

# **POLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE ET EFFETS PERVERS POUR LE CONFLIT DANS LES GRANDS LACS**

*par Catherine André et Laurent Luzolele*

## **Abstract**

### **1. INTRODUCTION**

L'objet de cet article est de montrer les déterminants de la politique d'aide de l'Union européenne<sup>1</sup> dans les différents pays impliqués dans la guerre au Congo (Angola, Burundi, Congo, Ouganda, Rwanda, Zimbabwe), l'évolution des flux d'aide et d'analyser quelques conséquences politiques et socio-économiques.

### **2. PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POLITIQUE DE COOPERATION ENTRE L'UE ET LES PAYS ACP**

La relation entre l'UE et les pays ACP a évolué d'une relation qui se voulait avant tout commerciale (Lomé 1975) vers une relation progressivement de plus en plus conditionnée politiquement au respect des droits de l'homme, à la démocratie et la bonne gouvernance depuis la fin partir de la fin de la guerre froide<sup>2</sup>. En effet, dès 1989, l'article 5 de la quatrième convention de Lomé reprend le lien explicite entre la promotion des droits de l'homme et le développement<sup>3</sup>. La conditionnalité politique entre progressivement formellement dans les relations de coopération au développement, d'abord en 1991, par l'adoption d'une résolution du Conseil, puis, en 1995, par l'amendement de l'article 5 de la convention de Lomé (Lomé IV) signée en novembre à l'Ile Maurice. Les derniers Accords signés à Cotonou en juin 2000 conditionnent politiquement l'aide publique au développement dans les articles 8, 9 de l'Accord de Cotonou signé le 23 juin

---

<sup>1</sup> L'Union européenne désigne ici les organes communautaires et les Etats membres.

<sup>2</sup> MANAHL, C., « L'Union européenne face à l'escalade régionale des conflits des Grands lacs », MARYSSE, S., REYNTJENS, F., *L'Afrique des Grands lacs. Annuaire 1998-1999*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp.370-384; NKUNDABAGENZI, F., « L'Union européenne et la prévention des conflits », *Rapports du GRIP*, n°5, 2000, pp.14-16.

<sup>3</sup> EU COUNCIL, *Negotiating directives for the negotiation of a development partnership agreement with the ACP countries*, 30 June 1998 cité dans NKUNDABAGENZI, F., *op. cit.*, p.14.

2000. L'introduction de la conditionnalisation des relations de coopération se veut répondre à l'enjeu de stabilisation des pays ACP et de prévention des conflits. Les politiques générales adoptées dans le cadre du dialogue politique entre les parties doivent contribuer à la paix, à la sécurité et à la stabilité, promouvoir un environnement politique stable et démocratique, mais également prévenir, gérer et résoudre les conflits violents. « [...] *la paix et la stabilité démocratique deviennent des domaines prioritaires de la coopération* »<sup>4</sup>.

La violation de ces principes et de ces droits humains conduit à des consultations, voire à une suspension de la coopération et de l'assistance de l'Union européenne. Cette sanction a été appliquée sur base d'une décision politique pour le Zaïre (devenu République démocratique du Congo) en ... et pour le Soudan, en ...<sup>5</sup>. Dans les discours officiels de l'UE, ces principes et ces valeurs restent des éléments essentiels à défendre dans le cadre des relations de coopération. Par ailleurs, outre ces principes essentiels, l'article 9 de la nouvelle convention UE-ACP signée à Cotonou le 23 juin 2000, met également l'accent sur la prévention et la résolution des conflits avec, entre autres, la limitation des dépenses militaires et la nécessité d'empêcher toute réorientation des ressources financières d'aide pour les utiliser à des fins belliqueuses<sup>6</sup>. La violation de ces principes peut également conduire à des consultations et, le cas échéant, à une suspension de la coopération.

A ces principes, s'ajoute le mode dit « différencié » de gestion de la coopération avec les pays ACP. L'adoption du mode de gestion différenciée de la coopération s'explique par la diversité des situations des pays ACP qui impose de moduler la politique de coopération de l'UE en fonction des caractéristiques et des réalités propres à chacun d'eux. Ainsi donc, la différenciation des politiques et des modalités de coopération est exigée pour des raisons d'efficacité<sup>7</sup>.

Enfin, la politique de l'Union européenne fait référence aux décisions et aux résolutions prises au niveau du Conseil de sécurité ainsi que d'autres institutions internationales comme le Fonds monétaire international qui, dans certains cas, agit comme garant vis-à-vis des autres bailleurs de fonds.

### **3. LES FLUX D'AIDE DE L'UNION EUROPEENNE ET SES PAYS MEMBRES ET LEUR PLACE PARMIS LES AUTRES BAILLEURS D'EFONDS BI- ET MULTILATERAUX**

---

<sup>4</sup> NKUNDABAGENZI, *op. cit.*, p.16.

<sup>5</sup> Référence ?

<sup>6</sup> Article 11 de la Convention UE-ACP signée à Cotonou, le 23 juin 2000.

<sup>7</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Livre vert...., op. cit.*, pp.X et 29.

### **3.1. Caractéristiques de l'aide de l'Union européenne**

L'aide de l'Union européenne est, à plus de 85% une aide publique au développement dont plus de 90% une aide au développement directe de l'Europe aux différents pays ACP, constituée essentiellement de dons<sup>8</sup>. Le restant (autre que l'aide publique au développement) représente la contribution de l'Union européenne aux institutions multilatérales. L'aide alimentaire et l'aide d'urgence varient au cours de la dernière décennie mais tendrait globalement à prendre de plus en plus de proportion au cours des dernières années (elles constituaient entre 25 et 30% des dons en 1997 et 1998) et, en particulier en Afrique centrale<sup>9</sup>. Pour mieux comprendre le rôle que peut jouer l'Union européenne dans la région, nous avons comparé les flux de certains bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

### **3.2. Part et déterminants de l'aide publique au développement de l'Union européenne aux pays impliqués dans la guerre au Congo**

#### ***3.2.1. Parts de l'Union européenne***

L'Union européenne est le bailleur de fonds le plus important au monde : les institutions européennes et les Etats membres contribuent à 56% du total de l'aide publique au développement fournissent 70% de l'aide en Afrique Sub-saharienne<sup>10</sup>. L'Union européenne est le premier bailleur de fonds des pays Congo, Rwanda, Burundi pris ensemble avec une participation de plus de 50% dans le total de l'aide au développement depuis le début de la décennie précédente (excepté en 1994 et 1995). Sur l'ensemble des pays impliqués dans la guerre au Congo, l'aide publique au développement de l'Union européenne varie entre 40 et 50% de l'aide globale bi- et multilatérale. Le poids des pays de l'Union européenne terme d'aide au développement est donc relativement plus important que les autres bailleurs de fonds bilatéraux de l'OCDE (tels que les Etats-Unis, la Suisse, le Japon, ...).

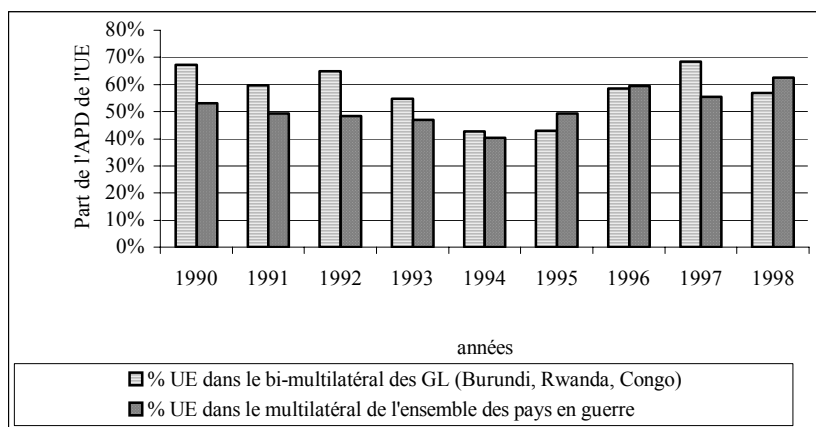
---

<sup>8</sup> OCDE-DAC, *Development cooperation. Efforts and policies of the members of the development Assistance Committee. 1994 Report*, Paris, 1995, Table 21 ; OCDE-DAC, *The DAC Journal. Development cooperation. 1999 Report*, Vol.1., N°1, 2000, table 14, p.199.

<sup>9</sup> Chiffres sur l'aide d'urgence directement fournis par l'Union européenne, mai 2000.

<sup>10</sup> Nkundabagenzi, F., « L'union européenne et la prévention des conflits africains », *Les rapports du GRIP*, n°5, 2000, p.13.

**Part de l'aide publique au développement de l'UE dans les Grands lacs  
(ici, le Burundi, le Congo, le Rwanda) et dans l'ensemble des pays  
impliqués dans la guerre au Congo**



sources : OCDE, *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide. Versements, engagements, indicateurs par pays 1990-1994, 1995* ; OCDE, *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide. Versements, engagements, indicateurs par pays 1994-1998, 1999*.

**3.2.2. Proportion de l'aide publique au développement des pays membres et déterminants des flux aux pays impliqués dans la région**

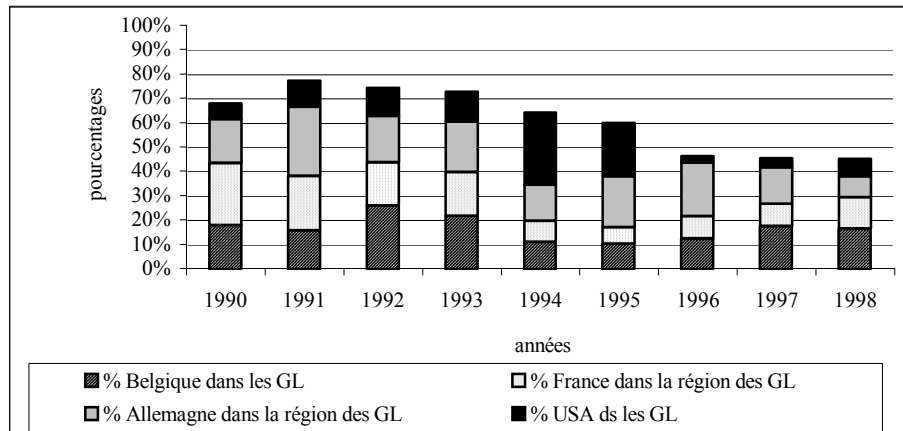
Quant aux pays européens, bailleurs bilatéraux de fonds, leurs relations avec les sont déterminés par leurs liens politiques et économiques historiques<sup>11</sup>. Au cours de la précédente décennie, la Belgique a gardé relations d'aide privilégiées avec le Congo, le Rwanda et le Burundi, même si la France et l'Allemagne sont également des bailleurs de fonds bilatéraux non négligeables de ces trois pays des Grands lacs, bien que la proportion de leur aide à la région diminue à partir de 1994 et, en particulier dans le cas du Rwanda. En comparant les flux d'aide des Etats-Unis à ceux des pays européens, l'on peut dire que leurs flux d'aide sont non négligeables mais ponctuels et globalement moindres que ceux des autres pays européens réunis<sup>12</sup>, reflet de leur intérêt marginal pour l'Afrique<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Entretien avec la responsable de l'Angola à l'UE et ceci se vérifie par les chiffres.

