il faut envisager la politique de l'Union Européenne (EU). D'une part, la politique de développement et d'aide humanitaire fait partie intégrante du mandat de la Communauté et la Commission dispose d'un large degré d'autonomie dans sa gestion; par ailleurs, la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), appelée le second pilier, reste une affaire intergouvernementale, ce qui signifie que les décisions sont prises par le Conseil sur base de l'unanimité des états membres.

Bien que le Traité de Maastricht ne prévoie pas un mandat explicite pour la prévention des conflits, l'article J.1(2) mentionne que les objectifs de la PESC sont de «*maintenir la paix et renforcer la sécurité internationale [...] et de développer et consolider la démocratie et l'état de droit, et le respect des droits humains et des libertés fondamentales*». Cependant, l'adoption et le maintien d'une position commune et l'engagement dans une action commune de la part des états membres se heurtent à de sérieuses contraintes: la règle de l'unanimité, le manque d'un centre unique, l'absence d'une prise de décision et une direction politique centralisée.¹

La crise rwandaise a révélé clairement les difficultés qu'impliquent le développement d'une position commune et d'une action concertée. Certains états membres (la Belgique, en l'occurrence) ont fait pression pour le retrait de l'opération des Nations Unies (ONU) plutôt que de requérir conjointement un ajustement du mandat de la MINUAR ou de s'engager dans une action commune au sein de l'Union Européenne Occidentale (UEO) afin d'endiguer le cours dramatique des événements. L'action unilatérale française, "Opération Turquoise", avait bénéficié d'un mandat des NU, mais ne fut jamais discutée dans le contexte de la PESC.² Cet échec de l'UE à mettre sur pied une action préventive suffisante est des plus surprenants vu la position de certains états membres: la Grande-Bretagne, la France, la Belgique et l'Allemagne étaient fort impliqués dans la région des Grands Lacs, tant historiquement que récemment pendant la période précédant les Accords d'Arusha. La France et d'autres états membres ont, sans équivoque, poursuivi leurs intérêts nationaux aux dépens d'une approche commune de l'UE.

L'UE a néanmoins fortement contribué à l'effort humanitaire, tout d'abord aux réfugiés du conflit, en accordant 18 millions d'ECUS rien qu'en 1994. Cette attention de la part de l'Europe, bien que vitale, est arrivée trop tard pour la majorité. Tandis que d'avril à décembre 1994, environ 100.000 personnes mouraient de causes non violentes (choléra, etc.), le génocide rwandais faisait entre cinq et dix fois plus de morts. Deux autres facteurs ont inévitablement contribué à la mort de tant de personnes: la guerre empêchait l'assistance

¹ KEUKELEIRE, S., «The European Community and Conflict Management» in BOUWENS, W. and REYCHLER, L. (eds), *The Art of Conflict Prevention*, 1994, pp.145-146.

² FABRE, D., «L'Union Européenne face à la Crise Rwandaise» in *Afrique Contemporaine* n° 178, 1996, p.4.

humanitaire directe d'arriver dans les meilleures conditions de la guerre et l'insécurité dans les camps de réfugiés qui étaient l'objet d'une intimidation virulente de la part des milices de l'ancien gouvernement.³

La générosité de l'UE contrastait ainsi avec l'inaction diplomatique de la PESC. Celle-ci est régie par un pilier entièrement intergouvernemental, tandis que l'aide fait partie du pilier de la CE géré par la Commission. Ainsi, l'UE, selon ses termes, considérait la réponse à la crise rwandaise comme un ensemble de politiques incohérentes aux résultats dramatiques. Ceci constitue un exemple où l'UE a utilisé la politique de l'aide comme alternative à la politique étrangère, plutôt que d'élaborer une réponse «cohérente» incluant des éléments de chaque politique.⁴ De plus, les positions divergentes des états membres ont considérablement affaibli toute tentative visant à formuler des solutions dans un cadre multilatéral cohérent.

Considérant la période qui a suivi le génocide, ce manque de politique globale nous apparaît comme cruciale: elle a permis aux gouvernements régionaux d'opposer les différents acteurs internationaux entre eux et, de ce fait, a rendu inefficace l'intervention de l'UE dans la région (et, par extension, d'autres interventions internationales).

2. POLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE VIS-A-VIS DU RWANDA

2.1 Position Commune

Immédiatement après le génocide, la préoccupation première de l'UE était de nature humanitaire. Bien qu'elle ait constaté la formation d'un nouveau gouvernement, l'Union a réaffirmé l'importance des accords d'Arusha: elle indiquait, par là, la nécessité d'élargir la base de ce gouvernement. Cependant par cette position, elle négligeait de prendre en compte le fait que l'équilibre des forces avaient radicalement changé et que le processus d'Arusha avait lui-même complètement échoué.⁵ Ainsi, elle s'opposait à la position du Parlement Européen (PE) qui, après la visite de la délégation parlementaire à la fin du mois de juillet, appelait à la reconnaissance formelle du nouveau gouvernement ... et à l'envoi d'assistance technique aux institutions rwandaises.⁶

Trois mois après la prise de pouvoir par le FPR et la visite de la mission Troïka pour évaluer la situation, la publication d'une Position Commune met l'accent sur le retour des réfugiés.⁷ Le Conseil considérait que toute aide ne devrait être déboursée qu'en fonction des développements positifs dans le processus de réconciliation, de l'élargissement de la base du nouveau gouvernement et de l'établissement des conditions essentielles pour le retour des réfugiés. La coopération internationale était jugée comme un facteur important dans ce sens. Les objectifs et priorités de l'UE étaient les suivants:

- continuation de l'aide humanitaire pour les réfugiés;

³ EUROSTEP, *A Global Foreign Policy for Europe*, a EUROSTEP briefing paper for the 1996 European Union Inter-Governmental Conference, Brussels, 1996, p.9.

⁴ *Ibidem*, p.9.

⁵ FABRE, D., *Ibidem*, p.4.

⁶ EUROCIDSE News Bulletin, August 1994, p.15.

⁷ PUBLIKATIEBLAD VAN DE EUROPESE GEMEESCHAPPEN, *Besluit van de Raad van 24 Oktober 1994*, n° L283/1, 29 Januari 1994.

- mesures de réhabilitation à court terme sur une base concertée, spécialement pour les domaines prioritaires que sont l'eau et l'électricité, mais aussi l'éducation, la santé et le logement afin de stimuler le retour des réfugiés et de faciliter leur réintégration;
- reprise progressive "sous certaines conditions" de la coopération au développement;
- mise sur pied de mesures cohérentes pour réparer les dommages économiques, écologiques et sociaux dans les pays voisins du Rwanda, particulièrement touchés par l'arrivée des réfugiés.

L'UE a également souligné l'importance de l'augmentation du nombre des observateurs des droits de l'homme et a encouragé la création d'un Tribunal Pénal International: celui-ci devait contribuer à arrêter l'impunité et éviter, dans le futur, d'autres violations des droits de l'homme.

Cette Position Commune reflète beaucoup d'ambiguïté. D'une part, elle a donné lieu à la reprise de l'aide au pays alors que, par ailleurs, elle imposait un certain nombre de conditions pour son déboursement. Ces conditions pouvaient difficilement être satisfaites sans un soutien extérieur. En effet, la réconciliation devait nécessairement passer par la justice alors que le système judiciaire s'était écroulé suite à la guerre et au génocide. Une résolution adoptée par le PE le 27 octobre prévoyait déjà ceci: elle faisait référence aux «conditions (dans le Programme National Indicatif - PNI) que le gouvernement Rwandais ne pouvait pas remplir sans une aide adéquate de la part de la communauté internationale» et dès lors demandait que l'on permette des affectations de fonds dans le PNI et que l'on abandonne toute précondition non raisonnable.⁸

De plus, aucun mécanisme ni aucune mesure n'ont été approuvés pour «mesurer le progrès dans le processus de réconciliation, l'élargissement de la base du gouvernement et la restauration de la confiance». A un certain moment, la France, et, dans une certaine mesure, la Belgique, auraient défendu l'idée d'un déboursement de l'aide conditionnel au retour effectif des réfugiés.⁹ Mais il est vite apparu que ce retour ne dépendait pas seulement de Kigali mais qu'il était également bloqué par l'intimidation qu'exerçaient les anciennes milices dans les camps. D'autre part, la réconciliation nécessitait un dialogue avec les véritables dirigeants de la population réfugiée, puisque Kigali refusait catégoriquement tout contact avec les responsables du génocide. Mais, beaucoup de dirigeants modérés (Hutus) avaient été tués et il n'existait pas de représentation alternative autre que les structures du gouvernement antérieur. Ceci rendait en quelque sorte irréaliste l'application stricte de la conditionnalité de l'UE.

