

EUROPEAN COMMISSION (SCR F5)

**EXTERNAL EVALUATION OF COMMUNITY AID
CONCERNING
POSITIVE ACTIONS
IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY
IN THE ACP COUNTRIES, 1995-2000**

Mission Report: Democratic Republic of Congo and Tanzania

26 June 2000

The conclusions contained in this report are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of the European Commission.

Franklin Advisory Services, Channel Research Ltd, SEPIA

PREFACE

In 1991 the European Commission included a very political form of aid in its external relations : support to human rights and democracy in African, Caribbean and Pacific countries (known as the ACP countries). Rather than making development aid conditional on minimum conditions being met in human rights and democracy, it launched activities to promote respect for these. This it has called « Positive Measures ».

In January 2000 the Commission requested an independent evaluation of these positive measures undertaken in the period 1995-2000. The evaluation was carried out in a three phase approach (headquarters, visits to countries, synthesis) over a six month period by a team of three consultants assisted by 12 experts at different stages of the evaluation. The consultants carried out a review of documentation, project observation and extensive interviews with partners and beneficiaries. The purpose was to assess the performance and future options for the Commission's work in this field.

The evaluation produced the following outputs:

- Phase 1: headquarters Desk Study Report
- Phase 2: Mission Reports for Ethiopia, Malawi, Nigeria, Rwanda, Senegal, Tanzania and the Democratic Republic of Congo, and a Case Study Report on Haiti.
- Phase 2 internal evaluation workshop of the Commission, with supporting documentation
- Phase 3: Synthesis Study

The present is the mission report on the human rights and democracy measures funded by the Commission under budget line B7-7020 in the Democratic Republic of Congo and Tanzania. It was written by Mr Emery Brusset and Miss Danielle Helbig. It defines performance using five criteria: coherence of the programme *vis à vis* other aid programmes, relevance in relation to country needs, effectiveness (ability to match actual results with intended ones), efficiency (achieving maximum results with given means), and positive or negative impact (wider changes taking place as a result of the project). The assessment has focused on the Positive Measures as a Commission instrument, rather than on the individual projects.

Table des matières:

Sommaire	p 8
I. Présentation de l'évaluation	p 19
II. Les stratégies d'intervention dans les deux pays	p 23
III. Activités au Congo: les élections et le PADH	p 25
IV. Activités en Tanzania: le soutien au processus de paix d'Arusha	p 36
V. Les risques, analyse des ressources employées pour y faire face	p 46
VI. Recommandations	p 52
ANNEXE 1: Personnes rencontrées	p 57
ANNEXE 2: Chronologie des évènements au Congo Zaïre	p 61

Sommaire

Ce rapport couvre une thématique importante de l'Union européenne, celle de la prévention et la résolution de conflits régionaux. Il tend à apporter une contribution à une réflexion sur l'approche que la Commission européenne peut suivre par rapport aux processus d'instabilité ou de changement politique en Afrique.

Pour ce faire l'évaluation a tenu à se rendre en République démocratique du Congo (RDC) et en Tanzanie. La RDC parce que durant les dernières années ce pays a connu de nombreux bouleversements internes, suivis d'une guerre avec ses voisins toujours en cours, et d'un processus de paix. La Tanzanie, parce qu'elle accueille les négociations d'Arusha entre les différents partis du conflit burundais, tout en suivant elle-même son processus de transition démocratique.

Quoique les projets candidats au financement ou financés par la Commission dans ces deux pays n'aient pas tous un lien direct avec la thématique des conflits, il a été intéressant d'étudier comment des projets "droits de l'homme" et "démocratie" pouvaient compléter des efforts de paix, et vice-versa.

Congo (Programme d'appui au processus électoral et Programme d'appui aux droits de l'homme)

L'aide au développement a été suspendue au Zaïre en 1992 à la suite d'incidents politiques qui mettaient en question l'état de droit. Cette suspension s'est faite conformément aux principes de performance démocratique et de sélectivité introduits par la nouvelle Convention de Lomé. En 1996, la Commission a décidé de se lancer dans des mesures positives d'encouragement de la démocratie, et a entrepris de soutenir un programme d'assistance électorale qui devait assurer un renouvellement politique pacifique au Zaïre. Cette intervention, en appui à la Convention nationale électorale, était tout à fait pertinente, et bien préparée. Le lancement de la rébellion en fin 1996 l'a pourtant interrompue. En 1998 la Commission a identifié un Programme d'appui aux droits de l'homme qui s'orientait vers un soutien au tissu associatif du pays en attendant une reprise de la coopération structurée.

En mars 1999, en exécution de ce programme d'appui, une cellule a été établie, qui a contribué au lancement d'un Plan d'Action national de protection et de promotion des Droits de l'Homme en RDC (PADH), grâce à une coordination des interventions de divers bailleurs de fonds. Pourtant un seul des huit projets identifiés dans ce PADH par la Commission a depuis été approuvé (appel à proposition de juillet 1999, projet Réseau des citoyens 99/0115). Un projet entièrement extérieur a été retenu lors de l'appel, visant à l'intégration du peuple pygmée (99/0343).