<sup>12</sup> LANOTTE, O., « Les rivalités occidentales en Afrique centrale », LANOTTE, O., ROOSENS, C., CLEMENT, C., *La Belgique et l'Afrique centrale de 1960 à nos jours*, Collection « Les livres du Grip », n°243-245, 2000, p.62.

<sup>13</sup> L'aide des Etats-Unis à l'Afrique est en forte baisse car l'Afrique se trouve en queue d'agenda et pour la Maison blanche et pour les bureaucraties exécutives (Pentagone, Conseil

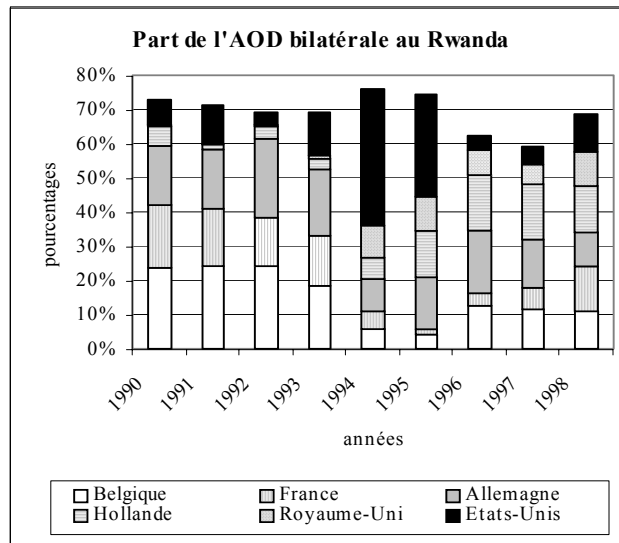
**Part de l'aide provenant de la Belgique, de la France et de l'Allemagne dans les Grands lacs comparée à celle des Etats-Unis par rapport à l'ensemble de l'aide bilatérale déversée**



sources : OCDE, *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide. Versements, engagements, indicateurs par pays 1990-1994, 1995* ; OCDE, *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide. Versements, engagements, indicateurs par pays 1994-1998, 1999*.

Dans le cas du Rwanda, il est important de souligner que la Hollande et, dans une moindre mesure l'Angleterre sont des bailleurs de fonds importants depuis le génocide de 1994. Les Etats-Unis sont des bailleurs de fonds ponctuels même dans le cas du Rwanda.

d'Etat, CIA, Congrès...) . La baisse de l'aide à l'Afrique est substantielle : de 1 milliard d'USD en 1993 à 700 millions en 2000. SCHRAEDER, P., « Orientations prévisibles de la politique américaine en Afrique centrale », *Forum sur les politiques africaines*, Bruxelles, le 27 mars 2001.



Les relations bilatérales d'aide de l'Ouganda et du Zimbabwe restent fortement dominées par l'Angleterre, bien que l'Allemagne soit également un partenaire non négligeable au niveau de l'aide bilatérale. Pour l'Angola, le Portugal est un bailleur de fonds important, tout comme l'Espagne. L'Italie a réduit sa contribution en termes d'aide à partir de 1994, et la Suède est également un bailleur de fonds important entre 1990 et 1998<sup>14</sup>.

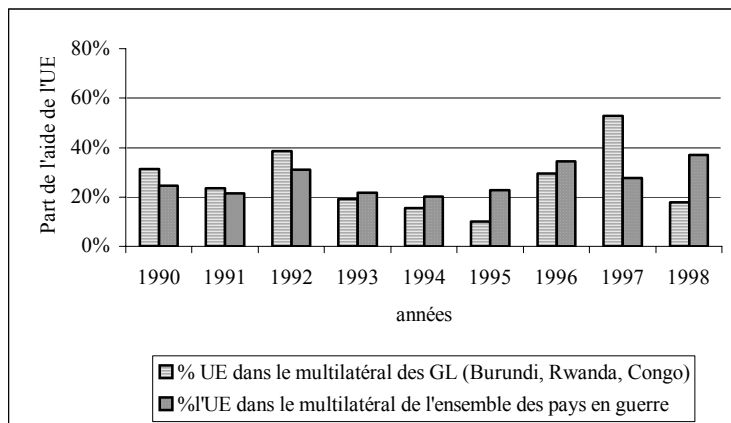
D'après nos entretiens auprès des membres de l'Union européenne, le pouvoir de décision des pays européens au sein de certains organes de la communauté européenne revient à ceux qui entretiennent des relations historiques privilégiées avec le pays en question<sup>15</sup>. En d'autres termes, le Portugal et l'Espagne ont un pouvoir décisionnel relativement plus important dans le cas de l'Angola, l'Angleterre dans le cas de l'Ouganda, la Belgique dans le cas des pays de la région des Grands lacs bien que, le cas particulier du Rwanda, l'Angleterre tente de jouer au Rwanda un rôle politique plus important depuis le génocide de 1994 et le changement d'élite politique comme le montre le graphique. Le remplacement de l'élite politique a modifié les relations avec les anciennes « métropoles » : la nouvelle élite politique rwandaise entretenait des liens avec l'élite politique ougandaise qui a des liens privilégiés avec l'Angleterre.

<sup>14</sup> OCDE, *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide. Versements, engagements, indicateurs par pays 1990-1994, 1995* ; OCDE, *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide. Versements, engagements, indicateurs par pays 1994-1998, 1999*.

<sup>15</sup> Entretiens à l'Union européenne, avril-mai 2000.

### 3.2.3. Part des flux de l'Union européenne dans le multilatéral

#### Part de l'aide de l'Union européenne dans le total des flux multilatéraux à la région des Grands lacs en particulier (Rwanda, Burundi, Congo), mais aussi à l'ensemble des pays impliqués dans la guerre au Congo



sources : OCDE, *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide. Versements, engagements, indicateurs par pays 1990-1994, 1995* ; OCDE, *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide. Versements, engagements, indicateurs par pays 1994-1998, 1999*.

La part de l'aide publique au développement de l'Union européenne représente entre 20 et 30% de l'ensemble de l'aide publique des institutions multilatérales pour la région des Grands lacs (Congo, Burundi, Rwanda) excepté pour les années 1994-95, et entre 20 et 40% des flux multilatéraux à l'ensemble des pays impliqués dans la guerre au Congo. Parmi 6 grandes institutions multilatérales (AfDF, AID, PNUD, HCR, PAM, UE), l'Union européenne déverse les flux d'aide les plus conséquents au Congo, Burundi, Rwanda, Angola, Ouganda et Zimbabwe. L'Union européenne reste le bailleur de fonds le plus important entre 1990 et 1998 des institutions multilatérales.

### 3.3. Evolution de la structure de l'aide : désengagement et réallocation partielle de l'aide structurelle vers l'aide d'urgence

D'après les chiffres de l'aide structurelle (FED) qui nous ont été fournis à l'Union européenne, il est apparu une baisse moyenne de l'aide structurelle entre deux périodes, l'une, située avant 1994 (1987-1995), l'autre située après 1994 (1995-2000) comme le montre le tableau suivant.

### Montants moyens annuels engagés et payés de l'aide structurelle en écus au cours de deux périodes (1987-1994 et 1995-2000)

Montants moy.annuels	engagés		payés	
	1987-1994	1995-2000	1987-1994	1995-2000
<b>Burundi</b>	50 718 187	3 382 226	36 252 213	4 353 945
<b>Rwanda</b>	51 491 905	14 762 962	36 098 107	18 610 172
<b>Ouganda</b>	69 903 557	35 757 638	46 729 230	45 165 248

sources : FED, *Engagements II. Evolution chronologique par convention Rwanda, Paiements. Evolution chronologique par convention Rwanda (tableaux)* ; FED, *Engagements II. Evolution chronologique par convention Burundi, Paiements. Evolution chronologique par convention Burundi (tableaux)*, FED, *Engagements II. Evolution chronologique par convention Ouganda, Paiements. Evolution chronologique par convention Ouganda (tableaux)*.

Entre les deux périodes, l'aide structurelle au développement (projets de développement) moyenne annuelle baisse fortement au Burundi (15 fois moins) et au Rwanda (est divisée par trois), et, dans une moindre mesure en Ouganda (où il ne reste que la moitié). Cette baisse drastique au cours des années 90 reflète un profond désengagement de la Communauté européenne qui n'est que partiellement compensé par une réallocation de l'aide structurelle vers de l'aide d'urgence<sup>16</sup>.

D'après nos quelques données sur l'aide d'urgence (ECHO) entre 1998 et 2000<sup>17</sup>, le Zimbabwe et l'Ouganda ont peu ou pas reçu d'aide d'urgence au cours de cette période s'étalant entre 1998 et 2000 ; L'Angola, le Burundi, le Rwanda et le Congo drainent d'importantes sommes d'aides d'urgence, faute de conditions minimales de sécurité permettant la reprise d'une aide au développement efficace. Les guerres dans les différents pays ont impliqué de grands mouvements de population<sup>18</sup>, de longues périodes d'instabilité, obligeant l'UE à revoir son aide et à l'orienter vers de l'aide humanitaire, d'urgence, vu les conditions de la région et les caractéristiques des crises régionale<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Voir également l'article de MANAHL, C.R., « L'Union Européenne face à l'escalade des conflits dans la région des Grands lacs », MARYSSE, S., REYNTJENS, F., *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1998-1999*, pp.370-383.

<sup>17</sup> ECHO, *Contrats par pays*, Echostat, 18 mai 2000.

<sup>18</sup> Rien qu'au Rwanda, la guerre et le génocide au Rwanda ont provoqué le déplacement de la moitié de la population rwandaise, soit près de 4 millions de personnes ; alors que la population du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda ne représente que 1% de la population mondiale, la population déplacée dans ces pays représente 4% de la population totale mondiale déplacée : la concentration des populations déplacées est donc plus importante dans cette région.

<sup>19</sup> MANAHL, C.R., *op. cit.*



**Evolution de l'aide d'urgence d'ECHO aux pays en guerre au Congo (en écus) entre 1996 et 2001**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total (euros)
Burundi	20.595.000	61.792.000	19.248.000	12.872.154	13.979.500	920.000	129.406.654
Congo	4.299.000	33.408.500	11.095.000	12.862.300	21.658.000	12.670.000	95.992.800
Rwanda	67.239.496	3.460.000	6.806.299	2.282.000	0	0	79.787.795
<b>sous-total GL</b>	<b>92.133.496</b>	<b>98.660.500</b>	<b>37.149.299</b>	<b>28.016.454</b>	<b>35.637.500</b>	<b>13.590.000</b>	<b>305.187.249</b>
<b>%GL/pays ACP</b>	<b>47%</b>		<b>24%</b>		<b>24%</b>		<b>35%</b>
Angola	17.020.000	14.418.000	14.968.200	10.523.200	14.149.150	4.515.000	75.593.550
Ouganda	47.000	2.131.000	420.000	0	360.000	200.000	3.158.000
Zimbabwe	0	0	0	0	0	500.000	500.000
<b>Total</b>	<b>109.200.496</b>	<b>115.209.500</b>	<b>52.537.499</b>	<b>38.539.654</b>	<b>50.146.650</b>	<b>18.805.000</b>	<b>384.438.799</b>
<b>%du total aux ACP</b>	<b>56%</b>		<b>34%</b>		<b>34%</b>		<b>44%</b>
<b>Total pays ACP</b>	<b>402285591</b>		<b>270.087.423</b>		<b>201741748</b>		<b>874114762</b>

sources : ECHO, *Contrats par pays*, Echostat, avril 2001.