La Position Commune ne peut donc être perçue que comme un compromis entre les différentes attitudes politiques des états membres vis-à-vis de Kigali. La Grande-Bretagne et les Pays-Bas étaient en faveur de la normalisation des relations avec le nouveau gouvernement: pendant la mission Troïka en septembre, Lady Chalker avait déjà visité le pays pour évaluer la contribution britannique.¹⁰ Les Français, par contre, ne s'étaient pas encore remis de leur «défaite» et montraient une attitude plutôt hostile à l'égard du régime FPR. La Belgique, quant à elle, adoptait une position intermédiaire. Mais la position de l'UE révélait aussi l'impatience de la Commission à relancer la coopération avec le Rwanda. En novembre, le Conseil de Développement approuvait un programme de réhabilitation des structures sociales et productives au Rwanda d'un montant de 67 MECU. Le STABEX

⁸ PUBLIKATIEBLAD VAN DE EUROPESE GEMEESCHAPPEN, *Resolutie van het Europees Parlement i.v.m. Rwanda van 27 Oktober*, n° C323/160, 21 November 1994.

⁹ FABRE, D., *Ibidem*, p.10.

¹⁰ FABRE, D., *Ibidem*, p.8.

apportait vingt MECU pour soutenir les exportations de thé et de café, alors que les 47 MECU restants étaient puisés sur les 116 MECU du PNI créé sous Lomé IV, suspendu *de facto* à cause de la crise. Cette assistance se répartissait comme suit:

- contingent de 50 observateurs des droits de l'homme: 5 MECU;
- assistance sous forme de support budgétaire au gouvernement pour les secteurs de la santé et de l'éducation: 8 MECU;
- assistance pour les exportations de thé et de café: 20 MECU;
- réparation de l'aéroport de Kigali: 2 MECU;
- réparation des routes endommagées: 3 MECU;
- réhabilitation des systèmes de santé et éducation (hôpitaux et écoles): 7 MECU;
- environnement et protection des forêts nationales: 4 MECU;
- programme spécial d'importation: 15 MECU;
- assistance technique pour l'exécution du programme: 3 MECU.

La Position Commune a donc fourni à la Commission les moyens de se réengager au Rwanda. Cependant, certains observateurs ont remarqué que l'aide apportée était de nature technico-économique plutôt que de nature administrative (laquelle aurait renforcé les structures gouvernementales).¹¹ Ce choix de ne pas trop s'engager envers le gouvernement à prédominance Tutsi reflétait en quelque sorte le débat sur la conditionnalité au sein de l'Union. L'importance était donnée aux mesures de restauration de la confiance et de la primauté de la justice à ce sujet; c'est pourquoi, le PE a adopté, en janvier 1995, une résolution appelant l'UE à envoyer des juges, des experts et des conseillers techniques au Rwanda afin d'aider à l'organisation des procès.¹² Cela s'inscrivait dans la ligne des propositions de l'ancien ministre de la Justice Nkubito: celles-ci visaient à impliquer l'expertise étrangère dans la reconstruction du système judiciaire. Dans le même ordre d'idées, l'Assemblée Jointe des pays ACP et de l'UE exigeait que l'UE apporte son soutien aux autorités des prisons dans la mise en place de nouveaux centres de détention sûrs pour les accusés en attente de leur jugement. Et elle souhaitait que le PE fournisse à l'Assemblée Nationale Rwandaise les moyens d'effectuer son travail efficacement.¹³

2.2 Kibeho

Depuis le génocide, l'UE avait considérablement contribué à l'effort humanitaire en faveur de la population déplacée à l'intérieur du pays, par le biais de son agence humanitaire ECHO. Suite au massacre de Kibeho, l'efficacité de cette aide humanitaire a été remise en question par le PE: les risques de pertes rendaient pratiquement impossible la distribution de l'aide aux derniers bénéficiaires et les détournements par les milices étaient difficilement contrôlables. Après une large consultation entre le PE, le Conseil, les états membres et les ONG, et à la lumière des objectifs et priorités définis dans la Position Commune du 24 octobre 1994, le Conseil et la Commission confirmaient, dans une déclaration commune, la suspension de l'aide au Gouvernement du Rwanda. Ils ne pouvaient accorder leur aide s'il n'y avait pas d'"efforts concrets" de réconciliation.¹⁴ Cette suspension a modifié les programmes d'aide au développement de la Communauté mais n'a rien changé à l'aide humanitaire et à

¹¹ FABRE, D., *Ibidem*, p. 13.

¹² EUROPE, Agence Internationale d'Information pour la Presse, n° 6403, 21 janvier 1995, p.4.

¹³ EUROCIDSE, *ACP-EU Joint Assembly Resolution on Rwanda*, March 1995, p.9.

¹⁴ EUROPE, n° 6481, 15-16 mai 1995, p.6.

l'aide d'urgence, ni à l'aide aux secteurs de la santé et de l'éducation, ni aux mesures de soutien des droits de l'homme et de l'état de droit. Sujette à une action à prendre sur base des conclusions de la Commission d'Enquête, la reprise progressive de l'aide dépendrait des efforts concrets des autorités rwandaises pour atteindre les objectifs et priorités de la Position Commune.

La Commission Internationale a réalisé une enquête qui éliminait fondamentalement la préméditation mais concluait à des actes isolés de la part de sources proches des troupes gouvernementales. Aussi, la Commission, avec le soutien du Comité Politique du Conseil, a-t-elle maintenu sa position jusqu'à ce que le Gouvernement du Rwanda adopte les gestes politiques nécessaires. Celui-ci devait officiellement établir la responsabilité des actes et prouver qu'il s'engageait sur le chemin de la réconciliation et qu'il s'activait pour que le retour des réfugiés puisse avoir lieu.

Au Conseil de Développement qui suivit, le Commissaire Pinheiro rapportait qu'en réponse aux résultats de la Commission d'Enquête Internationale, le gouvernement rwandais avait montré des signes positifs et qu'il avait suspendu les officiers militaires de haut rang (chargés des troupes à Kibeho). En conséquence, le Conseil de Développement décida, dans un premier temps, de détacher sur place un envoyé de l'UE afin d'entamer un dialogue politique et technique avec le gouvernement. Dans un second temps, sur base du rapport du Conseil des Affaires Générales suivant (ministres des Affaires Etrangères), il déciderait de libérer ou non les fonds suspendus. Il pourrait même éventuellement les augmenter si les besoins pour accélérer le processus de réconciliation l'exigeaient. Selon les termes de références de sa mission, l'envoyé, Mr Soubestre, directeur délégué de la DG VIII (Direction Générale de Développement) devait exprimer l'inquiétude de l'UE face à l'absence de progrès dans le processus judiciaire et dans la situation des deux millions de réfugiés dans les pays voisins. Il devait aussi examiner si les conditions pour reprendre l'aide étaient remplies.¹⁵

Suite à une série de contacts et de discussions avec les plus hautes autorités du pays, Mr Soubestre conclut que le Gouvernement du Rwanda s'engageait dans une politique de réconciliation nationale. A cet égard, il rapportait que le gouvernement désirait élargir le dialogue, en incluant des représentants de la population réfugiée qui souhaitaient contribuer à cet objectif. Il rapportait également que le gouvernement était prêt à mettre en oeuvre des mesures concrètes pour permettre le retour des réfugiés (établissement d'un meilleur système d'information et d'un système d'accueil approprié, renforcement des mesures de sécurité), l'accélération des jugements des personnes en détention (intensification des "commissions de triage"), la libération des enfants emprisonnés (établissement d'orphelinats spécialisés) et l'établissement d'un climat de plus grande confiance et de coopération avec les ONG internationales oeuvrant au Rwanda. L'envoyé spécial de l'UE suggérait donc de reprendre l'aide et d'accorder des financements additionnels pour faciliter l'exécution de certaines des mesures mentionnées ci-dessus: cela pourrait renforcer la capacité de l'UE d'influencer et de contribuer à l'amélioration progressive de la situation à l'égard des réfugiés, des prisonniers, des enfants, etc.¹⁶ En réponse à cette suggestion, la Commission a accepté de mobiliser des ressources financières additionnelles pour couvrir certaines initiatives telles que des actions-pilotes pour l'implantation des réfugiés, l'extension du mandat des observateurs des droits de l'homme, la formation du personnel judiciaire (comme soutien à un projet d'UNICEF pour libérer des prisons 2000 enfants et femmes enceintes), l'accélération du processus judiciaire de 46 000 détenus. Enfin, la Commission a décidé d'accorder une aide financière de 1,5

¹⁵ EUROPE, n° 6514, 3-4 juillet 1995, p.9.