L'efficacité des ressources utilisées dans la cellule d'appui a été réduite par le peu d'activités réellement accomplies au niveau des projets. L'impact des interventions de la Commission sur la situation des droits de l'homme dans le pays est limitée au cadre de la programmation, et sa visibilité est entachée par la non-exécution du Programme d'appui aux droits de l'homme.

Les raisons de cette non-exécution d'un programme prévu de longue date relèvent du manque d'adaptabilité de la Commission aux conditions changeantes que connaît le pays (en particulier les fluctuations des taux de change, la difficulté de trouver des partenaires valables pour travailler dans le pays, la faiblesse continue des cadres juridiques et la non reprise de la coopération FED). A un autre degré, le siège (unités géographiques et techniques) semble avoir opté pour l'expectative, cela après que les projets aient été identifiés.

Une politique d'engagement dans les réalités du pays aurait pourtant un impact positif. Par rapport aux années antérieures, il y a davantage d'opportunités d'influencer la pratique de la démocratie et du respect des droits de l'homme. Les drames de la guerre font aussi appel à des activités de prévention et d'atténuation des conflits. Il serait pertinent que de nouvelles activités soient identifiées par le biais de la Délégation pour travailler avec tous les acteurs présents, afin de profiter des connaissances et ressources acquises par la cellule d'appui.

Au lieu de cela, le recours à l'appel à proposition a déplacé le centre de gravité vers une stratégie plus micro-régionale (projet peuple Pygmée, mais aussi trois projets de protection de la forêt du bassin congolais pour des ONG situées hors de République Démocratique du Congo). Cette approche privilégiant l'appel à proposition par rapport aux projets ciblés favorise le dialogue de siège à siège, et non pas la responsabilisation de la Délégation, ni des stratégies en prise avec le terrain (qui peuvent être le fruit d'associations ayant des projets en cours sur le terrain, comme il en existe à Kinshasa et ailleurs). La Commission fait ici preuve d'une propension à superposer plusieurs stratégies de programmation et d'identification, sans hiérarchie, avec des retards notables dans l'exécution. Toute évaluation en devient problématique.

Tanzanie (processus de paix à Arusha)

De 1996 à 2000 (projets MTR/PV/206/96 pour 300 000 ECU, MTR/PV/161/98 pour 500 000 Euro, et 99/0055 pour 1 500 000 Euro) la Commission a été le principal bailleur du processus des négociations de paix entre le gouvernement du Burundi et les mouvements burundais d'opposition. Ce processus a été promu en particulier par l'ancien chef d'Etat Julius Nyerere, et s'est déroulé essentiellement dans la ville d'Arusha en Tanzanie.

Certains mécanismes élaborés lors du projet de soutien au processus de paix au Burundi peuvent être présentés par la Commission comme modèles de gestion financière et technique, tout au moins dans la façon par laquelle les contraintes du contexte ont été surmontées. Ils ont garanti l'efficacité et l'efficience du dispositif, et son impact très favorable sur les pourparlers. En effet, les innovations introduites en début 1999 ont permis de surmonter certains problèmes d'efficience qui auraient pu faire échouer le projet, ou le faire clôturer :

- Création d'un système de gestion financière regroupant les vingt principaux bailleurs de fonds, sous le pilotage de trois d'entre eux (Canada, Suède et Commission), s'appuyant sur un bureau d'audit et une entente mutuelle avec la Fondation Nyerere, chargée d'aider le processus de paix
- Détachement d'un expert pour assurer le contrôle des dépenses et assister le fonctionnement du Groupe d'appui au facilitateur; lien étroit entre cet expert et la

Délégation, ainsi qu'entre la Délégation et les Etats membres et d'autres bailleurs impliqués

- Progression rapide depuis la proposition du projet à la décision au déboursement, permettant au projet de fonctionner sans contraintes de trésorerie.

Il y a pourtant deux aspects techniques par lesquels le projet ne pourrait pas prétendre au statut de modèle:

- Le considérable degré de délégation laissé aux facilitateurs du processus de paix en tant que tel. Marquant leur respect d'une initiative africaine menée par un ancien chef d'Etat de haute stature (le Mwalimu Nyerere), les bailleurs se sont gardés de toute direction des pourparlers¹. Une implication politique plus suivie aurait pourtant pu corriger certaines faiblesses reconnues : difficultés de la médiation à établir un dialogue direct avec les forces en présence sur le terrain; discontinuité dans la consolidation des acquis entre les temps forts de la négociation; manque de clarté de la politique des per diem.
- Le peu d'insertion au niveau national et régional de ce projet dans la planification de la Commission. Gérant d'autres projets dans le secteur droits de l'homme et démocratie beaucoup plus pertinents pour le pays, le personnel de la Délégation en Tanzanie ne peut donner qu'une attention limitée à un processus aussi complexe. Le projet a jusqu'ici peu concerné la Délégation au Burundi, et les connexions avec la gestion d'autres processus de paix dans la région restent faibles, se produisant au coup par coup: mission du représentant-envoyé spécial de l'UE Aldo Ajello, processus de Lusaka pour le Congo, décisions FED prises dans des pays partenaires du conflit.