Depuis 1998, les pays impliqués dans la guerre au Congo ont drainé un tiers du total de l'aide d'urgence destinée à l'ensemble des pays ACP. Le Burundi, Rwanda et le Congo à eux seuls ont drainé 24% de l'aide d'urgence totale destinée aux ACP au cours de ces quatre dernières années. Cette tendance à une réallocation croissante de l'aide structurelle (au développement) vers l'aide d'urgence n'est pas propre à l'Union européenne, mais bien à l'ensemble des bailleurs de fonds vers ces pays caractérisés par une instabilité politique et militaire au cours de la dernière décennie, comme le confirme l'évolution de la structure de l'aide globale par pays entre 1990 et 1998.

*A montrer en prenant les chiffres OCDE de l'aide d'urgence*

### 3.4. Influence de la guerre de 1998 sur les engagements et les paiements

L'implication du Rwanda et de l'Ouganda dans la guerre au Congo n'a pas entraîné de diminution, voire de suspension de l'aide de l'Union européenne à ces pays. L'Union a poursuivi ses engagements et ses paiements comme le montre le tableau suivant pour les années 1998 et 1999<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Nous ne disposons de chiffres que pour le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda. FED, Engagements II. Evolution chronologique par convention Rwanda, Paiements. Evolution chronologique par convention Rwanda (tableaux); FED, Engagements II. Evolution chronologique par convention Burundi, Paiements. Evolution chronologique par convention Burundi (tableaux), FED, Engagements II. Evolution chronologique par convention Ouganda, Paiements. Evolution chronologique par convention Ouganda (tableaux).

**Engagements de l'Union européenne**

	1995	1996	1997	1998	1999
BURUNDI	18 913 365	6 097 151	825 450	196 534	199 930
RWANDA	1 071 737	24 873 642	12 213 291	9 179 632	28 653 560
OUGANDA	84 891 490	42 023 552	39 553 109	37 988 114	55 610 695

sources : FED, Engagements II. Evolution chronologique par convention.

**Paiements de l'Union européenne**

	1995	1996	1997	1998	1999
BURUNDI	4 311 307	-2 685 168	-17 378 493	<b>-1 761 080</b>	<b>50 153 803</b>
RWANDA	-11 765 344	50 574 144	- 867 292	<b>4 994 527</b>	<b>44 486 167</b>
OUGANDA	46 528 614	10 152 745	20 014 622	<b>81 786 659</b>	<b>41 395 086</b>

sources : FED, Paiements. Evolution chronologique.

**3.5. Conclusions**

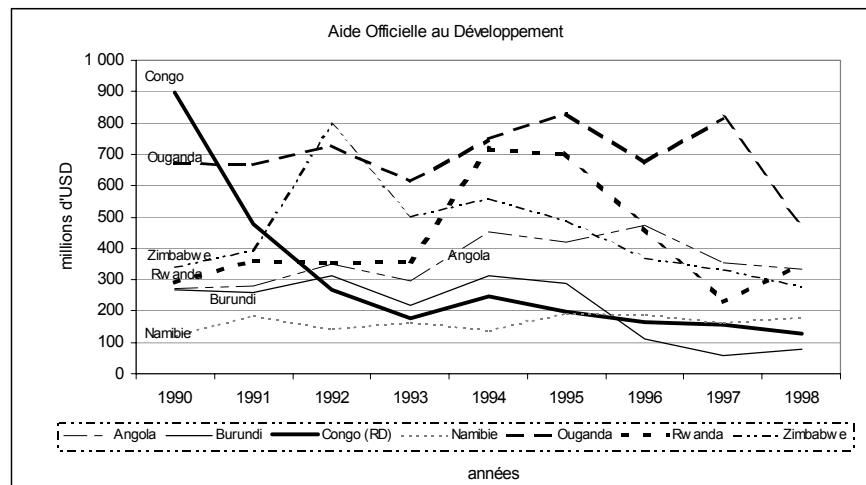
En conclusion nous pouvons affirmer que l'Union européenne a un poids et un pouvoir décisionnel exprimé en termes d'aide publique au développement plus important que les autres bailleurs de fonds. Cependant, l'Union européenne ne parvient pas à exprimer ce pouvoir ni avec d'autres partenaires bilatéraux ni au sein d'autres institutions multilatérales. Cet « effacement » politique résulte à la fois des caractéristiques particulières de ce conflit régional, du fonctionnement interne de l'UE où certains pays tentent de jouer un rôle politique plus importants vis-à-vis des pays ACP avec lesquels ils entretiennent des relations historiques privilégiées et où les décisions se prennent au plus petit dénominateur commun. Cet effacement politique se traduit par un désengagement de la Communauté européenne dans la région et une réorientation partielle seulement de l'aide publique au développement vers l'aide d'urgence.

**4. DETERMINANTS DE L'EVOLUTION DE L'AIDE TOTALE OFFICIELLE AU DEVELOPPEMENT DES DIFFERENTS PAYS DE LA REGION, POLITIQUE DE L'UE ET D'AUTRES BAILLEURS DE FONDS BI- ET MULTILATERAUX**

Nous avons vu plus haut que la politique de l'UE était déterminée par certains principes directeurs dont l'essentiel est celui du respect des droits humains, de la démocratie et de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance. Sa politique se veut différenciée, au cas par cas, et est relativement fort influencée par les décisions prises au niveau d'autres institutions internationales comme le FMI, la Banque mondiale et les Nations unies. Les flux d'aide de l'Union européenne et de ses pays membres représentent

environ 50% de l'aide totale des pays impliqués dans la guerre au Congo. Dès lors, voyons à présent l'évolution des flux d'aide publique au développement de chacun d'eux entre 1990 et 1998<sup>21</sup> et voyons les facteurs ayant influencé le volume de ces flux, la politique et l'attitude de l'Union européenne, les politiques économiques menées par le FMI et voyons enfin si l'implication dans la guerre au Congo a eu une influence sur les volumes d'aide déversés.

**Tableau de l'évolution de l'aide officielle au développement global (en millions d'USD) des donateurs bilatéraux et multilatéraux entre 1990 et 1998**



sources : OECD-DAC, *Development cooperation. Efforts and policies of the members of the development Assistance Committee. 1994*, Report, Paris, 1995, Table 37 ; OECD-DAC, *The DAC Journal. Development Co-operation. 1999 Report*, Vol.1., N°1, 2000, Table 25, p.216.

*Evolution des transferts et prêts nets*

<sup>21</sup> Nous ne disposons pas des chiffres plus récents de l'aide publique au développement de l'OCDE. Nous utiliserons, à titre comparatif, les transferts nets à la balance des paiements ainsi que les prêts pour décrire l'évolution des flux récents d'aide.

#### 4.1. République démocratique du Congo<sup>22</sup>

Le Congo a vu son aide globale au développement baisser à partir de 1990 suite, principalement, au retrait de certaines coopérations bilatérales (la Belgique en premier lieu suite aux événements de Lubumbashi en mai 1990) et multilatérales, dont l'UE à partir du mois de janvier 1992. L'aide au Congo ne constituait plus, en 1998, qu'un septième de l'aide versée en 1990 (126 millions d'USD en 1998 par rapport à 898 millions d'USD en 1990) et est avant tout une aide d'urgence, même si des pourparlers ont abouti au début du mois de mai 2001 à un déblocage d'une aide structurelle de 120 millions d'Euros<sup>23</sup>.

En janvier 1992, L'UE a suspendu sa coopération avec les autorités de Kinshasa pour des raisons politiques avant tout, suite aux blocages survenus dans le processus de démocratisation lancé en 1990 par les autorités de l'époque. Cette suspension concernait l'aide structurelle. L'aide humanitaire et des actions de réhabilitation étaient poursuivies, mais les conflits armés à l'est du pays en 1996-1997 et 1998 ont entraîné l'arrêt des actions d'urgence amorcées avant 1996. La reprise de la coopération avec l'UE et de l'aide structurelle dépend des avancées au plan politique avec la cessation de la guerre, aux respect des accords de Lusaka et une ouverture démocratique<sup>24</sup> et ce, quelques jours après la mort de Kabila<sup>25</sup>. Il faut noter que l'UE n'a ni condamné officiellement ni sanctionné le conflit entre l'armée ougandaise et

<sup>22</sup> PARLEMENT EUROPEEN, Grands lacs, Résolution sur la situation de la région des Grands Lacs et, notamment, dans la République démocratique du Congo (Procès verbal du 18 septembre 1999). Les déclarations de la Présidence européenne: déclarations de la Présidence au nom de l'UE sur la situation en République démocratique du Congo ; DN : PESC/98/87, 18/09/1998 ; DN : PESC/99/52, 16/06/1999 ; DN: PESC/99/62, 28/06/1999 ; DN: PESC/99/67, 04/08/1999 ; DN: PESC/99/102, 17/01/2000 ; DN: PESC/99/118, 20/01/2000 ; DN: PESC/99/93, 01/02/2000.

Autres documents: conférence de presse le vice-premier ministre des Affaires étrangères, Louis Michel, Egmont le 1er mars 2000: *Conclusion de la consultation de l'expertise belge sur l'Afrique centrale*, 15-20 février 2000 ; MINISTERE DES DROITS HUMAINS, Livre blanc sur les violations massives des droits de l'homme et des règles de base du droit international humanitaire par les pays agresseurs (Ouganda, Rwanda, Burundi), à l'est de la République démocratique du Congo), Kinshasa, décembre 1998.

<sup>23</sup> *L'Echo*, 8 mai 2001.

<sup>24</sup> Déclaration 10771/1/00 Rev1 de la présidence au nom de l'UE sur l'installation de l'assemblée constituante et législative en République démocratique du Congo du 23 août 2000 ; déclaration 11240/00 de la présidence de l'UE concernant la mise en oeuvre de l'accord de Lusaka le 22 septembre 2000.

<sup>25</sup> « Outre la condamnation de l'assassinat et l'appel à une paix négociée, respectant l'intégrité territoriale et la souveraineté nationale de la RCD, les Quinze réitèrent leur soutien aux accords de Lusaka. Ils exhortent les autorités à engager un dialogue national et à constituer un gouvernement légitime. Ils s'engagent à soutenir toute initiative en liaison avec le facilitateur Masire ». *Le Soir*, 23 janvier 2001, p.6.

rwandaise à Kisangani en mai 2000, mais a référé à la résolution des Nations unies exigeant le retrait sans condition des troupes rwandaises et ougandaises occupant le Congo<sup>26</sup>. Cette prise de position des Nations unies indique que le conflit au Congo tend à être reconsidéré et requalifié : le Congo a été agressé et les agresseurs ont été nommés<sup>27</sup>, mais la présence de ces deux armées au Congo restent légitimées par des besoins de sécurité intérieure.

Au niveau bilatéral, la Belgique conserve un discours de conditionnalité<sup>28</sup> depuis 1990, même lors des ouvertures démocratiques constituées par les travaux de la CNS ou les changements de pouvoir ou encore, lors des initiatives de reprise de la coopération (comme la conférence des « pays amis »)<sup>29</sup>.