¹⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Mission au Rwanda*, Bruxelles, 12 juillet 1995.

MECU au Tribunal International pour le Rwanda. Ces actions complémentaires furent financées sur une ligne budgétaire spéciale intitulée "Droits de l'Homme et Démocratisation" (d'un montant de 3,1 MECU) et par ECHO (0,7 MECU).

Mais les conclusions du rapport Soubestre semblent davantage basées sur des impressions subjectives que sur des critères objectifs et quantifiables. Dans une réponse au rapport écrit, le Gouvernement du Rwanda a immédiatement précisé sa position par rapport à l'élargissement du dialogue: il confirmait sa volonté «d'intensifier sa politique de dialogue avec certains cercles de réfugiés... en mettant en place un meilleur système d'information, des systèmes d'accueil et de sécurité afin de faciliter leur retour dans le pays».¹⁷ Mais cette approche, plutôt limitée, du dialogue par le Gouvernement Rwandais ne faisait que reprendre entièrement les conditions évoquées par Soubestre. Et, rétrospectivement, l'on doit constater que les perceptions plutôt impressionnistes de Soubestre ne correspondaient pas du tout à des développements concrets. En effet, aucun effort véritable n'a été fait dans le sens du dialogue, la libération des enfants des prisons n'a commencé qu'un an plus tard, la "commission de triage" n'a jamais fonctionné efficacement et le nombre de détenus est passé à plus de 80 000 à la fin de 1996, tandis qu'un nombre considérable d'ONG étrangères se faisaient expulser en décembre 1995.

En fait, l'intention de suspendre l'aide a été, depuis le tout début, sérieusement contestée dans certaines sphères. Par exemple, le 28 avril 1995 les ONG européennes représentées dans le Comité de Liaison adoptaient une résolution: elles rappelaient que «le travail de reconstruction et de réconciliation ne pouvait pas être mené à bien sans l'aide financière étrangère». Et elles considéraient que ce n'était pas le moment de réduire l'aide au gouvernement rwandais, mais plutôt qu'il fallait l'intensifier.¹⁸ La Grande-Bretagne était également réticente à la suspension de l'aide. Ces positions n'ont fait qu'augmenter les pressions sur la Commission pour qu'elle émette un avis favorable. Le rapport Soubestre s'est donc montré à la hauteur de ces attentes et a donné le ton à une normalisation approximative des relations entre l'UE et le Rwanda. En conséquence, le débat sur le Rwanda a disparu de l'ordre du jour pendant presque un an, sauf lorsqu'il s'agissait de discuter du problème des réfugiés. Mais cela ne concernait alors principalement que la nécessité d'augmenter l'assistance financière et technique pour améliorer les conditions de détention déplorables (PE, 22 septembre 1995) et pour soutenir le système judiciaire. En réponse au rapatriement forcé des réfugiés du Zaïre en août 1995, ECHO, en coordination avec le HCR, a également changé de vitesse quant à l'aide d'urgence qu'ils leur apportaient. Au lieu de continuer à consacrer des montants énormes pour le soin et la maintenance dans les camps, une plus grande partie de leur aide (20 MECU) a été réorientée vers des projets d'aide sanitaire et médicale, de réhabilitation, de mise à disposition d'abris ... comme mesure d'accompagnement au rapatriement des réfugiés. L'expulsion de 35 ONGs internationales a soulevé des questions sur la continuation de l'aide humanitaire (dont le volume fut réduit) et a provoqué des débats au Parlement, mais n'a pas eu d'autre impact.

Sur le front politique, l'UE a encouragé l'idée d'organiser une Conférence régionale sur la paix, la sécurité et la stabilité dans la région. Cette position émergeât de la réunion des Affaires Etrangères à Carcassonne (le 21 mars 1995) et fut réitérée au Sommet des Chefs d'Etat à Cannes en juin et au sommet de Madrid en décembre. Le 4 décembre 1995, le Conseil des Affaires Générales adoptait des lignes de conduite sur la diplomatie préventive, le règlement des conflits et le maintien de la paix en Afrique: il précisait ainsi le fait que la

¹⁷ *Idem*, p.14.

¹⁸ EUROPE, n° 6471, 24 avril 1995, p.14.

prévention et la gestion des conflits étaient essentiellement de la responsabilité des organisations africaines, de l'OUA en particulier, et que l'Union devrait principalement soutenir ces actions.¹⁹ Dans cette perspective, un envoyé fut nommé dont le mandat était d'encourager les efforts destinés à créer les conditions nécessaires pour une issue à la crise dans la région.

2.3 Table Ronde à Genève

A la Table Ronde sur le Rwanda, le 20 et 21 juin 1996, l'humeur de la majorité des donateurs semblait favorable à l'égard du gouvernement et de ses efforts. La plupart des donateurs ont adopté une approche d'engagement constructif, avec, cependant, une certaine dose de critique. La position de USAID était, sans aucun doute, la plus franche: ils félicitaient le Gouvernement du Rwanda du progrès accompli jusqu'à cette date et proposaient une nouvelle politique pour le retour rapide des réfugiés. Cependant, les états membres de l'UE affichaient en apparence la même opinion mais leurs divergences sont vite réapparues. Les Hollandais considéraient le Gouvernement du Rwanda comme un gouvernement démocratique et légitime et la Grande-Bretagne reconnaissait les résultats déjà obtenus. Par contre, la Belgique soulignait l'importance de la mise en place des conditions concrètes pour la réconciliation: sans ces conditions, on ne peut envisager de développement social et économique réel à long terme. La France adoptait une position minimaliste en affirmant qu'elle continuerait à intervenir par le biais des ONGs dans des actions humanitaires et de développement et par le biais du financement européen. Mais la délégation de l'UE désirait mettre sur pied des mesures spécifiques pour les réfugiés et elle cherchait, dans le programme, la preuve de l'engagement du Gouvernement du Rwanda en ce qui concerne le rapatriement. Par conséquent, les questions de conditionnalité établies dans la Position Commune ont à nouveau été discutées. Cependant, dans l'analyse finale, on peut considérer la conférence comme une victoire politique pour le Gouvernement du Rwanda puisque la Belgique et la Suisse étaient les seuls pays à imposer des conditions à leur soutien à Kigali. En termes financiers, le gouvernement demandait 831 millions; 617 furent accordés, les Pays-Bas apportant la plus importante contribution (100 million de \$).

Un tournant important dans la perception de l'UE vis-à-vis de la situation au Rwanda a été décrit par l'envoyé spécial Ajello à la suite d'une réunion du comité exécutif du HCR, lors de laquelle un nouveau plan d'action fut soumis à la discussion pour accélérer le rapatriement. Contrairement à une analyse antérieure qui identifiait, dans les camps et à l'intérieur du pays, une série d'obstacles au retour volontaire et qui insistait par conséquent sur les mesures à prendre des deux côtés, Ajello considérait maintenant que les conditions objectives qui avaient mené à l'exode des réfugiés n'existaient plus. Il concluait que la situation dans le pays était plus ou moins revenue à la normale.²⁰ Ce point de vue, par essence, ébranlait la Position Commune de l'UE qui considérait qu'un changement dans l'équilibre des forces politiques et une amélioration des droits de l'homme et de la sécurité constituaient des préconditions nécessaires au retour des réfugiés et à la réconciliation. Bien que l'on puisse se demander si tous les états membres partageaient l'analyse d'Ajello et quoique, au moins formellement, la Position Commune soit toujours valide, sa clause de conditionnalité fut largement remise en question par les événements récents qui ont mené à un retour massif des réfugiés.

Depuis lors, la politique de l'UE sur le Rwanda a été, en pratique, assez pragmatique. A la suite de la Conférence de Genève, la Commission prépara un deuxième programme de

¹⁹ EUROPE, n° 6620, 6 décembre 1995, p.4.

²⁰ AJELLO, A., *Principles and Plan of Action for the Repatriation of Rwandan Refugees*, 6 October 1996.

réhabilitation se chiffrant à 56 MECU du 6^{ème} et 7^{ème} FED, lequel doit être exécuté en 1997. Il couvre une série de projets d'agriculture, la reconstruction et l'équipement d'écoles, l'établissement d'un système de santé intégré dans 4 provinces, la réhabilitation des infrastructures routières, un nombre de microprojets dans le domaine de l'infrastructure sociale et la prolongation de son soutien au système judiciaire. Ce dernier point inclut notamment un contrat pour couvrir 600 salaires du personnel judiciaire pendant une période de 3 ans. Une contribution complémentaire au Tribunal Pénal International et à la mission des observateurs des droits de l'homme des NU est également envisagée. Il avait été annoncé qu'il serait nécessaire de mener une analyse politique pour étudier les causes essentielles du conflit afin d'élaborer une réponse globale plus adéquate (voir ci-après, la communication de la Commission sur la prévention des conflits). Or, la programmation actuelle ne se base sur aucune analyse ni sur aucune ligne directrice. Il faut néanmoins s'attendre à ce que le nouveau cadre politique soit développé dans le courant de cette année, en préparation à la programmation du 8^{ème} FED dans le cadre de Lomé.