Aspects régionaux

La prévention des conflits, et le soutien au dialogue politique qui en est l'expression, est un champ d'intervention pertinent pour l'aide fournie par la Commission, en particulier au sein d'une crise régionale grave. La prévention, objectif inscrit dans le Règlement pour les droits de l'homme et la démocratie, est renforcée par la recherche d'un état de droit. La prévention des conflits permet de protéger les investissements considérables consentis au développement de la région².

La Commission s'est inscrite en appui à des dialogues politiques soutenus par l'Union européenne (élections au Congo-Zaïre, politiques nationales de droits de l'homme, pourparlers d'Arusha, Accords de Lusaka financés par la ligne budgétaire pour la PESC). Elle a ainsi pu contribuer à l'impact politique de l'Union. Elle n'a pourtant pas recherché à servir cet objectif de prévention de façon globale et directe, bien que le contexte politique y était favorable. Elle n'a par exemple pas soutenu les programmes de

¹ La reprise de la négociation par le médiateur Nelson Mandela a depuis considérablement changé la dynamique, et permet de dire qu'il y a correction des faiblesses passées.

² Cette pertinence de la prévention peut être mesurée en proportion des coûts portés en conséquences des conflits: aide humanitaire aux populations (130 Millions d'Euros dépensés dans les Grands Lacs entre avril 1998 et juin 1999 par ECHO), ou retards pris dans les processus de développement. Les conflits multiplient les suspensions de la coopération (Burundi, Congo), ainsi que le potentiel de tensions au sein de l'Union européenne. En ce qui concerne le cas burundo-tanzanien, les progrès des pourparlers limitent les risques existant de débordement du conflit burundais en Tanzanie, en particulier dans un contexte électoral, limitent ou éliminent le débordement des acteurs burundais déjà avéré au Congo, ainsi que celui des acteurs rwandais au Burundi.

protection³ ou de droit humanitaire au Congo, ni un dialogue substantiel dans le domaine de l'état de droit avec l'Etat du Congo (la Convention de Lomé reste suspendue).

Les conflits ont une forte composante inter-étatique : ils ont des incidences sur la paix entre Etats. Mais ils revêtent aussi une dimension transnationale, dans la mesure où des groupes informels de la société, situés à cheval sur des frontières, en sont les foyers. C'est cette dimension que la Commission pourrait essayer aussi de reprendre par le biais de programmes d'information et d'assistance, même si dans ce domaine ses contributions sont encore balbutiantes (absence d'information publique sur Arusha, mais programmes de réhabilitation au Burundi).

Il est pourtant frappant de constater la difficulté que ressent la Commission à mettre en lien ses instruments de coopération FED avec les exigences très particulières des crises, en particulier les imbrications inter-étatiques du conflit.

- La forte charpente nationale de la programmation la rend moins apte aux projets de résolution des conflits, voire à la cohérence régionale, lorsque les Etats sont en guerre.
- La souplesse de programmation exigée d'ailleurs par un phénomène aussi délicat qu'un processus de négociations demande une réactivité accrue, et donc des contrats révisables de façon périodique et rapide. Ceci n'est pas facile à assurer dans le cadre des Conventions FED.

D'une manière générale, la mise en relation des coopérations pays avec les initiatives politiques et militaires des pays impliqués est peu lisible, voir contradictoire. Il a été souligné par exemple par des fonctionnaires et des observateurs que l'Ordonnateur venait de signer avec le gouvernement rwandais un nouveau Programme Indicatif National alors que ce pays fournit des troupes "non-invitées" au Congo et participe au conflit au Burundi, tandis que le Congo et le Burundi ne sont bénéficiaires de pratiquement aucune aide à cette date. Il serait désirable que la coopération traditionnelle encourage toujours plus les Etats ACP à être représentatifs et conscients de leurs obligations en droit international.

Mais les lignes du budget communautaire ont aussi leurs limites.

- Les deux Délégations (Congo et Tanzanie) ont fait part de leurs difficultés à fournir une attention adéquate aux activités des lignes budgétaires (surtout pour les droits de l'homme et la démocratie) du fait du manque de personnel et de la surcharge administrative. Le suivi tant des résultats que des aspects financiers a été confié à des assistants techniques (une personne dans chaque cas). Ces personnes, bien que fortement reliées à la Délégation (la circulation de l'information est dans les deux cas tout à fait suffisante) et jouissant de l'appui administratif et logistique nécessaire, n'ont pas suffisamment de perspective pour analyser les activités dans un cadre de stratégie pays, ou régionale.
- La sélection des projets se fait de façon plus en plus complète au siège, et la qualité du dialogue avec la Délégation et les assistants techniques s'en ressent. Le choix des projets est parfois peu cohérent (choix du projet d'intégration des pygmées) et la continuité d'une action mal assurée (la décision de financer la Fondation Nyerere par le biais de l'appel à proposition).