La baisse des flux d'aide dépend également de l'attitude du FMI vis-à-vis du Congo. Celui-ci avait suspendu sa coopération avec le Congo (Zaire) en février 1992 car il ne payait plus ses arriérés (en 1991, déjà, il avait été déclaré inéligible pour utiliser les ressources du Fonds). En mars 1998, le Congo s'était engagé à rétablir rapidement une certaine stabilité monétaire et avait repris le paiement des arriérés durant les mois de juin et de juillet 1998<sup>30</sup>, et une timide reprise d'une aide à la réforme monétaire était apparue de la part de certains bailleurs de fonds. Mais, la reprise de la guerre n'a pas permis au Congo de poursuivre ses efforts et les aides ont été levées. Des éléments d'ordre politique interviennent au moment de la reprise de la guerre allant à l'encontre d'une reprise éventuelle de la coopération entre le FMI et le

<sup>26</sup> Résolution 1304 des Nations unies adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4159<sup>e</sup> séance, le 16 juin 2000.

<sup>27</sup> Voir aussi Willame, J.-C., « Politique belge dans le dossier de l'Afrique centrale », *Forum sur les politiques africaines*, Bruxelles, 27 mars 2001.

<sup>28</sup> Depuis 1990, la Belgique subordonne la reprise de sa coopération à la démocratisation et au respect des droits de l'homme, d'une part, et, d'autre part, à une politique d'bonne gouvernance en matière économique et financière acceptables par le FMI et la Banque mondiale. La conditionnalité appliquée par la Belgique peut être qualifiée, selon de Villers, de conditionnalité « passive », car elle n'offre pas les moyens de réaliser les conditions qu'elle impose. de VILLERS, G., « La Belgique face à la transition manquée au Congo-Zaïre (1990-1997) », LANOTTE, O., ROOSENS, C., CLEMENT, C., *La Belgique et l'Afrique centrale de 1960 à nos jours*, « Les livres du GRIP », n°243-245, 2000, p.153.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.155. Voir aussi le point de vue d'un Congolais : WAMU OYATAMBWE, D., « Un regard africain sur les politiques occidentales en Afrique », *Forum sur les politiques africaines*, Bruxelles, 27 mars 2001

<sup>30</sup> IMF, *DRC. Overdue financial obligations to the Fund. Further review following suspension of voting rights. Postponement.*, Washington, 7 March 2000, 10 p; KALALA, F., K, MBIYE, T., « L'économie congolaise et la réforme monétaire de juin 1998 », REYNTJENS, F., MARYSSE, S., *L'Afrique des Grands lacs. Annuaire 1999-2000*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp.277-298.

Congo<sup>31</sup>. La reprise de la coopération reste conditionnée, comme en 1998, par le paiement d'arriérés au Fonds monétaire international.

En conclusion, il semble que l'UE et d'autres bailleurs de fonds bi- et multilatéraux sont en train d'adopter une attitude plus « positive » vis-à-vis du Congo et que le conflit tend peut-être à être reconsidéré. Mais l'UE conserve un discours fondamentalement conditionné à la démocratisation, aux ouvertures politiques, à l'application des accords de Lusaka et au dialogue intercongolais (en vertu de ses principes régissant ses relations avec les pays ACP). Des conditionnalités économiques sont également posées par le FMI avant toute reprise de l'aide.

#### 4.2. Le Burundi<sup>32</sup>

Le Burundi a vu son aide au développement légèrement croître sous la présidence de Ndadaye en 1992-93, puis sous ses successeurs jusqu'en 1994 (peut-être comme traduction d'un soutien à l'ouverture démocratique, resté cependant très timide). L'aide au développement commence à baisser en 1995 et chute fortement après le putsch de l'actuel président Buyoya en 1996 suite à la condamnation de ce coup d'Etat par les pays de la région. Cette condamnation est suivie par la communauté internationale qui impose un embargo commercial pour forcer le nouveau régime à entamer des négociations de paix.

L'UE suspend sa coopération au développement avec le Burundi après le coup d'Etat de Buyoya en 1996<sup>33</sup>, après l'avoir suspendu une première fois en 1994 pour des raisons de sécurité. Depuis le mois de juillet 1998, l'UE reprend progressivement ses relations avec le Burundi en raison, selon Pinheiro, « *des signes des progrès dans les entretiens de paix et afin d'encourager le gouvernement du Burundi à poursuivre ce processus* »<sup>34</sup>. Cependant, la reprise effective de l'aide restent conditionnée par des avancées réelles au niveau du processus de paix (l'engagement actif des parties dans les

<sup>31</sup> Discussions et rencontres au FMI, Mars 1999. Au cours des discussions, il était clair aussi qu'un dernier critère politique était influent: Kabila n'était pas considéré comme faisant partie de la nouvelle génération de leaders politiques et économiques en Afrique, la position des Etats-Unis à l'époque véhiculée au sein des institutions financières internationales.

<sup>32</sup> Déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur le Burundi (DN: PESC/00/12, 08/02/2000) ; déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur le regroupement forcé de civils au Burundi (DN: PESC/99/98, 19/01/2000) ; déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur l'assassinat de membres d'une mission humanitaire au Burundi (DN: PESC/99/103, 17/01/2000).

<sup>33</sup> L'aide structurelle fut suspendue peu après le push de Buyoya en 1996, suite à la condamnation de celui-ci. Voir les procès verbaux du 20 juin 1996 n° B40770/0779/0786/0789/0798/0821/096.

<sup>34</sup> UE, *RAPPORT 1998* : <http://www.europa.eu.int/comm/development/country/>

accords de paix, une amélioration du respect des droits de l'homme ainsi que de la sécurité)<sup>35</sup>.

Quant au FMI, il interrompt en 1995 son programme d'ajustement structurel entamé en 1986<sup>36</sup> parce que celui-ci dérape suite aux conséquences économiques de l'instabilité politique. Malgré des négociations en cours, la conditionnalité d'ouverture politique joue toujours à certains niveaux depuis le push de Buyoya. Pour le FMI, le Burundi est toujours considéré comme étant en pleine guerre civile et, selon lui, aucun de ses programmes ne convient dans cette situation : le rétablissement de la paix, le rétablissement d'une certaine stabilité macro-économique sont deux conditions préalables à l'application de programmes d'ajustement structurel. Alors, le FMI pourrait revoir sa position et envisager la reprise d'un soutien financier via un programme d'assistance post-conflit<sup>37</sup>. Par ailleurs, la rupture brutale des relations politiques bilatérales suite à la condamnation régionale du putsh de Buyoya rend la reprise de l'aide difficile.

Nous pouvons dire que le FMI conditionne la reprise de ses relations avec le Burundi sur base de critères économiques (stabilité économique) et politiques (paix), et que l'UE conditionne politiquement la reprise réelle de son aide structurelle sur base des avancées au niveau des négociations, du respect des droits de l'homme et de la sécurité.

#### 4.3. Le Rwanda<sup>38</sup>

Le Rwanda a vu son aide publique au développement augmenter une première fois entre 1990 et 1993 suite à l'adoption et à la mise en oeuvre d'un programme d'ajustement structurel. Cette aide a doublé à partir de 1994 (pour atteindre 715 millions d'USD en 1994 et 702 millions d'USD en 1995), suite au génocide et à l'amplitude du choc économique consécutif au déplacement de près de la moitié de la population. Elle a recommencé à baisser après 1995 pour atteindre 350 millions d'USD en 1998, pour augmenter à nouveau à

<sup>35</sup> EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, p.4. Cette position a été réitérée dans la déclaration de la présidence au nom de l'UE relative au Burundi (DN : PESC/00/131, Bruxelles, le 19 septembre 2000).

<sup>36</sup> ENGLEBERT, P., HOFFMAN, R., « Burundi. Learning the lessons », HUSAIN, I., FARUQUEE, R., (eds), *Structural Adjustment. Lessons from Africa*, The World Bank Regional Sectoral Studies, Washington, 1996, pp.12-66.

<sup>37</sup> IMF, *IMF concludes Article IV consultation with Burundi*, Washington, 16 March 2000.

<sup>38</sup> Résolution du Parlement européen sur la position commune des membres de l'UE sur le Rwanda (27 octobre 1994, n°c323/160, 21 novembre 1994) ; déclaration de l'UE, des pays d'Europe centrale et orientale associés à l'UE, de Chypre, pays également associé, ainsi que des de l'AELE membres de l'EEE sur la position commune établissant les objectifs et les priorités de l'UE dans ses relations avec le Rwanda (DN: PESC/98/29, le 27 avril 1998).

Les déclarations de la Présidence européenne: déclaration de la Présidence européenne sur la visite du commissaire Poul Nielson en Tanzanie et au Rwanda (DN: IP/00/220, 03 mars 2000).

partir de 1998. Le Rwanda est qualifié de « cas tout à fait spécial » au niveau des institutions d'aide en raison du génocide et de la guerre et de leur amplitude sociale et économique : le décès de plus d'un million de personnes, la moitié de la population déplacée, la destruction totale des infrastructures, au retour d'un million d'anciens réfugiés, l'effondrement de l'ensemble des secteurs productifs. Face à ce choc économique et humain sans précédent, la communauté internationale a rapidement réagi.

Après le génocide de 1994, qui n'a fait l'objet d'aucune prise de position commune de la part de l'UE<sup>39</sup>, cette dernière adopte une position commune le 24 octobre 1994 conditionnant l'aide au développement aux « efforts concrets de réconciliation » (dont le retour des réfugiés) et à la garantie d'un pluralisme au sein du gouvernement rwandais<sup>40</sup>. C'est ainsi que, suite aux événements de Kibeho, l'Union suspend sa coopération au développement durant deux mois (entre le 12 mai et le 12 juillet 1995)<sup>41</sup>. Cette attitude est fortement contestée au sein de l'Union et c'est suite au rapport Soubestre en juillet 1995 qu'il y eut une normalisation progressive des relations entre l'UE et le Rwanda, mais ce n'est que suite au rapport d'Ajello que la clause de conditionnalité fut largement remise en question et les programmes d'aide structurelle reprirent lentement (notamment dans les domaines de l'agriculture) à partir de l'année 1997<sup>42</sup>. Cette conditionnalité fut levée totalement par la position commune de l'UE adoptée en 1998<sup>43</sup>. Depuis, le Rwanda connaît une situation exceptionnelle qui lui fait bénéficier des aides assorties pratiquement d'aucune conditionnalité. En effet, selon le desk officer rencontré à l'UE, il existe une résolution européenne qui résume la position commune des Etats membres de l'UE en faveur du Rwanda. Cette résolution se base sur le fait que le Rwanda ne peut vivre et se reconstruire sans aides extérieures, quelle que soit la situation intérieure du pays, c'est pourquoi, l'UE n'a pas réagi à l'implication du Rwanda dans la guerre au Congo, largement justifiée par la présence d'Interahamwe et de troupes ex-Far

<sup>39</sup> FABRE, D., « L'UE face à la crise rwandaise », *Afrique contemporaine*, n°178, 1996, pp.3-5.