POLITIQUE DES REFUGIES

Le rapatriement de la majorité des réfugiés apparut comme la seule solution viable à la crise humanitaire dans la région. La Position Commune l'envisageait déjà de la même façon. Dès lors, la politique de l'UE sur le Rwanda fut intimement liée au problème des réfugiés. Puisque le rapatriement devait s'organiser sur une base volontaire, le Gouvernement du Rwanda devait créer un climat propice à ce retour. Cela impliquait le rétablissement de l'état de droit, le respect des droits de l'homme, la résolution du problème de la propriété, le dialogue avec les réfugiés, la sécurité pour les réfugiés ... et cela impliquait aussi que l'UE et les états membres fournissent les besoins matériels pour la réconciliation et la réhabilitation.

D'autres raisons, à l'intérieur des camps, empêchaient le retour des réfugiés. Déjà en juillet 1994, le PE soulignait le besoin d'une solution politique à la crise et la nécessité de donner priorité à l'action préventive. Dans une résolution de septembre, le PE réitérait le besoin d'une action politique préventive et recommandait de faire pression sur le Zaïre pour s'assurer que les anciennes forces gouvernementales ne soient pas autorisées à se regrouper et à se réarmer et pour trouver le moyen de stopper l'intimidation exercée par les supporters de l'ancien régime dans les camps de réfugiés.²¹ Cependant, les besoins humanitaires énormes préoccupaient avant tout l'UE. Par le biais de ECHO, elle a mobilisé des ressources pour soutenir un programme humanitaire massif de soin et de maintenance dans les camps de réfugiés. De novembre 1993 à septembre 1995, quelque 285 MECU ont été déboursés au bénéfice du HCR et des ONGs pour le soutien des réfugiés et des déplacés dans la région (236 MECU), ainsi que, spécifiquement, au Burundi (26 MECU), au Rwanda (20,5 MECU), en Tanzanie (3 MECU) et au Zaïre (500 000 ECU). De plus, un total de 220 000 tonnes d'aide alimentaire, évaluées à 110 MECU, ont été apportées à la région.²² Cette aide était principalement destinée aux besoins dans les camps. Mais, depuis le rapatriement forcé par le Zaïre en août 1995, la priorité s'est tournée vers des programmes visant à faciliter le retour volontaire au Rwanda: parmi ceux-ci, la mise en oeuvre d'un plan d'action pour l'accueil et la réintégration des rapatriés, le renforcement des structures d'accueil, l'intensification des campagnes d'information ... lesquels, cependant, n'ont pas donné de résultats concluants.

²¹ EUROCIDSE, septembre 1994, p.7.

²² EUROPEAN COMMISSION, *Summary of EU Interventions in Rwanda and the Neighbouring Countries*, November 1995.

Pendant plus d'une année, la seule réponse politique face au danger accru de déstabilisation régionale fut le soutien de l'UE à l'organisation de la conférence régionale pour la paix (déclaration de Carcassonne du 21 mars 1995) ainsi qu'au travail du Tribunal International.

C'est seulement lors du Sommet de Madrid du 15 décembre 1995 que la Commissaire Bonino, se référant explicitement à la situation dans la région, a déclaré que l'aide humanitaire n'était «ni un solution ni une panacée pour les crises causées essentiellement par l'homme».²³ Le Conseil des Affaires Générales avait marqué son accord pour soutenir le renforcement de l'OUA dans les domaines de la prévention et de la gestion des conflits. Néanmoins, la décision de nommer un envoyé spécial de l'UE qui soutiendrait les efforts pour créer les conditions nécessaires afin de solutionner la crise représentait une autre initiative dans ce sens et, en même temps, fournissait un instrument pour une analyse commune et pour une action davantage concertée dans la région.

A la fin de la mission conjointe de l'Europe et des Etats-Unis en avril 1996, Mme Bonino conclut qu'en l'absence de perspective concrète de solution à la crise des réfugiés, il était devenu impossible de maintenir le niveau actuel de l'aide humanitaire.²⁴ Dans son premier rapport au Comité Politique de l'UE, l'envoyé spécial, Mr Ajello, faisait une analyse alarmante (et, bien sûr, clairvoyante) de la situation des réfugiés. Il affirmait que «si la communauté internationale prouvait son incapacité ou sa mauvaise volonté à endiguer la distribution d'armes et l'entraînement militaire aux ex-FAR et aux Interahamwe, le gouvernement rwandais pourrait décider de s'y atteler lui-même par une action militaire préventive».²⁵ A son avis, la communauté internationale devrait entreprendre une initiative immédiate qui pourrait inclure le déploiement d'observateurs militaires des NU dans les camps de réfugiés, aux aéroports (Goma et Bukavu) et aux frontières ... L'étape suivante devrait isoler les principales têtes pensantes du génocide sur base de leur responsabilité criminelle... ce qui permettrait d'identifier les nouveaux dirigeants avec qui le Gouvernement du Rwanda devrait ouvrir un dialogue afin de promouvoir la réconciliation et d'encourager le retour des réfugiés. La séance plénière du PE du 9 mai dénonça le rôle du Zaïre dans l'organisation de groupes clandestins et du trafic d'armes. Par ailleurs, elle critiquait fortement la France d'avoir rompu la solidarité européenne vis-à-vis du Zaïre.²⁶ Après une visite de suivi dans la région, Ajello ajoutait que l'UE était prête à envisager la possibilité d'aider le Zaïre à s'attaquer au problème des intimidateurs.

Comme cela a déjà été mentionné plus haut, un changement majeur dans la perception de la situation des réfugiés s'est amorcé en préparation à la réunion du comité exécutif du HCR. On considéra que les conditions objectives qui avaient mené à l'exode des réfugiés n'existaient plus. La protection des réfugiés, telle que la stipulait la Convention de Genève, pouvait donc cesser. Les donateurs (spécialement les Etats Unis) exerçaient des pressions croissantes sur le HCR pour qu'il prenne des mesures urgentes pour accélérer le rapatriement. Ce changement décisif s'élevait comme une réponse à ces pressions. Le rapatriement volontaire avait largement échoué et les budgets destinés à l'aide diminuaient: il était donc devenu intenable de maintenir de statu quo et il fallait trouver de nouvelles solutions pour désamorcer la bombe à retardement. Le HCR continuait à proposer une double action; par

²³ EUROPE, n° 6627, 15 décembre 1995, p.12.

²⁴ EUROPE, n° 6703, 5 avril 1996, pp.7-8.

²⁵ CONCIL OF THE EUROPEAN UNION, *First Mission Report of the Special Envoy for the Great Lakes Region*, 30 May 1996.

²⁶ EUROPE, n° 6725, 10 mai 1996, p.2.

contre, Ajello abandonna les prémisses qu'une amélioration de la situation interne au Rwanda constituait une précondition au rapatriement. En appliquant la décision de cesser l'aide et en fermant les camps progressivement, la plupart des réfugiés auraient été forcés de rentrer chez eux, tandis que ceux qui auraient voulu rester auraient été sujets à une sélection individuelle pour déterminer leur statut. Les véritables réfugiés auraient alors été replacés dans de nouveaux camps plus éloignés de la frontière. Un tel déplacement aurait dû s'accompagner d'une sanction contre les instigateurs du génocide et de mesures spécifiques pour améliorer la sécurité au Nord et Sud Kivu. Mais il fallait également soutenir des mesures complémentaires pour rétablir la confiance au Rwanda même.

Tandis qu'aucun accord formel n'avait encore été conclu, ces propositions furent dépassées par les événements. L'infiltration accrue des milices dans le Nord Kivu et la violence croissante contre les Tutsis zaïrois dans le Sud ont donné au Rwanda un alibi pour une action militaire préventive. Selon les prédictions d'Ajello, cette option avait déjà été envisagée sérieusement et des plans appropriés avaient déjà été élaborés depuis longtemps.

LA CRISE DANS L'EST DU ZAÏRE

Le Zaïre avait sa part de responsabilité dans la crise des réfugiés le long de sa frontière orientale. En tant que pays d'accueil, il était responsable de l'installation des camps ainsi que de la séparation et du désarmement des criminels. Au lieu de cela, la zone a servi de base arrière pour l'entraînement et les incursions militaires, tandis que les aéroports de Goma et de Bukavu servaient à la distribution d'armes aux troupes et aux miliciens de l'ancien gouvernement.