³ Cf les récentes évaluation des plans globaux de ECHO dans les Grands lacs (ECHO 290 et 291)

Conclusions communes

En fragmentant le processus de prise de décision entre services différents (unité droits de l'homme, services géographiques, unité Service Commun Relex) la Commission risque de perdre de vue la cohérence globale des projets. En Tanzanie (processus Burundi) cette fragmentation a été évitée du fait de la priorité politique accordée au sein de l'Union européenne à ce projet (positions européennes, investissement d'autres bailleurs, vif intérêt de la part de membres-clés du personnel de la Commission à Dar es Salaam et à Bruxelles). Ceci est un facteur qui a permis de contrer les problèmes de lenteur des procédures. Mais ces conditions restent rarement réalisées.

Cette fragmentation s'est accrue dans la période 1999 début 2000 du fait de changements survenus dans les bases juridiques et institutionnelles des lignes budgétaires. Ceci a abouti à la superposition de plusieurs logiques d'intervention, et une difficulté accrue des Délégations de définir une stratégie pays en fonction des besoins (au profit des procédures).

Il semble important de réinsérer la programmation dans la réalité de la région au nom de l'impact et de l'efficacité des activités entreprises. La Commission a toujours éprouvé de la difficulté à saisir les problématiques situées hors du champ de spécialisation traditionnelle (en particulier les problématiques liées aux crises, à la bonne gestion des affaires publiques ou des droits de l'homme). Or cette difficulté, qui provoque une tentation de saupoudrage des activités, s'est accentuée dans les deux dernières années. Il serait particulièrement difficile alors d'identifier le lien entre les objectifs spécifiques des projets et les objectifs généraux exprimés au niveau du Règlement.

Il faudra donc à terme examiner la possibilité d'établir des structures régionales pouvant couvrir les questions de prévention des conflits, et de s'appuyer sur une programmation d'ensemble des lignes budgétaires droits de l'homme et démocratie pour entreprendre des actions cohérentes en complément des stratégies de coopération FED. Pour éviter d'ajouter une nouvelle logique d'intervention, ces structures régionales devront avoir une attitude engagée à la fois par rapport aux Délégations et aux pays qu'elles couvrent.

La deuxième recommandation est de préserver alors la structure d'équipe développée au niveau pays (Délégation et assistance technique), mais de veiller à responsabiliser un seul service au siège afin que la programmation, l'identification, l'exécution et l'évaluation soient faites de façon convergentes, en lien avec le terrain, et dans une optique d'entraînement des ONG européennes et des ACP. Ceci faciliterait le passage de l'information et par conséquent la cohérence des actions.

D'autres recommandations spécifiques à chaque pays sont proposées dans le corps du texte, en section finale.

1. Présentation de l'évaluation

L'hypothèse sur laquelle se fonde cette évaluation est que la ligne budgétaire droits de l'homme et démocratie peut être un trait d'union utile entre la coopération de la Commission dans le domaine de la bonne gestion des affaires publiques et les instruments de gestion de crise (prévention des conflits et aide d'urgence).

Le rapport s'ancre donc dans une thématique importante de l'Union européenne, celle de la prévention et la résolution de conflits régionaux. **L'étude vise à déterminer l'approche que la Commission européenne peut prendre par rapport aux processus d'instabilité ou de changement politique en Afrique.**

Pour ce faire **l'évaluation a tenu à se rendre en République démocratique du Congo (RDC) et en Tanzanie.** La RDC parce que durant les dernières années ce pays a connu de nombreux bouleversements internes, suivis d'une guerre avec ses voisins toujours en cours, et d'un processus de paix. A travers les accords de Lusaka, celui-ci implique à la fois des pays tiers et un dialogue inter-congolais relatif à l'avenir du pays en termes de démocratie. La Tanzanie, parce qu'elle accueille les négociations d'Arusha entre les différents partis au conflit burundais, tout en suivant elle-même son processus de transition démocratique.

Ces deux pays ont donc un commun dénominateur : des processus de paix qui concernent les pays de la région des Grands Lacs. Ils présentent des points communs significatifs, et des contrastes.

Les **points communs**:

- Proximité avec la crise grave du Burundi
- Implication de leur gouvernement dans les processus de paix
- Implication de certains acteurs identiques dans les processus de paix ou les offensives de guerre
- Insertion de programmes humanitaires ou de réhabilitation, et de démocratie et droits de la personne dans le programme pays.

Les **points de contraste** :

- Le gouvernement de Tanzanie cherche à jouer un rôle neutre dans le conflit au Burundi, alors que le gouvernement du Congo est devenu (de façon naturelle) partie au conflit.
- Une coopération structurée ininterrompue bénéficiant la Tanzanie selon les procédures du FED-Lomé, alors qu'elle a été interrompue au Congo, qui ne bénéficie que d'une délégation de responsabilité de l'Ordonnateur national.
- Des programmes dotés de plus gros budgets en Tanzanie, et présentant davantage de la variété et une plus grande aisance d'exécution.

A partir de ces caractéristiques, il a été possible de tirer certaines conclusions pertinentes pour les pays où **les conflits - ou leurs conséquences - obligent à repenser de**

Evaluation externe des mesures positives de la communauté européenne en matière des droits de

nombreux aspects de la coopération. Ceci est utile en particulier dans les domaines droits de l'homme et démocratie pour les lignes budgétaires communautaires.