<sup>40</sup> EUROPE, n°6481, 15-16 mai 1995, p.6 in SAMYN, R., « Région des Grands lacs : rétrospective de la politique de l'UE », MARYSSE, S., REYNTJENS, F., *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1996-1997*, Anvers, Paris, CERGLA, L'Harmattan, 1997, p.260. Cette suspension de l'aide fut contestée par certains pays européens (dont la Grande Bretagne). (COMMISSION EUROPEENNE, *Mission au Rwanda*, Bruxelles, 12 juillet 1995 ; AJELLO, A., *Principles and plan of action for repatriation of Rwandan refugees*, 6 October 1996, in SAMYN, R., *op. cit.*, pp.262-265).

<sup>41</sup> L'UE a contribué, depuis 94, à financer les programmes d'aide humanitaire : ce type d'aide n'a jamais été remis en cause et n'a pas été visé par les mesures de suspension.

<sup>42</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Mission au Rwanda*, Bruxelles, 12 juillet 1995 ; AJELLO, A., *Principles and plan of action for repatriation of Rwandan refugees*, 6 October 1996, in SAMYN, R., *op. cit.*, pp.262-265.

<sup>43</sup> 98/252/PESC J.O.E.n°L108 du 7/04/1998



au Congo légitimant sa présence militaire<sup>44</sup>. Les combats entre les armées rwandaise et ougandaises à Kisangani n'a suscité ni réaction ni suspension de l'aide ou de sanctions vis-à-vis du Rwanda. L'UE s'est contentée de faire référence à la résolution adoptée par le Conseil de sécurité en juin 2000 demandant aux forces armées ougandaises et rwandaises de se retirer du Congo<sup>45</sup>. L'implication du Rwanda dans la guerre au Congo est vue comme une nécessité pour le pays de se stabiliser politiquement et sa présence est donc légitime. Les accords de Lusaka représentent une perspective de résolution du conflit qui pourrait satisfaire les questions sécuritaires rwandaises et la Commission encourage le Rwanda à respecter les accords et à les mettre en oeuvre, et souligne la nécessité pour le Rwanda de réduire ses dépenses militaires<sup>46</sup>.

Dès 1995, le FMI a directement proposé un programme spécial d'assistance de remise sur pied de l'économie et de la gestion financière publique. Le Rwanda a donc bénéficié rapidement du soutien du FMI et mis en période de pré-programme d'ajustement, puis sous programme d'ajustement<sup>47</sup>. Dans ce cadre, le Rwanda a bénéficié rapidement de montants importants d'aides à la reconstruction, d'aides à la balance des paiements (et donc au budget de l'Etat) qui lui ont permis, pendant trois années consécutives, de parvenir à un certain « équilibre » macro-économique intérieur (monétaire, inflation, ...). Bien que les déséquilibres budgétaires et extérieurs soient extrêmement importants, ils sont épongés et financés par l'extérieur. Il a été admis au programme PPTE (pays pauvres très endettés)<sup>48</sup> en juin 1998 et bénéficie d'un programme de réformes, d'aide et de remise progressive des dettes étalée sur 6 années, bien qu'il ne respectât pas totalement les critères macro-économiques d'accès. Des critères de performance économique sont établis par le FMI (exprimés en termes de réformes à faire, de stabilité monétaire à conserver, de taux d'inflation à

<sup>44</sup> Cette idée trouvait déjà ses fondements dans une résolution prise par les ONG européennes le 28 avril 1995 disant 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 mais qu'il fallait plutôt l'intensifier. (EUROPE, n°6471, 24 avril 1995, p.14 in Samyn, R., *op. cit.*, p.262).

<sup>45</sup> CONSEIL DE SECURITE, *résolution 1304*, le 16 juin 2000.

<sup>46</sup> EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, p.6.

<sup>47</sup> IMF, *Rwanda. Social and economic background paper and statistical appendix*, Washington, November 1996 ; IMF, *Use of fund resources. Request for emergency post conflict assistance*, Washington, December 1997 ; IMF, *Rwanda. Mideterm review under the first annual arrangement under the enhanced structural facility and request for waiver of nonobservance of performance criteria*, February 26, 1999.

<sup>48</sup> IMF, *Rwanda. Enhanced Structural Adjustment Facility. Policy framework paper for 1998/1999-2000/2001*, Washington, 11 June 1998. Voir ANDRE, C., TIERENS, M., « Rôle de l'aide dans la relance et la stabilité économique du Rwanda », MARYSSE, S., REYNTJENS, L' *Afrique des Grands lacs. Annuaire 1998-1999*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 66-100.

contenir, de réorientation progressive des dépenses militaires vers les dépenses sociales, etc.). Si une certaine menace de suspension de crédit d'ajustement a été brandie en 1999 pour non-observation des critères macro-économiques imposés (dont le non-respect d'un pourcentage de dépenses militaires inférieur à 3,8% du PIB en 1998), mais celle-ci ne s'est pas traduite par une suspension de l'aide dans le cadre du programme d'ajustement<sup>49</sup>. Dans le cas du Rwanda, les critères annuels ne sont globalement pas atteints ni respectés<sup>50</sup>, mais le fait de ne pas les atteindre n'induit aucune représailles, contrairement au Zimbabwe par exemple, en raison du fait que ce pays est considéré comme « cas spécial » et que ses besoins importants en aide lui sont reconnus, mais également pour certaines raisons d'ordre politique.

En conclusion, aucun critère politique n'est imposé en termes d'ouverture démocratique, de respect des droits de l'homme, d'Etat de droit, de bonne gouvernance pour un pays en plein redressement économique après un génocide sans précédent (malgré un rétrécissement du pouvoir au sein du FPR<sup>51</sup>). Depuis 1998, il semble bien que même si l'aide au Rwanda est officiellement conditionnée, il apparaît en pratique que l'aide au Rwanda est globalement peu remise en cause par les grandes institutions internationales.

#### 4.4. L'Ouganda

L'Ouganda reste au cours de la décennie précédente, le premier pays à drainer le plus de fonds dans la région, même si l'aide publique tend à baisser à partir de 1998. L'aide publique au développement reste plafonnée au-dessus des 670 millions d'USD entre 1990 et 1997, pour baisser à 471 millions d'USD en 1998. L'Ouganda est sous divers programmes d'ajustement structurel depuis 1987. Il a été accepté en 1996 pour entrer dans le programme PPTTE menant à une réduction substantielle de sa dette. Nous n'avons reçu ni

<sup>49</sup> IMF, *Rwanda. Midterm review under the first annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility and request for waiver of non-observance of performance criteria*, Washington, February 26, 1999. La décision d'octroyer le "recovery credit" de la Banque mondiale a été reportée de quelques semaines suite au dépassement des dépenses militaires entre autres.

<sup>50</sup> Comme la privatisation de certaines entreprises publiques mises à l'agenda depuis 1995, la réduction des dépenses militaires, la hausse de certaines dépenses sociales, un taux d'investissement public minimal, ...

<sup>51</sup> Voir REYNTJENS, F., « Evolution politique au Rwanda et au Burundi, 1998-1999 », MARYSSE, S., REYNTJENS, F. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1998-1999*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp.124-157 ; REYNTJENS, F., « Chronique politique du Burundi et du Rwanda, 1999-2000 », REYNTJENS, F., MARYSSE, S. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1999-2000*, Paris, L'Harmattan, pp.95-126 ; DORSEY, M., *Violence and power building in post genocide Rwanda*, DOOM, R., GORUS, J. (eds), *Politics of identity and economies of conflict in the Great Lake region*, Brussel, VUB University Press, 2000, pp. 311-348.

trouvé de textes de référence au niveau du Parlement européen, décisions ou déclarations sur la situation de l'Ouganda pour la période de août 1998 à aujourd'hui. Cependant, dans une note relative aux conflits en Afrique, l'UE se dit préoccupée par les implications militaires de l'Ouganda en RDC et réaffirme que la compression des dépenses militaires est une précondition importante pour la poursuite de son soutien financier à l'Ouganda<sup>52</sup> et suite aux combats armés à Kisangani, l'UE a pris position en se référant à la résolution prise par le Conseil de sécurité le 16 juin 2000 exigeant le retrait des troupes ougandaises du territoire congolais.

L'Ouganda est sous le contrôle du FMI et sous ajustement structurel depuis 1987 et il est l'un des premiers pays les plus pauvres du monde à avoir été accepté à suivre un programme de réduction de dette dès 1996. Bien que la poursuite du programme d'ajustement structurel réalisé dans le cadre du programme PPTE soit formellement conditionné par des critères de performance économiques, de limitation de dépenses militaires, etc., ces critères jouent peu ou seulement de manière ponctuelle, en 1999 sous forme d'un retardement d'une tranche de crédit à l'ajustement structurel suite à son désaccord sur la composition des dépenses<sup>53</sup>, mais les dépassements, même récents, n'ont pas entraîné de suspension de l'aide ou du programme d'ajustement structurel en cours.

Tout comme le Rwanda, l'Ouganda est invité constamment à réduire ses dépenses militaires ; et il se voit peu sanctionné en termes d'aide. Par ailleurs, malgré leurs appels répétés pour une réduction du budget militaire, les institutions de Bretton Woods donnent leur accord pour des hausses de dépenses militaires dans les budgets (en mai 1998, celles-ci donnaient leur accord pour une augmentation de 26% du budget de la Défense<sup>54</sup>). Les institutions multilatérales se disent « préoccupées » par son implication dans la guerre au Congo, mais, mises à part les menaces émises par celles-ci, aucune sanction véritable en terme d'aide n'a été prise pour son implication dans la guerre au Congo. Au contraire, l'Ouganda a bénéficié de l'octroi d'une seconde tranche de réduction de sa dette au cours de l'année 2000 qui est assortie de nouveaux fonds destinés à des programmes de réduction de la pauvreté<sup>55</sup>. Cette remise d'une seconde partie de sa dette a fait passer au second rang l'ensemble des problèmes auxquels l'Ouganda est confronté

<sup>52</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Document of the Commission services. Conflicts in Africa : Great Lakes Region*, Brussels, 15 May 2000, p.7.

<sup>53</sup> PERROT, S., « Entrepreneurs de l'insécurité », *Politique africaine*, n°75, octobre 1999, p.62.

<sup>54</sup> PERROT, S., « Les entrepreneurs de l'insécurité », *Politique africaine*, n°75, p.62.

<sup>55</sup> IMF, *HIPC debt relief for Uganda increased to a total of \$US 2 billion: additional relief vial for Uganda poverty reduction programs*, Washington, 8 February 2000.

(problèmes de corruption, problèmes sociaux,...), son implication dans la guerre au Congo ou sa confrontation à Kisangani avec l'armée rwandaise<sup>56</sup>.

Selon de Torrenté, cette attitude ambiguë qu'adoptent les bailleurs de fonds, et, en particulier les institutions de Bretton Woods vis-à-vis de l'Ouganda, résulte de la convergence de plusieurs facteurs concomitants après la fin de la guerre froide. Les bailleurs de fonds sont à la recherche de pays leaders pour appliquer leur nouveau modèle néolibéral de développement. Or, l'Ouganda présente à la fois les caractéristiques économiques et des conditions favorables à sa mise en oeuvre, mais également une certaine volonté politique<sup>57</sup>. Au cours des années 90, l'Ouganda devient un « véritable laboratoire pour les programmes d'aide »<sup>58</sup> et modèle de réussite des réformes néo-libérales des institutions de Bretton Woods. Dès lors, les bailleurs de fonds se retrouvent « coincés entre leurs engagements en faveur du « modèle ougandais » et la mise en évidence des dérives militaro-affairistes du régime »<sup>59</sup>. De Torrenté<sup>82</sup> reconnaît que les pays donateurs « pratiquent un « double standard » dans leur manière d'évaluer la nature du système politique ougandais ou le rôle de l'armée » : les hausses de budget de défense sont justifiées et acceptées pour combattre l'insécurité au nord et à l'est du pays, une insécurité qui nuit à l'efficacité du modèle de développement mené par la Banque mondiale et le FMI ; de même la « démocratie de mouvement » est acceptée comme alternative à un véritable multipartisme car avec un système multipartiste, les résultats obtenus des réformes économiques n'auraient pas été aussi spectaculaires, les réformes n'auraient pas été aussi efficaces<sup>60</sup>.