Malgré les avertissements réguliers du PE (par ex., en septembre 1994, le PE avait déjà demandé à l'UE de faire pression sur le Zaïre pour s'assurer que les forces de l'ancien gouvernement n'étaient pas autorisées à se regrouper et à se réarmer), l'UE fit peu d'efforts pour convaincre le gouvernement zaïrois de respecter ses obligations internationales. Depuis l'impasse dans le processus de démocratisation, la Communauté et les états membres avaient suspendu en 1992 leurs programmes de coopération avec le Zaïre et, par conséquent, il leur restait peu de moyens pour faire pression sur le régime. Par contre, l'attention de l'UE à l'égard du Zaïre se centrait davantage sur le problème de la transformation politique. Une délégation de l'UE visita le pays en août 1995 pour examiner la possibilité d'un soutien logistique et financier de l'UE dans l'organisation d'élections libres et démocratiques. Deux mois plus tard, la Commission approuvait un programme de réhabilitation de 90 MECU, formulé comme un "signal politique" pour encourager la continuation des réformes dans le domaine de la relance économique et d'une bonne gestion ainsi que le redémarrage du processus de démocratisation. Le programme devait couvrir la reconstruction des infrastructures de base (dont le réseau routier au Kivu), la stimulation de la production, la commercialisation de denrées alimentaires et de biens essentiels et l'amélioration des services.²⁷

C'est seulement au sommet de la crise burundaise en juin 1996 que le rôle du Zaïre dans le trafic d'armes fut indirectement mentionné par l'UE (Sommet de Florence, voir ci-dessous). Quelque temps plus tard, en réponse aux tensions croissantes autour du problème des réfugiés et aux pressions pour envisager un modèle alternatif afin d'accélérer le rapatriement, Ajello

²⁷ EUROPE, n°6586, 18 octobre 1995, p.8.

exprima la volonté de l'UE d'aider le Gouvernement zaïrois à s'attaquer au problème des intimidateurs dans les camps, mais rien ne fut jamais concrétisé.²⁸

Vu l'escalade dans les combats directs entre l'armée zaïroise et les Tutsis d'origine rwandaise à la fin du mois d'octobre, la Présidence irlandaise lança un appel à toutes les parties engagées dans le conflit à faire preuve de retenue: elle comptait, par là, sur les autorités respectives pour assurer la prévention de conflits ouverts sur la frontière entre le Zaïre et le Rwanda.²⁹ La Commissaire Bonino soulignait cependant que, durant les deux dernières années, on avait discuté des solutions politiques à la crise humanitaire, mais qu'on n'avait pas réussi à mettre sur pied un schéma pour les négociations entre Zaïrois et Rwandais.³⁰ A la séance plénière du 28 octobre, le PE a demandé à la Commission d'examiner avec les pays de la région les possibilités de créer des corridors humanitaires pour assurer que l'aide alimentaire arrive aux réfugiés (des camps d'Uvira)... le PE pensait aussi que le territoire du Kivu serait placé sous autorité des NU!³¹ Le même jour, dans une autre déclaration, la Présidence de l'UE offrait les services d'un envoyé spécial pour faciliter le dialogue entre les autorités du Zaïre et du Rwanda. Elle reconnaissait ainsi explicitement que le Rwanda était directement impliqué dans la rébellion. Mais, en outre, l'UE a exprimé sa disposition à mettre sur pied une stratégie efficace pour gérer le problème des réfugiés et elle a reformulé son opinion qu'il était vital d'organiser une Conférence Régionale afin de trouver une solution durable à l'ensemble des problèmes dans la région.³² A l'initiative de la Belgique, le Conseil des Affaires Générales s'accorda sur l'idée d'un programme d'action conjoint afin de soutenir le processus électoral au Zaïre.³³

A partir de ce moment, le débat s'est centré sur la crise humanitaire et le besoin d'une intervention militaire (voir aussi "La politique des donateurs, des états africains et de la communauté internationale vis-à-vis de la guerre au Kivu", octobre-décembre 1996) sur lesquels s'opposèrent deux points de vues opposés. D'une part, la France et l'Espagne étaient largement en faveur d'une intervention et offraient l'envoi de troupes. La Belgique soutenait cette position: dans un premier temps, elle favorisait une force africaine mais, plus tard, soutenait une intervention internationale. De l'autre côté, la GB et les USA adoptaient une position plus prudente. Peu de temps après le Sommet de Nairobi au cours duquel les Chefs d'Etat avait demandé une force multinationale neutre (le 6 novembre), les opinions convergeaient temporairement et le Conseil de Développement avait marqué son accord pour un Plan d'Action Conjointe pour soutenir la résolution 1078 des NU. Mais la divergence initiale est vite réapparue après l'attaque du camp de Mugunga et le retour massif des réfugiés de Goma en quelques jours. Celle-ci est apparue à la réunion du Conseil du 19 novembre lorsqu'on discuta de l'éventualité d'une contribution de l'UEO à l'opération des NU. La GB et les Pays-Bas exprimèrent leur réserve quant à un tel rôle de l'UEO à cause de l'instabilité de la situation sur le terrain.³⁴ La GB a renouvelé ses réticences à la réunion de Conseil du 26 novembre, déclarant qu'il était difficile de prendre des décisions sans une vue générale de la situation.³⁵

²⁸ EUROPE, n° 6764, 5 juillet 1996, p.3.

²⁹ EUROPE, n° 6838, 13 octobre 1996, p.3.

³⁰ EUROPE, n° 6841, 26 octobre 1996, p.14.

³¹ EUROPE, n° 6842, 28-29 octobre 1996, p.5.

³² EUROPE, *Ibidem*, p.3.

³³ *Ibidem*.

³⁴ EUROPE, n° 6856, 20 novembre 1996, p.3.

³⁵ EUROPE, n° 6861, 27 novembre 1996, p.5.

Au sein de la Commission, c'est surtout Mme Bonino, la commissaire responsable de l'aide humanitaire, qui adopta une position forte et soutenue en faveur de l'intervention, insistant pour que l'on incorpore dans son mandat le désarmement des réfugiés armés et la séparation des intimidateurs. Le PE l'a fortement soutenue dans sa position et a demandé une opération de désarmement général de la population civile dans l'Est du Zaïre.

Il est clair que les positions divergentes de la France et de la GB correspondaient à leurs alliances respectives dans la région. Alors que le Zaïre était en faveur d'une intervention qui pouvait temporairement geler la situation militaire sur le terrain et qui lui donnerait du temps pour préparer la contre-attaque, le Rwanda y était fortement opposé puisqu'il solutionnait le problème selon ses propres plans. Rétrospectivement, il s'est avéré évident que, même avec un moment de relâche dans les combats, le régime de Mobutu n'aurait pas été capable de stopper la rébellion, tandis que la France, puisqu'elle ne pouvait plus légitimer une action unilatérale, semblait encore une fois se trouver du côté des perdants.

La force multinationale annulée, l'UE a recentré son attention sur la reprise du dialogue entre les pays de la région dans le cadre du processus initié à Nairobi pour la poursuite d'une solution pacifique au conflit. A cet égard, l'intégrité territoriale et la souveraineté du Zaïre semblaient intangibles, tandis que le processus électoral se révélait essentiel pour la stabilité dans la région et son exécution devait être davantage soutenue. Afin de comprendre les causes principales de la crise et d'apporter des solutions d'ensemble durables, l'UE s'engageait également à réunir rapidement une Conférence Régionale. Ensuite, elle accueillit le plan de paix en 5 points pour l'Est du Zaïre (résolution 1097 du Conseil de Sécurité): celui-ci, entre autres, appelait à un cessez-le-feu immédiat, à des négociations entre les parties belligérantes et à ce que les réfugiés soient protégés et puissent avoir accès à l'aide. Bien que les principaux acteurs internationaux aient marqué leur accord de principe, une divergence subsistait quant à la stratégie à adopter pour exécuter les différents points. D'un côté, la France favorisait toujours l'intervention humanitaire, tandis que les USA (et la GB) la refusaient. Une divergence similaire apparût au sein du Conseil des Affaires Générales à propos d'une proposition (de la Belgique) d'un embargo régional sur les livraisons d'armes et d'équipement militaire... ce qui démontrait encore une fois la faiblesse de la politique étrangère européenne.