Au Congo l'évaluation a examiné les activités du point de vue des projets de la ligne budgétaire de la Commission de 1996 à 2000. Deux projets financés par la Commission ont été évalués en ce sens, l'un clôturé en 1996 (assistance électorale), l'autre devant commencer dans le deuxième trimestre 2000⁴. Un troisième projet, non financé par la Commission, a servi à informer du contexte des projets.

L'évolution des événements au Congo a déterminé la nature prospective de l'évaluation. En effet, l'assistance électorale passée, replacée dans son cadre historique évolutif, peut apporter un éclairage sur l'avenir.

En Tanzanie l'évaluation s'est concentrée sur le projet Fondation Nyerere⁵ (1996-2000), tout en prenant en compte les autres aspects des programmes pays. Ce projet, satisfaisant sur le plan de la pertinence, peut-il devenir un modèle des soutiens à la négociation politique que la Commission voudrait réaliser dans d'autres pays (par exemple les accords de Lusaka, ou le soutien à IGAD au Soudan)? Se suffit-il à lui-même? Telles sont les questions auxquelles les évaluateurs ont tenté de répondre.

L'évaluation est construite autour des catégories du cadre logique, conformément à la méthodologie d'ensemble de l'évaluation. Il s'agissait de reprendre les objectifs attendus, et de vérifier si les résultats y correspondaient, ainsi que l'impact des actions vues du point de vue de des objectifs généraux. L'essentiel des conclusions porte sur les aspects relevant de l'instrument financier (tel qu'il s'insère dans la réalité locale), plutôt que des activités de la Commission dans le pays.

⁴ ZR/EL/18/96 et 99/0115

⁵ MTR/PV/206/96 et 161/98, ainsi que 99/0055.

2. Les stratégies d'intervention dans les deux pays

2.1. Congo et Tanzanie dans la crise des Grands Lacs

Après la suspension de la coopération structurelle en 1992, la Commission européenne a cherché dès les années 1995-96 à s'inscrire dans le cadre d'un effort international d'appui au processus de démocratisation au Zaïre. C'est ainsi qu'un important programme électoral a été conçu. Ce programme a été interrompu par la rébellion venant de l'est du pays, qui a pris le pouvoir à Kinshasa en mai 1997.

A partir de mai 1998 la Commission s'est orientée vers le renforcement des droits de l'homme dans le nouveau Congo, et l'assistance électorale a pris une importance moindre (mais sans disparaître complètement). La nouvelle approche est définie essentiellement dans le "Rapport d'identification d'un programme de soutien dans le domaine des droits de l'homme en RDC" de juin 1998 réalisé par la société Transtec.

En Tanzanie la Commission s'est de plus en plus impliquée dans les efforts humanitaires dans l'ouest du pays à partir de 1994 (financements ECHO) et dans les négociations de paix entre Burundais à partir de 1996. L'Union européenne avait désigné ces négociations comme une priorité de la PESC en Afrique, et le rôle important assumé par le gouvernement tanzanien donnait à la Commission une grande marge de manœuvre. Il a été décidé de puiser les ressources financières nécessaires à ce projet dans le budget communautaire, afin de ne pas imposer un nouveau fardeau au gouvernement de ce pays en puisant dans le FED.

En 1996 la Commission a aussi apporté un appui à un programme de réconciliation dans les camps de réfugiés rwandais au Kivu. Le financement de ce projet, qui n'a guère obtenu de résultats viables à cause de sa petite échelle et des événements de novembre 1996 (évacuation des camps), semble avoir été basé sur une volonté d'appui à l'ONG (Broederlijk Delen), plus que sur une planification de la Délégation (cf. rapport phase 1 de cette évaluation).

De 1996 (date de la signature du premier projet "Soutien à la Fondation Nyerere") à la fin 1998, l'approche de la Commission a été relativement peu explicite par rapport au processus de paix. Elle s'en est remise aux initiatives du facilitateur le Mwalimu Nyerere ainsi qu'à la gestion réalisée par la Fondation Nyerere et par le Groupe de soutien au facilitateur (deux entités distinctes). Ces derniers n'avaient pas développé des systèmes de contrôle adéquats pour un programme aussi complexe (par exemple, un total de vingt bailleurs de fonds fournissaient leur appui au processus). Ces faiblesses ont été identifiées dans un rapport de décembre 1998 (de Serge Rumin), formulant les bases du second et troisième projet de 1999, et recommandant un contrôle renforcé surtout sur le plan financier.

3. Activités au Congo: les élections et le PADH

3.1. Le processus électoral

3.1.1. Logique d'intervention et évolution du contexte

Suite aux événements violents qui se sont déroulés au Congo en 1991 (émeutes et répression), les mécanismes de la Convention de Lomé ont été suspendus, et la coopération structurelle interrompue. Après la visite du Premier ministre M. Kengo en Europe en avril 1994, certaines actions ont été relancées et des initiatives prises pour préparer les élections. La Commission européenne a pris des engagements autour de la Commission nationale électorale (CNE), mise sur pied au début de l'année 1996. Financées soit sur la ligne B7-7020 soit sur le FED, des missions d'assistance technique ont été entreprises en vue d'aider au démarrage du processus : définition des besoins à court terme, identification du matériel de recensement nécessaire, programmation et budgétisation du processus, législation, formation de cadres électoraux, etc... en vue de donner à la CNE et à la société civile l'expertise nécessaire.