#### 4.5. L'Angola<sup>61</sup>

<sup>56</sup> IMF, *IMF Statement on Uganda reaching Enhanced HIPC completion point*, January 1999; IM, Uganda. Enhanced HIPC initiative. Second decision point document, Washington, January 2000.

<sup>57</sup> DE TORRENTE, « L'Ouganda et les bailleurs de fonds », *Politique africaine*, n°75, pp.76-77.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p.78.

<sup>59</sup> BANEGAS, R., « Les aléas d'une stratégie d'extraversion », *Politique africaine*, n°75, p.16.

<sup>60</sup> DE TORRENTE, N., « L'Ouganda et les bailleurs de fonds », *Politique africaine*, n°75, pp.79-80.

<sup>61</sup> Au niveau du Parlement européen: résolution du Parlement européen sur la liberté de la presse en Angola (Procès verbal du 17/02/2000, B5-0181/00); résolution du Parlement européen sur la situation en Angola (Procès Verbal du 14/01/1999, B4-0054/99); déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur l'Angola (DN: PESC/00/4, 08/02/2000); Déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur l'Angola (DN: PESC/99/69, 04/08/1999); déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur l'Angola (DN: PESC/99/58, 18/06/1999).

Depuis 1994, année où le régime de Dos Santos a été reconnu comme légitime (issu d'élections) et formel, l'Angola a vu son aide globale augmenter (malgré une baisse non négligeable de l'aide de l'UE entre 1995 et 2000). Il est sous ajustement structurel du FMI depuis 1996.

Malgré la reprise de la guerre en 1998 après quatre années de paix, l'UE poursuit une démarche pro-active en soutien à ceux qui veulent de manière non-équivoque participer au processus de paix dans le conflit angolais<sup>62</sup>. Si l'Union reconnaît que le conflit interne nuit à sa coopération avec l'Angola, la guerre dans la région des Grands Lacs est considérée comme facteur externe, qui nuit à la résolution du conflit interne<sup>63</sup>.

L'Angola jouit de la part de l'UE d'une politique de « sélectivité positive » et est placé sous des programmes structurels de phase de « post-conflit » et de reconstruction. L'Angola a été accepté dans un programme de « post-conflit » par le FMI depuis la mi-1996 et est éligible pour accéder au programme de réduction de dette<sup>64</sup>. Son implication dans la guerre au Congo est vue par l'UE comme un facteur aggravant du conflit interne, tandis que le FMI voit cela comme stratégie pour contrer Savimbi (rupture des circuits commerciaux d'armes et de diamant et protection de la zone pétrolière de Cabinda)<sup>65</sup>. Cependant, cette insécurité interne nuit fortement à la mise en œuvre des réformes structurelles dont le coût social risque d'augmenter fortement et à leur efficacité. Bien que le FMI souligne la nécessité de transparence au niveau de la gestion des dépenses et des revenus publics, il n'a jamais utilisé le non respect des critères économiques pour suspendre l'aide ou les programmes, au contraire, il tente de rallier les bailleurs de fonds potentiels autour de la nécessité d'une aide massive afin de limiter les coûts sociaux supplémentaires engendrés par des retards dans la mise en œuvre des réformes<sup>66</sup>.

#### 4.6. Le Zimbabwe<sup>67</sup>

<sup>62</sup> EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, p.3.

<sup>63</sup> *ibidem*.

<sup>64</sup> IMF, *Angola. Staff report for the 1998 Article IV consultation*, Washington, 2 February 1999, 65 p. IMF, *Angola. Statistical annex*, 4 February 1999.

<sup>65</sup> IMF, *Angola staff report for the 1998 article IV consultation*, 2 February, 1999, p.3.

<sup>66</sup> *Ibidem*, pp. 8, 17, 18.

<sup>67</sup> Au niveau du Parlement: résolution du Parlement européen sur la situation au Zimbabwe (Procès Verbal du 13/04/2000, B5-0381/00).

Les déclarations de la Présidence: déclaration de la Présidence au nom de l'UE concernant les occupations illégales de fermes au Zimbabwe (DN: PESC/00/29, 15/03/2000) ; déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur le référendum constitutionnel tenu au Zimbabwe (DN: PESC/00/23, 01/03/2000).

Quant au Zimbabwe, son aide publique au développement a doublé en 1994 et est passée de 358 à 715 millions d'USD pour baisser ensuite et atteindre un niveau de 350 millions d'USD en 1998. Le Zimbabwe est sous ajustement structurel depuis 1992. Cependant, il est secoué par des problèmes internes de réformes agraires, de problèmes économiques et une partie de son aide structurelle a été levée en 1998 suite également à son implication dans la guerre au Congo. L'implication du Zimbabwe dans la guerre au Congo a amené des problèmes additionnels aux problèmes politiques que connaît le pays actuellement: une série de financements prévus ont été suspendus. Le discours de l'UE reste conditionné aux principes et valeurs fondant toute relation entre l'UE et les pays ACP<sup>68</sup>.

##### **5. ANALYSE DE LA POLITIQUE MENEÉ PAR L'UE, FACTEURS DETERMINANT LES FLUX D'AIDE AUX PAYS IMPLIQUES DANS LA GUERRE AU CONGO**

En effet, L'UE gère ses relations de coopération avec les pays ACP au cas par cas, de manière différenciée, principalement pour des raisons d'efficacité des politiques menées. Le FMI envisage également ses relations avec les pays ACP au « cas par cas ». Cependant, dans ce conflit particulier, cette politique du « cas par cas » de l'Union européenne et du FMI mène à une politique de « deux poids deux mesures » dont les effets se révèlent contraires aux objectifs poursuivis et suscités par la politique de ces deux institutions.

En analysant l'attitude de l'UE et du FMI vis-à-vis de chacun des pays impliqués dans la guerre au Congo, l'on peut dire que :

- soit la reprise ou la poursuite annuelle de l'aide est *conditionnée* par des critères d'ordre politique (avancées démocratiques, respect des droits de l'homme, Etat de droit, ...) soit par des critères d'ordre économique (stabilité macro-économique, paiement d'arriérés, ...);
- soit, dans un souci d'attitude positive pour ces pays considérés comme étant en situation de post-conflit, l'on estime alors que l'aide *conditionne* et contribue à favoriser un cadre économique stable et des ouvertures politiques démocratiques. En effet, comme nous venons de le voir pour le Congo et le Burundi, *l'aide est conditionnée* par des raisons *d'ordre politiques*, à savoir les avancées démocratiques au Congo et les avancées dans les négociations de paix au Burundi<sup>69</sup>. C'est ainsi que, conformément aux principes de démocratisation, de respect des droits de l'homme, d'Etat de droit et de bonne

<sup>68</sup> Déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur les élections au Zimbabwe (DN : PESC/00/93), Bruxelles, 4 juillet 2000.

<sup>69</sup> Même si les événements récents tendent à indiquer que des changements d'attitude sont observables à l'égard de ces deux pays et qu'une certaine attitude positive tend à être adoptée.

gestion de la chose publique qui guident ses relations avec les pays ACP, l'UE a suspendu sa coopération. Au Rwanda également, l'aide de l'UE en particulier avait été suspendue en 1994 durant deux mois par l'UE et, depuis une résolution prise en 1998, l'aide ne dépend plus de la situation politique interne du Rwanda. Mais, dans le cas de l'Angola, du Rwanda ou de l'Ouganda, reconnus par le FMI comme pays en période de post-conflit, pour la considérer comme une condition indispensable pour encourager et favoriser des ouvertures et des avancées démocratiques, le développement, le respect de critères imposés par le FMI, etc. Le FMI, la Banque mondiale (au travers de son programme « post-conflit ») et l'UE y appliquent une politique dite de « *sélectivité positive* » comme le résume le tableau suivant.

pays	Reprise de l'aide après suspension		poursuite de l'aide			
	conditionnée		conditionnée		pas conditionnée	
	critères dém.	critères écon.	"sélectivité positive"	critères dém.	critères écon.	"sélectivité positive"
Burundi	*	*				
Congo	*	*				
Angola			sit post-conflit			
Rwanda			post-conflit/génocide			*
Ouganda			PAS/PPTE		niv dép mil	
Zimbabwe			PAS	*	dép mil & réformes	

## 6. D'UNE POLITIQUE AU « CAS PAR CAS » A UNE POLITIQUE DE « SELECTIVITE POSITIVE » DE L'UE, REFERENCE AUX DECISIONS DU FMI, LES RAISONS SECURITAIRES DE LEGITIMATION DE LA GUERRE AU CONGO

Au sein de l'UE, la divergence d'intérêts et de points de vue politiques et économiques des différents pays membres représente une cause de blocages importants et oblige l'UE à prendre des décisions de coalition basées finalement sur le plus petit dénominateur commun<sup>70</sup> (qui explique une politique peu cohérente et peu forte). Malgré un accord sur certaines valeurs communes dont la défense des principes démocratiques, les pays membres de l'Union ne sont parfois pas tous d'accord sur le type de politique de conditionnalisation de l'aide en fonction des avancées démocratiques ou sécuritaires (comme ce fut le cas du Rwanda entre 1995 et 1997). Ils se déclarent alors plutôt en faveur d'une politique de « sélectivité positive » (comme pour le Rwanda à partir de 1997, l'Angola, depuis 1994, le Burundi (mais de manière plus timide, car une reprise réelle de l'aide est toujours

<sup>70</sup> C'est ce qui ressort de nos différents entretiens à l'UE, mais voir aussi SAMYN, R., *op. cit.*

conditionnée) menée au cas par cas, en dépit parfois des progrès réels accomplis dans le sens des valeurs et des principes défendus par l'UE dans ses relations avec les pays ACP, car ces principes sont contestés par certains nouveaux leaders politiques africains qui préconisent un pouvoir fort<sup>71</sup>. Plutôt que de conditionnaliser l'aide aux progrès réalisés en termes de démocratisation, conditions sécuritaires, bonne gouvernance, respect des droits de l'homme, l'UE se tourne vers une politique de sélectivité positive, au cas par cas<sup>72</sup> pour encourager la paix et la stabilité, en augmentant l'appui européen lors d'efforts positifs vers la démocratisation (quels qu'ils soient, subjectifs ou objectifs)<sup>73</sup> et ce, malgré des controverses au sein de l'UE sur la politique à mener et malgré les réels progrès réalisés en termes de démocratisation, de respect des droits de l'homme, de bonne gouvernance, etc. Par ailleurs, l'UE reste convaincue que la paix est une condition essentielle au développement. Le but premier de l'UE est de garder une présence dans la région, des contacts et un minimum de flux d'aide afin de préserver les relations bilatérales avec les différents pays en conflit<sup>74</sup>. La question qui en découle serait donc pour quelles raisons ne pas adopter alors une approche « positive » pour l'ensemble des pays impliqués dans la guerre au Congo ?