LA POLITIQUE SUR LE BURUNDI

La Convention Gouvernementale comme cadre pour une nouvelle coopération de l'UE

Suite au génocide du Rwanda, le sentiment de la plupart des acteurs internationaux (y compris l'UE) était qu'une crise similaire pouvait se développer au Burundi. Et, bien que le contexte du conflit et l'équilibre des forces y soient différents, la préoccupation concernait la façon d'éviter un autre génocide. A cet égard, les analystes considéraient la Convention Gouvernementale comme l'institutionnalisation d'un coup d'état, jamais reconnu officiellement mais qui en était bien un; elle a néanmoins redonné l'espoir d'une normalisation de la situation. Par la suite, lors de sa réunion du 25 novembre 1994, le Conseil de Développement décidait qu'il était temps d'entreprendre des actions afin d'éviter la détérioration de la situation... Les relations officielles de l'UE avec le Burundi avaient été interrompues *de facto* et le financement du FED avaient été suspendu après la tentative de coup d'état en octobre 1993. L'accord sur le partage du pouvoir conclu entre le FRODEBU et l'UPRONA offrait l'opportunité à l'UE de relancer la coopération avec le Burundi.

Dans la résolution du 19 janvier 1995, le PE exprimait son inquiétude vis-à-vis de l'instabilité au Burundi. Il demandait à l'UE d'envoyer une mission d'évaluation afin d'établir un plan d'action pour restaurer l'ordre, désarmer la milice, opérer le retour des réfugiés, réformer l'armée et reconstruire les infrastructures administratives et économiques. Il a ensuite fait appel aux membres de l'UE représentés au Conseil de Sécurité des NU pour qu'ils lui indiquent la nécessité d'un embargo international sur les armes et les munitions.³⁶ Une résolution des pays ACP et de l'UE qui mettait clairement l'initiative dans les mains du gouvernement burundais, a renforcé cette idée. En d'autres termes, le Parlement considérait également la rébellion Hutu comme illégitime et estimait que la Convention Gouvernementale était le cadre pour résoudre la crise.

Après la visite de la mission de l'UE au Burundi à la mi-février, les ministres des affaires étrangères de l'UE se sont mis d'accord sur une Position Commune sur le Burundi. La déclaration de Carcassonne stipule que les objectifs et priorités de la politique de l'UE à l'égard du Burundi sont «de consolider le processus de réconciliation nationale et un retour à la vie démocratique normale, en particulier par le rétablissement de l'état de droit, et de promouvoir la relance économique et sociale du pays».³⁷ Dans ce but, l'UE a adopté d'un plan d'action qui incluait le soutien à l'organisation d'un débat national, l'envoi d'experts des droits de l'homme, une contribution au rétablissement de l'état de droit, le soutien à des actions de l'OUA et la demande aux NU d'une commission internationale pour enquêter sur la tentative de coup de 1993 et les massacres qui suivirent. Afin de faciliter le retour à la stabilité, l'UE a proposé une table ronde des donateurs pour stimuler la relance économique et sociale. Il fallait prendre des mesures pour isoler les éléments extrémistes, tandis qu'une conférence régionale sur la paix, la sécurité et la stabilité devait envisager les dimensions régionales du conflit.

Le PE soulignait le fait que les mesures envisagées par le Conseil n'auraient un effet qu'à long terme; il s'inquiétait également de la situation d'urgence croissante. A la lumière de la violence et des massacres, le PE exigeait que l'UE et les états membres préparent des plans d'urgence afin d'être prêts à intervenir, sous un mandat des NU, en établissant des zones de sécurité pour protéger la population civile.³⁸ La Présidence française, cependant, réaffirmait le soutien de l'Europe à la Convention Gouvernementale et au «processus de réconciliation nationale».³⁹ En septembre 1995, une mission Troika visitait le Burundi pour encourager le dialogue. Entre-temps, un programme de 18 MECU était approuvé pour la réhabilitation des infrastructures physiques et sociales (santé, éducation, environnement) et la réintégration de la population déplacée. De plus, quelques projets plus petits dans le domaine des droits de l'homme étaient financés pour soutenir les médias indépendants et l'éducation publique. Mais, pour l'envoi de cinq observateurs des droits de l'homme, les fonds ne seront pas libérés avant janvier 1996.⁴⁰ La question de l'intervention ne fut pas discutée sérieusement, puisque la France avait toujours un accord de coopération militaire avec le Burundi et que, dès lors, il était très peu probable qu'un consensus soit atteint.

La reconnaissance de la guerre civile

³⁶ EUROPE, n° 6403, 21 janvier 1995, p.4.

³⁷ EUROPE, n° 6445, 22 mars 1995, p.5.

³⁸ EUROPE, n° 6458, 8 avril 1995, p.4-5.

³⁹ EUROPE, n° 6509, 26-27 juin 1995, p.7.

⁴⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Summary of UN Interventions*, November 1995.

Suite à la détérioration de la situation de la sécurité interne, les Quinze confièrent à l'ancien président Nyerere une mission de bons offices. A la séance plénière du PE de février 1996, le commissaire Pinheiro admit que le Burundi était en proie à une guerre civile et à un génocide. Il considérait que les perspectives de règlement des conflits étaient nulles vu le refus du Burundi de s'engager dans un dialogue et vu la divergence de vue entre les états voisins.⁴¹ A cette époque, il était connu de tous que l'Est du Zaïre servait de base arrière à la milice de Nyangoma avec l'accord de Mobutu, alors que l'opinion était largement répandue que l'APR était engagée, avec l'armée burundaise, dans des activités contre l'insurrection dans le nord du pays.

Dans son premier rapport au Conseil (en mai 1996), l'envoyé spécial de l'UE analyse en profondeur l'évolution du conflit au Burundi. Durant la période d'octobre 1993 à janvier 1996 sur laquelle Ajello a écrit, les instigateurs de la violence étaient principalement des extrémistes Tutsis. Leur but était de perpétuer la règle de l'UPRONA et de rendre ineffective la Convention Gouvernementale. C'est seulement au début de l'année 1996 que, sous une forte pression internationale (également de la part des NU qui menaçaient d'envoyer une force multinationale prête à intervenir), le gouvernement fit de sérieux efforts pour contenir la violence. Selon le rapporteur, la nouvelle vague de violence depuis mars était essentiellement d'origine FDD. Celle-ci donna lieu à des représailles et des tueries sans discrimination de la part de l'armée. La guerre civile qui s'ensuivit ne pouvait alors être stoppée que grâce à des négociations globales sur base d'un accord de partage du pouvoir... Ajello conclut par la requête d'une action concertée que devrait coordonner Nyerere, engagé dans un processus de négociation "pas à pas". Cette action aurait pour but de supplanter la Convention Gouvernementale et de créer un gouvernement plus fort fondé sur la Constitution et sur les résultats des élections de 1993.⁴²

Au Sommet de Florence en juin, le Conseil a répondu en faisant appel à toutes les factions pour qu'elles entament des négociations et cessent la violence. Il reformula son soutien aux initiatives des NU, à l'OUA et à l'ancien président Nyerere.⁴³ Un mois plus tard, la Présidence irlandaise, représentant l'UE, accueillit favorablement les résultats du Sommet d'Arusha où un accord fut conclu sur l'envoi par les états voisins d'une "assistance militaire". Elle exprimait également la disponibilité de l'UE à soutenir l'exécution des propositions visant à restaurer la paix et la sécurité dans le pays.⁴⁴ Dans la même déclaration, l'UE précisait qu'elle ne reconnaîtrait pas un gouvernement qui accèderait au pouvoir par la violence...

La condamnation du coup, mais pas vraiment

Dans une première réaction à la prise de pouvoir militaire par Buyoya, le Commissaire Pinheiro condamnait le coup d'état et demandait la suspension immédiate de l'aide et de la coopération avec le Burundi, sauf l'aide humanitaire.⁴⁵ Il était rejoint plus tard par Mme Bonino: selon elle, il n'y avait pas de solution militaire à la crise du Burundi et elle poussait la communauté internationale à soutenir les sanctions contre le pays (sanctions convenues au Sommet d'Arusha par les Chefs d'Etat de la région et l'OUA).⁴⁶ Les deux commissaires

⁴¹ EUROPE, n° 6659, 3 février 1996, p.14.

⁴² COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *First Mission Report*, 30 May 1996..

⁴³ EUROPE, n° 6756, 24-25 juin 1996, p.4.

⁴⁴ EUROPE, n° 6766, 8-9 juillet 1996, p.3.

⁴⁵ EUROPE, n° 6779, 27 juillet 1996, p.3.

⁴⁶ EUROPE, n° 6782, 1^{er} août 1996, p.3.

étaient donc cohérents avec les déclarations précédentes de l'UE qui soutenaient l'OUA et qui condamnaient des solutions violentes.