La troïka européenne s'est rendue en mission à Kinshasa en mars 1996 pour insister sur l'organisation des élections et apporter le soutien de l'Europe. Le gouvernement zaïrois demandant en effet le financement du processus, dont le montant devait atteindre environ 300 millions de dollars, le 7^{ème} FED pouvait être mis en œuvre. D'un côté, Kengo promettait de trouver la moitié des fonds nécessaires, de l'autre, l'Union européenne engageait dans le PAPE (Programme d'appui au processus électoral) une contribution de 30 millions d'écus. Ces engagements communautaires étaient basés sur la volonté de peser sur le processus afin que les élections se réalisent, malgré plusieurs éléments qui pouvaient mettre en doute le réel désir des autorités d'aboutir.

Quoi qu'il en soit, en mai 1997 la prise de pouvoir par L.Désiré Kabila interrompt le processus, ce qui a pour première conséquence de suspendre la mission européenne d'assistance technique. Au début, le nouveau président promet des élections, avec un calendrier de deux ans et adopte certains décrets qui vont dans le sens d'une relative institutionnalisation démocratique (Commission constitutionnelle, Assemblée constituante) et d'autres dans le sens d'un régime autoritaire (renforcement du pouvoir présidentiel, création d'une Cour d'Ordre militaire).

L'opposition au nouveau gouvernement se durcit à partir d'août 1998. Désormais, Kabila est confronté tant à une opposition intérieure de certains partis qu'à la rébellion armée constituée du Rassemblement congolais pour la Démocratie et par le Mouvement pour la Libération du Congo, et soutenue par les pays voisins. L'Union européenne se désengage totalement.

Hésitant sur la forme qu'il veut donner à son régime - démocratie "participative" ou représentative -, M.Kabila opte pour la création des comités de pouvoir populaire en juillet 1999, au moment même où il signe les Accords de Lusaka. Or, le texte des accords est clair : toutes les parties congolaises s'y engagent à entamer un dialogue national ouvert qui devra mener à un nouvel ordre politique et à la réconciliation nationale. L'ordre du jour des négociations inter-congolaises doit porter notamment sur "le processus des élections libres, démocratiques et transparentes". L'on s'aperçoit aussitôt

que les accords ne sont pas respectés. Le facilitateur du dialogue M.Masire aura bien du mal à créer les prémices du dialogue convenu.

3.2.2. Résultats et pertinence

A travers le PAPE, la Commission s'était fortement engagée au sein de l'Union européenne à appuyer le processus électoral au Zaïre, et ce dans une optique globale qui devait consister en un soutien d'une part à l'organisation d'un referendum sur le projet de Constitution établi par le parlement zaïrois (HCR/PT) en octobre 1996, d'autre part à la fourniture du matériel d'enrôlement des électeurs, ainsi que du matériel électoral. L'évaluation ne s'est pas attardée sur la première phase, puisque, à part les missions d'assistance technique, les actions communautaires promises n'ont pas été exécutées et leurs délais d'exécution ont expiré.

Néanmoins, l'on pourra constater que les conditions antérieures au processus électoral ne sont pas remplies durant les dernières années du Maréchal Mobutu, étayées de violence au niveau de la politique intérieure et déjà marquées par les risques de guerre, présents au Kivu depuis l'arrivée des réfugiés rwandais de 1994. La situation ne correspond pas au sens qu'en donne la Communication de la Commission sur l'assistance électorale et l'observation de l'UE, qui évoque en son point 4.4. la stratégie à suivre : "The EU should help the host government to create and sustain an independent national capacity for the holding of elections based upon democracy, the rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms".

Dans le cas du Zaïre, puis du Congo, ces termes ne sont pas respectés, non seulement parce qu'il y a violations des droits de l'homme et des libertés, non seulement parce que des lois démocratiques ne sont pas adoptées (sur la nationalité, par exemple), mais aussi parce que le pays n'a en réalité plus d'appareil d'Etat ni d'infrastructures. L'Etat au sens formel du mot étant très faible, il est a fortiori difficile d'imaginer un Etat de droit. Par ailleurs, il faut noter que la société civile (la population) congolaise, confrontée à ce manque d'Etat, a organisé elle-même sa propre survie et a développé par exemple des écoles, des cliniques et autres services censés relever du secteur public, à tel point qu'elle s'est substituée à l'Etat, dont elle finit par ne plus comprendre le sens et les responsabilités (et par rapport auquel elle ignore évidemment tout devoir). Cette mentalité, pose un problème spécifique : celui de redonner aux citoyens un sens (positif) à l'Etat, et donc un sens au gouvernement et à des élections.

Actuellement, l'assistance électorale au Congo n'est pas à l'ordre du jour, puisqu'il n'y a aucune volonté politique concrète immédiate de s'engager dans ce processus. Néanmoins, il faut déjà penser à mettre en place les pré-conditions d'un tel processus, afin de ne pas être pris par l'urgence. Ces pré-conditions portent sur l'établissement d'actions favorables à la démocratie et à tous ses aspects, comme programmées dans le PADH par exemple dans son chapitre "consolidation des droits civils et politiques". Elles peuvent également consister en un engagement en faveur d'une forme quelconque de recensement ou d'enregistrement des données sur la population, par exemple via l'informatisation et la centralisation des registres de la population, là où cela est faisable (à Kinshasa).