Par ailleurs, d'autres facteurs liés aux caractéristiques du conflit, aux leaders politiques de la région<sup>75</sup>, expliquent l'attitude de l'Union européenne. Selon C. Manahl, représentant de la Commission européenne dans la région, le conflit dans lequel sont impliqués plusieurs pays de la région est un conflit complexe, impliquant avant tout des chefs militaires déterminés agissant sur fond de passions ethniques profondes, entre lesquels les alliances sont mouvantes, opérant dans un cadre d'après-guerre froide au sein de pays où l'ensemble des infrastructures sociales, politiques et économiques se sont

<sup>71</sup> MANAHL, C.R., *op. cit.*, p.377.

<sup>72</sup> Bien que les envoyés spéciaux Bonino et Pinheiro aient souligné l'importance d'une approche régionale et cohérente aux crises de la région, cette position fait son chemin mais le sujet reste un sujet à controverses (voir MANAHL, C.R., *op. cit.*, p.377).

<sup>73</sup> Bien que l'UE soit consciente des difficultés d'une mise en place d'un processus de démocratisation dans des pays ravagés par la guerre où les structures économiques, politiques et sociales sont complètement effondrés, l'UE a réitéré son appui aux processus de démocratisation dans la position commune du 25 juillet 1998 sur les droits de l'homme, les principes démocratiques, l'Etat de droit et la bonne gouvernance en Afrique. « *L'UE reconnaît explicitement que la démocratie peut se concrétiser dans des cadres constitutionnels différents et des structures administratives différentes, selon la tradition et les structures sociales de chaque pays, à condition que les principes sus-mentionnés soient respectés* » voir MANAHL, C.R., *op. cit.*, pp.374-375. Voir aussi SAMYN, R., *op. cit.* Mais cette affirmation est à nuancer, car, comme nous l'avons vu dans le cas du Burundi ou du Congo, les « ouvertures démocratiques » n'ont pas entraîné d'appui financier réel ou de réelle hausse de l'aide.

<sup>74</sup> Entretiens à l'UE aux mois d'avril et de mai 2000.

<sup>75</sup> MANAHL, C.R., *op. cit.*



effondrées. Ces dirigeants n'agissent pas en accord avec les principes fondamentaux signés à Lomé et liant les pays ACP à l'UE : ils tendent plutôt à prendre position en faveur d'un pouvoir fort leur permettant d'imposer la sécurité avant tout, puis le développement, enfin, si les conditions sont propices, respecter des droits de l'homme et une démocratie<sup>76</sup> (même si l'UE n'est pas convaincue par la méthode) ; d'autres acteurs interviennent pour des raisons commerciales suscitées par l'enjeu des ressources minières et pétrolière. C'est pourquoi, malgré l'envoi de plusieurs représentants spéciaux dans la région, les démarches diplomatiques semblent rester inefficaces.

L'UE considère comme signe rassurant que le FMI accepte d'un pays la demande de programmes de réformes économiques, surtout lorsqu'il s'agit de pays qui sortent de cycle de violence (comme l'Angola, l'Ouganda ou le Rwanda). Il est apparu clairement au cours des différents interviews que l'acceptation par un pays d'un programme (d'ajustement structurel, ou de réformes économiques, ...) du FMI représente un signe rassurant pour les autres bailleurs de fonds multilatéraux et, en particulier, pour l'UE (surtout s'il s'agit de pays en guerre, ou en situation de post-conflit). Cette condition n'est pas nécessaire, mais, dans le cas des pays impliqués dans la guerre au Congo, elle constitue un signal suffisant pour reprendre l'aide. Si l'accès à un programme du FMI est un signe important pour les autres bailleurs de fonds, les conditions d'accès et les critères de poursuite d'un « programme du FMI », même s'ils se veulent objectifs, sont subjectifs et appliqués au cas par cas ce qui conduit à une politique de deux poids deux mesures (tant au point de vue politique qu'économique) pour les pays de la région des Grands Lacs.

L'implication dans la guerre de l'Angola, du Rwanda, de l'Ouganda et du Burundi dans la guerre au Congo n'a pas impliqué de suspension de l'aide de l'UE et des programmes du FMI, si ce n'est pour le Zimbabwe où cet argument a joué comme élément supplémentaire à d'autres problèmes d'instabilité économique. Les montants d'aide attribués ou engagés en Ouganda, au Rwanda et en l'Angola, n'ont en rien été modifiés et les programmes économiques liés aux programmes de réduction de la dette se sont poursuivis malgré l'implication de ces deux pays dans la guerre et la forte proportion des dépenses militaires dans leurs budgets, malgré le fait que les critères économiques imposés annuellement dans leurs programmes ne soient pas atteints. Pourquoi ? Dans une perspective de politique au cas par cas, la guerre est considérée comme élément extérieur et légitime à partir du moment où elle est nécessaire pour la sécurité interne des pays et pour stabiliser le pays. L'insécurité aux frontières justifie une présence militaire au

---

<sup>76</sup> Les dirigeants africains remettent totalement en question donc la politique préconisée par l'UE et les autres pays bailleurs de fonds au début des années 90 fondée sur les droits de l'homme et les principes démocratiques de l'Etat de droit considérés comme des éléments essentiels des relations entre l'UE et les pays ACP (Article 5 de Lomé IV).

Congo et des niveaux de dépenses militaires relativement élevés, incompressibles, et ce, malgré les importants revenus retirés de l'exploitation frauduleuse des ressources minières au Congo<sup>77</sup>. La présence d'armées étrangères en territoire congolais responsables d'insécurité, de massacres et du pillage congolais est-elle légitimée pour des raisons de sécurité intérieure des pays voisins ?

## 7. EFFETS PERVERS D'UNE TELLE POLITIQUE

Une telle politique a des effets pervers au niveau de la résolution et de l'appui au processus de paix dans la région, mais également des effets pervers économiques au niveau de programmes économiques destinés à sortir les pays du cercle vicieux de l'endettement ainsi que de graves conséquences sociales.

### 7.1. Effets pervers du point de vue de la résolution et de l'appui à la paix dans la région

Cette politique d'aide ne favorise pas la résolution des Accords et ne participe pas à la pacification de la région, au contraire. Extérieurement parlant, une politique d'aide quasi sans condition au Rwanda, à l'Ouganda et à l'Angola d'un côté et conditionnée pour le Burundi, le Congo, le Zimbabwe représente avant tout un signe fort en faveur des pays aidés de la région. Ensuite, l'on constate une militarisation croissante des dépenses de l'Etat et une pression forte sur les dépenses sociales et les dépenses de développement.

Evolution des dépenses militaires et sociales en Ouganda, Rwanda, Burundi, Zimbabwe, Angola en millions d'USD et en pourcentage des dépenses courantes et du PNB

	1996	1997	1998	1999
<b>Burundi</b>				
<i>Dép militaires mios d'USD</i>	<b>48,2</b>	<b>59,8</b>	<b>58,7</b>	<b>48,6</b>
% dép mil/dép courantes	30,4%	34,4%	38,2%	36,6%
<b>% dép mil/recettes propres</b>	<b>42,3%</b>	<b>48%</b>	<b>42,2%</b>	<b>42,3%</b>
% PNB	5,3%	6,3%	6,6%	7,0%
<i>Dép sociales mios d'USD*</i>	<b>43</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>30</b>
<b>% dép soc/recettes propres</b>	<b>36,4%</b>	<b>30%</b>	<b>27,9%</b>	<b>27,8%</b>
% dép soc/dép courantes	11,6%	21,3%	23,8%	22,6%
% PNB	4,7%	4,0%	4,4%	4,6%
<b>Rwanda</b>				
<i>Dép militaires mios d'USD</i>	<i>73,8</i>	<i>77</i>	<i>86,8</i>	<i>81,7</i>

<sup>77</sup> Voir article de MARYSSE, S., ANDRE, C., « Pillage et guerre en République démocratique du Congo » dans cet *Annuaire*, et voir également les résultats du rapport sur le pillage au Congo : NATIONS UNIES, .....

% dép mil/dép courantes	40,4%	36,4%	36,1%	30,2%
<b>% dép mil/recettes propres</b>	<b>57,4%</b>	<b>40%</b>	<b>41%</b>	<b>42,4%</b>
% PNB	5,2%	4,1%	4,3%	4,0%
<i>Dép sociales mios d'USD*</i>	26	37	44	62
% dép soc/dép courantes	14,3%	17,6%	18,2%	23,5%
<b>% dép soc/recettes propres</b>	<b>20,3%</b>	<b>19,5%</b>	<b>20,7%</b>	<b>32,2%</b>
% PNB	2,0%	2,6%	2,8%	4,0%
<b>Ouganda</b>				
<i>Dép militaires mios d'USD</i>	116	91,5	132,6	125,1
<b>% dép mil/dép courantes</b>	<b>18,4%</b>	<b>14,4%</b>	<b>20,7%</b>	<b>17%</b>
% dép mil/recettes propres	17,9%	14,3%	19,8%	16%
% PNB	2,2%	1,6%	2,4%	2,0%
<i>Dép sociales mios d'USD*</i>		230	250	310
% dép soc/dép <b>totales</b>		46,6%	51,4%	52,8%
<b>% dép soc/recettes propres</b>		<b>33,5%</b>	<b>35,8%</b>	<b>38%</b>
% PNB		3,8%	4,4%	4,7%
<b>Angola</b>				
<i>Dép militaires mios d'USD</i>	807	1.475	410	628
% dép mil/dép <b>totales</b>	33,5%	40,0%	27,2%	41,0%
<b>% dép mil/recettes propres</b>	<b>43,3%</b>	<b>57,58%</b>	<b>42%</b>	<b>48,7%</b>
% PNB	19,2%	22,4%	11,4%	21,7%
<i>Dép sociales mios d'USD*</i>	178	298	143	116
% dép soc/dép <b>totales</b>	7,3%	8,1%	9,5%	7,6%
<b>% dép soc/recettes propres</b>	<b>9,5%</b>	<b>11,6%</b>	<b>14,7%</b>	<b>9%</b>
% PNB	4,1%	4,6%	4,0%	4,0%
<b>Zimbabwe</b>				
<i>Dép militaires mios d'USD</i>	298	188	101	
% PNB	3,4%	3,5%	2,7%	2,6%
<i>Dép sociales mios d'USD*</i>	905	584,1	323	
% PNB	7,6%	8,3%	6,7%	7,7%

Note : les dépenses sociales concernent ici les dépenses de santé et d'éducation

Selon Rousseau, 80% des dépenses du Congo sont consacrées à la guerre en 2000.