Dans sa résolution du 20 septembre, le PE pressait aussi les institutions européennes et les états membres à ne pas reconnaître l'autorité d'un nouveau régime; il exprimait son soutien à l'embargo par les voisins du Burundi et il insistait sur l'extension des sanctions visant un embargo sur les armes et les munitions jusqu'à la restauration de la légitimité constitutionnelle.⁴⁷

Le Conseil de l'UE, par contre, adoptait une position beaucoup plus prudente. En premier lieu, la Présidence irlandaise exprimait sa "profonde inquiétude" et reformulait son soutien aux négociations globales sous la direction de Nyerere.⁴⁸ Cette position mitigée qui ne condamnait pas le coup d'état et ne prêtait pas son soutien à l'embargo africain, s'inspirait de l'attitude ambiguë de la France et de la Belgique (et des USA): malgré les antécédents démocratiques de Buyoya, ils affichaient une certaine sympathie pour la prise de pouvoir militaire comme moyen de venir à bout de l'impasse politique. L'UE continuait d'exprimer son soutien aux efforts de paix des dirigeants régionaux et de Nyerere en particulier, connu pour être l'initiateur de l'embargo. Ainsi, elle acceptait, en quelque sorte, la stratégie africaine comme une donnée, stratégie que les états membres n'avaient pas totalement soutenue. La même ambiguïté s'appliquait à la coopération de l'UE. Celle-ci ne fût pas formellement suspendue mais le délégué de la Commission fut rappelé. L'aide de l'UE - sauf l'aide humanitaire - ne pouvait pas atteindre le Burundi à cause de l'embargo et fut dès lors suspendue.

Buyoya prit des mesures pour satisfaire deux des trois conditions pour la levée des sanctions: le Parlement pouvait reprendre ses activités et les partis politiques étaient autorisés à opérer à nouveau. Il acceptait également par écrit de s'engager dans un processus de négociations. Dès lors, la France, la Belgique et l'envoyé spécial Ajello se montrèrent en faveur d'un relâchement des sanctions. Cependant, à la réunion d'octobre des Chefs d'Etat à Arusha, les états africains maintinrent leur position ferme et, en réponse, le régime burundais refusa toute participation ultérieure dans le processus de médiation. Peu de temps après l'éclatement de la guerre au Kivu, la crise burundaise disparut de l'ordre du jour. Depuis lors, toute tentative pour revitaliser le processus de médiation se révéla vaine. Comme la base arrière du FDD était démantelée (très probablement avec le soutien de l'armée burundaise) et que la milice Hutu s'était dispersée au Zaïre, au Burundi et en Tanzanie, l'équilibre des forces basculait temporairement en faveur de l'armée. En conséquence, la nécessité de négociations était dépassée par de nouveaux efforts dont le but était de gagner la guerre.

A l'égard du Burundi, la politique étrangère de l'UE était également fonction des positions divergentes des états membres. Il n'y avait pas seulement une division entre la Commission et le Conseil; ce dernier a même démenti son engagement à ne pas valider une solution violente à la crise et à soutenir le processus de paix africain. Rétrospectivement, il est difficile de percevoir ce qui se serait passé si la communauté internationale avait condamné en bloc le coup d'état et soutenu les sanctions, mais, en termes de gestion des conflits, un effort plus logique et concerté était probablement le seul moyen d'avoir un certain impact sur le cours des événements.

DE NOUVELLES VOIES

⁴⁷ EUROPE, n° 6816, 21 septembre 1996, p.2.

⁴⁸ EUROPE, n° 6780, 29-30 juillet 1996, p.3 et EUROPE, n° 6793, 21 août 1996, p.1.

En l'absence d'une politique globale de l'UE, la Commission en particulier a pris l'initiative de préparer un nombre de documents sur divers sujets: ceux-ci visaient à accroître la cohérence dans la planification et la mise en œuvre de la politique de la Communauté, et finalement de la PESC.

Le lien entre SRD⁴⁹

La région des Grands Lacs apparaît comme un cas critique où les agences humanitaires (y compris ECHO) ont développé et poursuivi des stratégies qui ont tenté de se substituer à des solutions politiques. Mais, comme la question des réfugiés le montre clairement, les stratégies développées par les agences humanitaires pour réintégrer à l'intérieur du pays les réfugiés Hutus et les déplacés ont été irréalistes et ont remporté très peu de succès.

En lançant un débat au sein de l'UE (tant à la Commission qu'avec les états membres) sur le lien entre Secours, Réhabilitation et Développement (SRD), il semble que ECHO ait tiré les conclusions correctes de cette hypothèse. Dans l'ébauche du document, on fait appel à une approche plus globale des développements économiques, politiques et sociaux des pays en voie de développement. Ceci requiert une politique de planification stratégique qui définit comment intégrer la prévention des conflits et des désastres dans la planification et les opérations de développement, comment les actions de secours doivent prendre en compte les objectifs à long terme de reconstruction et de développement et comment entreprendre les efforts de réhabilitation afin d'assurer la transition la plus effective de l'aide d'urgence vers le développement à long terme. «Cette approche qui favorise l'action requiert nécessairement la capacité d'analyse politique afin de se concentrer sur les causes principales du conflit, d'identifier les endroits de trouble potentiel et de traduire l'analyse en action politique opportune au niveau de l'Union». Par ailleurs, on estime que l'intensification de la coordination politique et de développement avec les états membres et les autres donateurs est un prérequis pour une politique et une action efficaces.

En d'autres termes, il faudrait développer un cadre pour une approche politique cohérente des situations d'urgence artificielles. Il faudrait développer également une politique de limitation des dégâts. La prévention des conflits devrait constituer un élément intrinsèque de la politique de coopération au développement. La région centrafricaine pourrait servir à tester le développement et l'application d'une telle politique globale.

La prévention des conflits

Au Sommet de Madrid (16-17 décembre 1995), les Chefs d'Etat reconfirmaient les conclusions adoptées par les Ministres des Affaires Etrangères à l'égard de la diplomatie préventive, la résolution des conflits et le maintien de la paix en Afrique. Cela sera à la base de l'adoption éventuelle d'une position commune dans le cadre de la PESC de l'UE.⁵⁰ Le Conseil a déclaré que l'action de l'UE devrait soutenir l'action des Africains, particulièrement de l'OUA, qui doit jouer un rôle dirigeant. Pour cela, les efforts de l'UE nécessitent une harmonisation tant dans sa politique commune que dans les relations bilatérales des états membres. Ces efforts doivent également se joindre à ceux des pays africains et des autres membres de la communauté internationale. Afin d'atteindre ces objectifs, l'UE encouragera la coopération entre les NU et l'OUA et renforcera la capacité existante de l'OUA dans les

⁴⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Linking Relief, Rehabilitation and Development (RRD)*, discussion document, final draft, 7 November 1995.

⁵⁰ EUROPE, n° 6620, 6 décembre 1995, p.4.

domaines de la prévention précoce, de la diplomatie préventive et du maintien de la paix. L'OUA et l'UEO assureraient le maintien de la paix. L'UEO peut également contribuer à l'exécution des actions de l'UE. Les états membres et la Communauté se sont aussi mis d'accord sur un échange d'information concernant leur aide bilatérale dans ce domaine afin de coordonner davantage leur assistance.

Evidemment, la plupart de ces éléments de politique ne donneraient des résultats qu'après quelque temps. Par conséquent, on ne s'attendait à aucun impact immédiat sur la situation actuelle. Cependant, la nomination d'un Envoyé Spécial répondait au besoin évident que l'action de la communauté internationale soit davantage concertée. Elle donnait l'occasion de rationaliser les politiques des états membres.

Entre-temps, dans une communication sur la prévention des conflits et le rétablissement de la paix en Afrique, la Commission proposait une approche globale qui favorisait une action de l'UE.⁵¹ Cette approche se basait sur deux principes. Premièrement, la politique de coopération au développement menée par l'Union devait être définie le plus tôt possible pour empêcher les conflits grâce à une assistance ciblée. Le deuxième principe, sur lequel était fondée cette approche, était que l'objectif final d'une action politique est de créer une stabilité structurelle. Cela signifiait, en d'autres termes, qu'il fallait arriver à une situation qui permette un développement économique soutenu, le fonctionnement de la démocratie, le respect des droits de l'homme, l'existence de structures politiques viables, de conditions sociales et environnementales saines, et, enfin, la capacité de gérer le changement sans recourir à des conflits violents. Pour atteindre cet objectif, la Commission a recommandé le renforcement de l'analyse politique des causes essentielles des conflits et elle établit des mécanismes effectifs pour l'échange d'information entre l'Union et les autres acteurs internationaux. Une telle analyse permettrait de développer une stratégie globale qui utiliserait tous les instruments disponibles de manière optimale, c'est-à-dire complémentaire et cohérente, pour s'attaquer, en collaboration avec les autres acteurs, tels que les NU et l'OUA, aux causes principales des tensions sociales, économiques et ethniques.