C'est le dialogue inter-congolais qui devrait mettre en place le "nouvel ordre politique" et le processus des élections. Cependant, celui-ci n'a pas encore été entamé. En attendant, il y a lieu de favoriser des projets où le plus grand nombre d'acteurs soient impliqués, pour créer une culture du dialogue. Quant au dialogue lui-même, il faut

attendre de voir quelle est la volonté réelle des parties au conflit avant de s'engager à le financer, et déjà étudier les formes de cet engagement.

3.2. Les bases du PADH

3.2.1. Logique d'intervention

Le "Rapport d'identification d'un programme de soutien dans le domaine des droits de l'homme en RDC" de juin 1998, réalisé par la société Transtec, s'établit dans une double perspective : celle d'une reprise à terme de la coopération structurelle et des systèmes de codécision de la Convention de Lomé, et celle d'une normalisation progressive de la vie civile et politique. Elle recommande une série d'actions centrées autour de deux volets : la réhabilitation de l'appareil de justice d'une part, le soutien à la société civile d'autre part.

La cellule d'appui (en fait une seule Assistante Technique fut recrutée par manque de candidats) arrivée en février 1999 a eu comme tâche de concrétiser les projets identifiés par le rapport. Il est alors apparu que les deux perspectives mentionnées plus haut ne s'appliquaient plus. Le pays était en proie à une nouvelle guerre, dont le front avançait d'est en ouest vers la capitale (un processus qui se serait poursuivi au moins jusqu'à la date de notre mission). De surcroît, il n'y a pas de réelle perspective de reprise de la coopération structurée. Une importante fluctuation des taux de change a considérablement compliqué l'identification des activités que les projets pourraient concrétiser (les taux officiels se sont considérablement écartés des taux de change effectifs, pénalisant tous les organismes d'aide dans le pays). Peu d'ONG d'envergure veulent travailler dans le pays.

Ainsi pour présenter les projets qui concernaient l'appui à l'appareil de justice, et dont les autorités congolaises étaient en partie demanderesse (notamment le nouveau ministère des Droits humains créé en juillet 1997), la Délégation s'est vue contrainte de chercher des partenaires nouveaux, ce qui n'avait pas été prévu dans l'étude de faisabilité. Or les candidats compétents et susceptibles d'accepter de travailler au Congo n'étaient pas nombreux. C'est avec difficulté que la Commission a fini par trouver UNICRI, le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme de l'ONU, et Citizens' Network (RCN).

3.2.2 Activités et résultats

A partir d'avril 1999, la Délégation a présenté cinq projets concernant la réhabilitation de l'appareil de justice, suivant la philosophie suivante : il est essentiel de soutenir la formulation des cadres juridiques nécessaires pour un Etat de droit, et de tracer des références légales claires à la fois pour les magistrats et pour la société dans son ensemble. De plus, une absence de l'Etat dans le domaine juridique et administratif retire à la société civile un appui décisif pour son développement. Celle-ci ne peut en effet être efficace dans ses actions et revendications que si elle s'adresse à un Etat un minimum responsable et compétent, sans quoi elle risque de se confronter à des moulins à vent.

La Délégation présenta en même temps trois autres projets d'appui à la société civile, en suivant autant que possible les recommandations du rapport de Transtec. Certaines actions trop précises du rapport n'ont pas pu être suivies à la lettre, étant donné

Evaluation externe des mesures positives de la communauté européenne en matière des droits de

l'évolution des événements, qui ont entraîné un changement de priorités des ONG. Les Accords de Lusaka, par exemple, ont inspiré à une ONG leur publication pour diffusion à travers toutes les provinces congolaises.

En mars 2000, un seul des huit projets présentés a reçu l'approbation de la Commission : celui d' "aide au renforcement d'une justice indépendante" dont RCN est l'exécutant (99/0115, Réseau des citoyens pour 727 500 Euro). Ce projet a été approuvé dans le cadre de l'appel à proposition de 1999, et non comme projet ciblé, comme il avait été prévu au départ. Il est prévu qu'il débute vers le mois d'août 2000, soit trois mois avant l'expiration du contrat de la cellule d'appui prévue pour huit projets.

La Commission, par le biais de l'appel à proposition de juillet 1999, a aussi retenu un projet d'appui au peuple pygmée (99/0343, Programme d'Intégration du Peuple Pygmée, 400 752 Euro). L'intention de la Commission était de soutenir des ONG de peuples autochtones. Ce projet a été sélectionné sans consultation approfondie avec les services géographiques (probablement parce qu'il s'agit d'un programme perçu comme régional), et ne rentre pas dans la stratégie telle qu'elle a été définie pour les droits de l'homme ni pour l'aide financée par le FED. La viabilité du projet semble d'autant plus douteuse qu'il doit bénéficier à un peuple secoués par la guerre civile, dans une région où les organismes humanitaires n'ont accès qu'avec le plus grand mal.