Comme nous le voyons dans le tableau ci-dessus, l'on constate que les dépenses militaires ne cessent d'augmenter pour le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda et sont prioritaires par rapport aux dépenses sociales dans les cas du Burundi, du Rwanda et de l'Angola. La pression sur les ressources budgétaires propres est importante : les dépenses militaires ainsi que les dépenses sociales d'éducation et de santé représentent à elles seules, dans le cas du Burundi, près de 75% de ses recettes propres, dans le cas du Rwanda, entre 60 et 70%, dans le cas de l'Ouganda, entre 50 et 55%, dans le cas de l'Angola aux environs de 60% laissant peu d'espace pour des dépenses dans d'autres secteurs (administration civile, agriculture, infrastructures routières, ...) ou d'autres types de dépenses (d'investissement, par exemple). En effet, la militarisation croissante des dépenses signifie, dans tous les pays en guerre, que des dépenses publiques de développement (en capital ou encore dites

d'investissement) tendent à être réallouées aux dépenses militaires, tout comme les dépenses sociales courantes (santé, éducation, etc.). L'Etat se désengage vis-à-vis des propres bases de son développement futur et, en se retirant des systèmes d'éducation et de soins de santé, il contribue directement à mettre en péril les bases du développement humain en aggravant les causes premières de pauvreté de la population<sup>78</sup>.

## 7.2. Conséquences sociales graves : augmentation de la pauvreté

La République démocratique du Congo, qui est le théâtre des combats, est non seulement le pays le moins armé, mais aussi le moins aidé en terme d'aide publique. Cette situation ne peut qu'augmenter sa fragilité et l'entraîner dans une spirale de dégradation croissante du développement humain, faute de pouvoir maintenir un niveau économique suffisant (le Congo connaît le taux de croissance du PNB le plus faible, résultat de son effondrement économique). Mais, force est de constater que l'Ouganda, le Burundi, l'Angola et le Rwanda (plus armés que le Congo) présentent des indicateurs de développement humain inférieurs à celui du Congo, malgré son plus bas niveau de produit national brut!

### Le classement des pays du groupe pour quelques indicateurs donne le tableau suivant :

RANG	IDH*	Nbre Soldats	Croissance PNB/hab.	Aide publique/hab	Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	Inssufisance pondérale des enfants de moins de 5 ans
1 <sup>è</sup>	NAMIBIE	RWANDA	OUGANDA	NAMIBIE	ANGOLA	ANGOLA
2 <sup>è</sup>	ZIMBABWE	BURUNDI	NAMIBIE	RWANDA	RDC	BURUNDI
3 <sup>è</sup>	RDC	ANGOLA	ZIMBABWE	ANGOLA	BURUNDI	RDC
4 <sup>è</sup>	OUGANDA	OUGANDA	RWANDA	ZIMBABWE	RWANDA	RWANDA
5 <sup>è</sup>	ANGOLA	RDC	BURUNDI	OUGANDA	OUGANDA	OUGANDA/ NAMIBIE
6 <sup>è</sup>	RWANDA	ZIMBABWE	ANGOLA	BURUNDI	ZIMBABWE	ZIMBABWE

<sup>78</sup> Voir l'effet de ce désengagement de l'Etat sur l'accroissement de pauvreté au Burundi dans l'étude de VAN ACKER, F., MARYSSE, S., « Les coûts de la guerre civile au Burundi : une décennie perdue », REYNTJENS, F., MARYSSE, S., *L'Afrique des Grands lacs. Annuaire 1999-2000*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp.34-40.

7è	BURUNDI	-	RDC	RDC	NAMIBIE	-
----	---------	---	-----	-----	---------	---

\* IDH= Indicateur de Développement Humain.

L'Indicateur de Développement Humain est un indicateur composite comportant trois éléments: la durée de vie, mesurée d'après l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation, mesuré par un indicateur combinant pour deux tiers le taux d'alphabétisation des adultes et pour un tiers le taux brut de scolarisation combiné (tous niveaux confondus), et le niveau de vie, mesuré d'après le PIB réel par habitant, exprimé en parité de pouvoir d'achat (PPA).

La puissance militaire (exprimée en hommes) du Rwanda et de l'Ouganda est de sept à neuf fois plus importantes que celles du Congo ou du Zimbabwe. L'Angola et le Burundi ont également des effectifs militaires importants, bien que ce dernier (le Burundi) ne bénéficie pas de beaucoup d'aide. Le Rwanda, l'Ouganda et l'Angola sont également des pays relativement beaucoup plus aidés par rapport au Congo ou au Burundi.

<b>Part de la balance extérieure financée par des fonds publics extérieurs (transferts publics, prêts, arriérés supplémentaires, financement exceptionnel)</b>				
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Burundi	42%	37%	40%	42%
Rwanda	78%	69%	76%	78%
Ouganda	32%	35%	43%	34%
Angola	24%	14%	26%	9%

Comme le montre le tableau ci-dessous, le Rwanda et l'Ouganda sont les deux pays de la région qui jouissent proportionnellement davantage d'un financement public extérieur (sous forme de transferts, de prêts ou de financement exceptionnel) par rapport aux autres pays de la région : en effet, plus des 2/3 de la balance extérieure du Rwanda sont financés par des fonds publics provenant de l'extérieur de même que 1/3 environ de la balance extérieure de l'Ouganda. Il faut noter que le Burundi, pays également très pauvre, bénéficiant actuellement de peu de soutien financier extérieur, est relativement dépendant du financement extérieur pour ses importations limitées faute d'aide. Enfin, l'Angola et le Zimbabwe disposent de ressources d'exportation et de ressources privées qui les rend moins dépendants d'un financement public extérieur. Notons également que les budgets du Rwanda et de l'Ouganda sont financés respectivement aux environs de 50% et pour un tiers par des fonds public extérieurs.

Dans ce conflit régional, certains pays sont aidés massivement et peuvent réaliser les critères macroéconomiques fixés et répondre aux conditions qui leur permettent d'accéder aux aides structurelles internationales (Rwanda, Ouganda, Angola) tandis que d'autres voient leur aide conditionnée sans aucune capacité de pouvoir réaliser les conditions d'accès aux mêmes programmes de réformes et aux aides structurelles (République démocratique

du Congo, Burundi), ou encore le Zimbabwe qui se place en-dessous de la moyenne de l'Afrique sub-saharienne en terme d'aide publique. Il convient d'observer que par rapport à la plupart de ces protagonistes, la RDC possède les taux les plus élevés de mortalité infantile de moins de 5 ans. Ce taux est supérieur à la moyenne de l'Afrique sub-saharienne. Enfin, il faut également constater qu'au niveau régional, le Rwanda, l'Ouganda, le Burundi et le Congo présentent un indicateur de développement humain inférieur à celui de l'Afrique sub-saharienne. La pression sur les dépenses militaires présente le risque d'une réallocation vers des dépenses militaires de certaines dépenses « sociales » (santé, éducation, ...) ou « d'investissement » ou encore de l'aide, ayant pour conséquence un désengagement de l'Etat des secteurs sociaux (éducation, santé, dépenses exceptionnelles aux victimes de guerre ou de génocide, ...) et des investissements insuffisants dans différents secteurs, mettant en péril les dernières bases mêmes du développement humain, dans ces pays ayant subi des chocs économiques et sociaux très importants dus à la guerre et aux déplacements de population (Angola, Ouganda, Rwanda, Burundi, est du Congo). L'Etat se désengage donc vis-à-vis des propres bases de son développement futur et, en se retirant des systèmes d'éducation et de soins de santé, il contribue directement à mettre en péril les bases du développement humain en aggravant les causes premières de pauvreté de la population<sup>79</sup>.

## 8. CONCLUSIONS

Dans cet article, nous avons montré qu'au cours de la dernière décennie, l'aide de l'UE représente plus de 50% du total de l'aide publique au développement des pays impliqués dans la guerre au Congo (République démocratique du Congo, le Rwanda, l'Ouganda, le Burundi, le Zimbabwe et l'Angola). Malgré qu'ils soient les bailleurs de fonds majoritaires dans la région, les pays de l'UE n'utilisent pas ce pouvoir pour faire pression sur les belligérants afin de résoudre le conflit régional, au contraire, la politique menée « au cas par cas », de manière différenciée et en référence aux politiques d'autres institutions internationales comme le FMI, la Banque mondiale, etc., dans ce contexte précis conduit à une politique d'ensemble peu cohérente, qui peut être qualifiée de « deux poids deux mesures ». En effet, dans le cas de certains pays comme le Congo, le Burundi ou le Zimbabwe, la reprise de l'aide structurelle est conditionnée par des critères qui se réfèrent aux principes qui fondent les relations entre l'UE et les pays ACP (c'est-à-

<sup>79</sup> Voir l'effet de ce désengagement de l'Etat sur l'accroissement de pauvreté au Burundi dans l'étude de VAN ACKER, F., MARYSSE, S., « Les coûts de la guerre civile au Burundi : une décennie perdue », REYNTJENS, F., MARYSSE, S., *L'Afrique des Grands lacs. Annuaire 1999-2000*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp.34-40.

dire, des avancées démocratiques, le respect des droits de l'homme, un Etat de droit, ...) et le FMI impose un minimum de conditions d'ordre économique pour reprendre et entreprendre des réformes économiques qui drainent d'importants volumes d'aide. Dans d'autres pays (comme l'Ouganda, l'Angola ou le Rwanda, considérés comme étant en phase de post-conflit après une période de crise importante), l'UE applique une politique de « sélectivité positive », c'est-à-dire qu'elle considère la reprise de ses relations et de l'aide avec ces pays comme pouvant encourager et favoriser des ouvertures démocratiques, un Etat de droit, une bonne gouvernance, une certaine stabilité économique favorable au développement économique, etc.

Sachant que l'UE détient un certain pouvoir exprimé en terme d'aide publique au développement par rapport aux autres bailleurs de fonds bi- et multilatéraux, la question qui se pose est pour quelle la raison l'Europe n'utilise-t-elle pas cet avantage pour faire pression sur les belligérants (et, en particulier, les plus aidés comme le Rwanda et l'Ouganda) afin d'imposer une paix dans la région. Les raisons sont avant tout internes : la divergence des points de vue et d'intérêt oblige l'UE à opter pour une politique « du plus petit dénominateur commun » ou une politique de « sélectivité positive », plutôt faible, peu cohérente, inefficace pour résoudre le conflit régional. Sans remettre en question les principes et le mode de gestion au « cas par cas » sur lesquels se fondent les relations pays ACP-UE et sans remettre non plus en question les flux d'aide accordés à certains pays de la région, et encore moins les besoins énormes en aide des pays de la région, nous avons voulu démontrer au travers de cet article qu'une telle politique a des conséquences politiques et économiques graves lorsqu'elle appliquée dans un contexte d'instabilité politique et de guerre régionale où plusieurs pays sont impliqués et pour laquelle un règlement est recherché. Cette politique d'aide produit des effets pervers à l'encontre des objectifs de prévention et de règlement du conflit, mais aussi, à l'encontre des objectifs des programmes économiques de développement menés dans certains pays de la région pour relancer leur économie et leur permettre de sortir du cercle vicieux de l'endettement. Dans ce cas précis, le résultat des relations de coopération et d'aide tendrait à se révéler en porte-à-faux avec les principes et les valeurs qui fondent ses relations avec les pays ACP et produiraient des effets économiques et sociaux pervers, contraires aux objectifs recherchés par le modèle de développement proposé par le CAD et qui sert de cadre à la coopération de l'UE. Une possibilité d'action impliquant l'ensemble des pays pourrait être la mise en œuvre de politiques et de programmes économiques qui intègrent l'ensemble des pays de la région auxquels seraient apposé un volet important de conditionnalités qui lierait toutes les parties en conflit (tant au niveau de l'UE que du FMI auquel l'UE fait référence).