Alors que les lignes de conduite du Conseil s'orientaient essentiellement vers la gestion des crises et la prévention des conflits imminents, la proposition de la Commission vise la stabilité à plus long terme grâce à une stratégie de coopération au développement structurel.

En juin 1995, sur base d'une proposition de Rocard, une autre initiative fut prise au niveau du Parlement par le vote d'une résolution instaurant un Centre d'Analyse pour la Prévention Active des Conflits de l'Union Européenne. Ce centre doit établir un réseau d'information sur les crises qui se développent, fournir des prévisions à jour et un rapport annuel au Parlement et à la Commission et formuler des propositions de mesures à adopter. Ce centre fonctionne actuellement à titre expérimental pour une période de deux ans.

Il est en tout cas encourageant de voir que l'UE remplit plus sérieusement son rôle en ce qui concerne la prévention des conflits et que des politiques et des stratégies soient préparées pour opérationnaliser cette responsabilité. Cependant, la manière et la cohérence avec lesquelles les différentes initiatives s'inscriront dans la PESC ne sont pas encore claires. Puisque les différents piliers de la construction de l'UE se basent sur des structures distinctes de prise de décision, il n'est pas évident qu'une analyse politique plus en profondeur de la

⁵¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *The European Union and the Issue of Conflicts in Africa: Peace-Building, Conflict Prevention and Beyond*, draft communication from the Commission to the Council, 1996.

Commission aura beaucoup plus d'impact sur la politique du Conseil; on ne voit pas très bien non plus à quel point les prédictions du Centre Rocard influenceront la politique de la Communauté si, par exemple, son analyse divergeait de celle de la délégation dans un pays en particulier. En d'autres mots, il existe toujours une grande nécessité de faire concorder les procédures afin d'éviter le chevauchement, et de développer des approches complémentaires.

La politique des droits de l'homme⁵²

Les conflits dans la région trouvent leur origine dans un contexte de violations massives des droits humains fondamentaux. Il semble néanmoins que la Commission n'envisage toujours pas clairement que les droits de l'homme devraient être un composant de la prévention des conflits et que les politiques pour la promotion des droits de l'homme ont un caractère préventif. A titre d'exemple, la Communauté a participé à l'envoi d'une équipe d'opérateurs au Rwanda afin de créer un élément d'impartialité et de confiance contre les partisans des violations graves et persistantes des droits de l'homme; son but était de calmer les tensions et d'accélérer le retour des réfugiés. De façon similaire, un soutien a été apporté au Tribunal Pénal International pour que le Rwanda puisse combattre l'impunité qui nourrit la violence. De telles initiatives exceptionnelles doivent cependant s'accompagner de mesures à moyen et long termes visant à créer un climat de confiance et de sécurité démocratique, comme cela a été, par exemple, le cas avec le programme pluriannuel pour la promotion des droits de l'homme en Amérique Centrale. Dans la région des Grands Lacs, on devrait accorder une attention particulière à la persistance d'un grand nombre de réfugiés. La promotion et la protection des droits de l'homme devraient être liées de près à la politique d'asile et de migration dans la région. Par ailleurs, les signes alarmants de violations massives des droits de l'homme devraient se traduire par une politique de conditionnalité plus cohérente.

CONCLUSIONS

Depuis l'explosion du génocide au Rwanda, le Conseil Européen et les états membres ont publié de nombreuses déclarations pour exprimer leur inquiétude à propos de la situation dans le pays et la région. Des missions Troika ont visité la région afin d'évaluer la situation humanitaire et politique. La publication d'une Position Commune sur le Rwanda (29 octobre 1994) établissait les priorités pour l'aide humanitaire, la réhabilitation à court terme, la coopération au développement et le rétablissement de l'état de droit. En mars 1995, un document sur la Position Commune vis-à-vis du Burundi engageait l'UE à soutenir la réconciliation nationale et la restauration de la démocratie.

Bien qu'il y ait eu une reconnaissance (souvent implicite) de la nature politique des conflits et que l'accent ait été mis régulièrement sur la nécessité d'une action préventive, l'initiative a trop souvent été laissée à d'autres (les NU, l'OUA ou les pays concernés). L'UE n'a pas cessé d'exprimer sa disponibilité pour apporter une assistance matérielle aux efforts de réconciliation et de démocratisation mais elle n'a pas assumé la responsabilité ultime qu'on pouvait attendre d'un acteur politique de cette importance.

En pratique, la politique de l'UE s'est essentiellement centrée sur l'urgence et la réhabilitation, utilisant un grand nombre d'instruments financiers à sa disposition. D'abord, et principalement, l'aide humanitaire via ECHO. De novembre 1993 à novembre 1996, quelque

⁵² COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *The European Union and the External Dimension of Human Rights Policy: from Rome to Maastricht and Beyond*, communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 22 November 1995.

370 MECU ont été dépensés pour le HCR de l'ONU et les ONGs afin d'apporter un soutien aux réfugiés et aux déplacés dans la région. En plus, une somme de 122 MECU, sous forme d'aide alimentaire, fut apportée à la région pour couvrir les besoins alimentaires et agricoles et la constitution d'un stock afin de garantir la sécurité alimentaire... La plus grande partie (270 MECU) furent dépensés dans les camps, essentiellement pour les réfugiés rwandais dans les pays voisins.

En octobre 1994, un programme de réhabilitation a été conclu avec le Gouvernement du Rwanda. Un montant de 39 MECU a été puisé sur le PNI pour le Rwanda, tandis que 8 MECU et 20 MECU venaient respectivement des fonds de contrepartie et du STABEX. Le programme fut temporairement interrompu à cause de Kibeho, mais reprit à partir de juillet 1995 et est en fait en cours d'exécution pour le moment, malgré le fait qu'un nombre de conditions politiques exigées pour le déboursement de l'aide ne soient pas remplies. Après la conférence des donateurs à Genève, un programme additionnel de 56 MECU fut élaboré et sera bientôt mis en application. Les engagements à soutenir la réhabilitation au Burundi se sont très peu matérialisés à cause de l'insécurité interne. Entre-temps, un nombre de programmes de réhabilitation pour les pays voisins du Rwanda ont été élaborées, tandis qu'un programme de réhabilitation pour le Zaïre se préparait (84 MECU) pour être exécuté en partie dans la région du Kivu.

Dernièrement, une série d'initiatives dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation ont été soutenues. Le soutien apporté au Tribunal International (1,5 MECU en 1995) et à l'Opération de Terrain du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDR) au Rwanda fut, en ce sens, remarquable. Cette opération du HCDR est particulièrement significative parce que, à la lumière de la crise financière des NU, le financement de l'UE (aussi bien de la Commission que des états membres) s'est avéré vital pour la continuation de cette opération. Des programmes similaires du HCR et de l'OUA ont également été soutenus au Burundi. Cependant dans l'ensemble, il manquait une politique cohérente des droits de l'homme.

Si l'on ajoute l'assistance bilatérale directe des états membres à la région (pour laquelle aucun chiffre n'est disponible), il apparaît clairement que l'UE est de loin de plus gros donateur. Si, par contre, on mesure l'impact sur le cours des événements, on peut fortement douter que cet apport financier substantiel ait contribué de façon importante aux objectifs politiques établis qui se voulaient essentiels pour la paix et la stabilité dans la région. Au Rwanda, cet apport devait contribuer à la réconciliation, à l'élargissement de la base du nouveau gouvernement et à la création des conditions permettant le retour des réfugiés. Au Burundi, par contre, les objectifs et priorités de l'UE étaient, d'une part, de consolider le processus de réconciliation nationale et le retour à la vie démocratique normale, en particulier en restaurant l'état de droit, et, d'autre part, de promouvoir la relance économique et sociale du pays.

Contrairement à la politique du Conseil, le PE et l'Assemblée Conjointe des pays ACP et de l'UE ont, à de nombreuses reprises, demandé à l'UE d'assumer ses responsabilités internationales, d'élaborer une stratégie d'ensemble et de s'engager dans une action politique préventive. En réalité, on a vu que l'UE a été financièrement assez généreuse, mais que, sur le plan politique, elle est restée marginale à cause des positions souvent opposées des états membres et à cause d'un manque de cohérence dans son approche politique. La crise se poursuivait et s'aggravait sans cesse et la communauté internationale, ainsi que ses propres institutions, ne formulaient aucune réponse adéquate. Cela donna lieu au développement de

nouveaux cadres pour que les institutions assument leur rôle avec plus de responsabilité. Mais cela requerra encore beaucoup de volonté politique et de flexibilité dans les procédures pour que les différentes initiatives en préparation s'inscrivent dans une stratégie plus globale et plus cohérente.