3.2.3. Impact et évaluation

L'on pourrait concevoir qu'au Congo, deux manières de gérer la crise coexistent, l'une de paix à long terme, relativement insensible aux acteurs et aspects militaires (Plan d'action droits de l'homme), et l'autre qui se situe dans les conflits armés et leur résolution impérative et rapide par les belligérants (Accords de Lusaka, droit humanitaire). Toutes deux bénéficient d'un engagement de la Commission.

Elles peuvent se compléter. Le Plan d'action dans le domaine des droits de l'homme PADH représente une pierre à l'édifice des Accords de Lusaka, d'un côté parce qu'il contient une série de mesures relatives à la paix et à la démocratie, mais aussi parce qu'il amène les parties congolaises non armées à travailler ensemble et par là, à créer certaines conditions du dialogue inter-congolais. De plus, son travail en profondeur vise à neutraliser les risques de changements de ministres ou de gouvernement.

La cellule d'appui du PADH a travaillé avec le HCDH dans le cadre de l'élaboration d'une plate-forme d'action du ministère des Droits humains, qui constitue un diagnostic de l'état des droits de l'homme, et propose des axes prioritaires et des orientations stratégiques. Durant deux ans, le HCDH a organisé des séminaires et conciliabules afin de mettre autour de cette plate-forme à la fois les ONG (et à travers elles les partis d'opposition), les universitaires, les représentants des églises, les magistrats, les autorités et les administrations.

Tous ont approuvé ce "Plan d'action national de promotion et de protection des droits de l'homme en RDC" du ministère des Droits humains, qui vient de sortir de presse et porte sur trois ans (2000-2002). Le PADH a travaillé de concert avec le HCDH dans l'identification des projets et dans l'organisation de réunions mensuelles avec les services de coopération présents à Kinshasa. Ces réunions mensuelles sur les droits de l'homme ainsi que la mise sur pied fin 1999 d'un comité de pilotage présidé par la Commission européenne sur les interventions spécifiques au secteur de la justice ont pour objectif de coordonner les interventions des différents bailleurs et pour effet de donner une

Evaluation externe des mesures positives de la communauté européenne en matière des droits de

nouvelle dynamique aux ambassades. Tant sa collaboration avec le HCDH que sa place de leader dans les réunions ont amené à la Commission (et au PADH) une grande visibilité auprès de tous les acteurs.

Ce Plan d'action représente désormais le cadre "cohérent qui permet d'inscrire et de coordonner toutes les actions" concernant l'ensemble des droits de l'homme. Le ministère n'a pourtant aucun moyen de le réaliser sans aide. Les projets PADH sont repris dans ce cadre de référence. Ils sont jugés prioritaires non seulement quant à leur objet mais également parce qu'ils sont le premier pas attendu par les autres bailleurs de fonds avant de s'investir. C'est dire combien l'exécution des projets revêt un caractère d'entraînement, essentiel dans la situation actuelle⁶.

Il devient de plus en plus malaisé de gérer ce rôle alors que la Commission n'a par ailleurs pas encore financé les huit projets annoncés dans le cadre du PADH. L'UE étant considérée au Congo comme une institution de promotion du droit (Etat de droit et droits de l'homme), ce blocage a des conséquences sur les travaux des autres bailleurs (dont beaucoup, tels que la Belgique, ne veulent pas prendre l'initiative), ainsi que sur la perception de la volonté réelle des bailleurs dans leur ensemble de s'engager dans ce domaine. Le fait que la Commission s'engage par ailleurs sur des stratégies divergentes et peu réalisables (projet pygmée) est dommageable pour sa visibilité.

Les projets sélectionnés sont trop isolés pour espérer pouvoir avoir un effet de renforcement mutuel. Cette approche tronquée de la Commission donne nettement l'impression que trois logiques d'intervention se sont superposées dans le pays autour des programmes droits de l'homme : tout d'abord celle de l'étude de faisabilité, puis la nécessaire correction faite dans les projets proposés par la cellule d'appui, enfin une approche purement thématique visant à augmenter la représentativité des ONG locales et peuple autochtones dans la décision de 1999. Comme ces trois approches se font dans un même pays et avec des ressources limitées (le budget disponible en 1999), elles en viennent à se contredire mutuellement.

⁶ Il est à noter que le HCDH a structuré son travail autour de deux pôles : violations des droits de l'homme dont le gouvernement est responsable (tortures, harcèlements, interdiction des partis politiques, etc.) et violations dues à des facteurs objectifs (la guerre, la pauvreté, la crise socio-économique, etc.). Le HCDH étant lui-même un petit bureau, il n'a pas pu prendre en compte le droit international humanitaire (respect des conventions de Genève).

4. Activité en Tanzanie: le soutien au processus de paix d'Arusha

4.1. Le mécanisme d'intervention

Le contexte politique de ce projet mérite un bref résumé. Le premier Sommet d'Arusha réunissant les Etats de la région a lieu le 25 juin 1996. Le coup d'Etat du major Buyoya intervient peu après, en juillet. Les Etats voisins répliquent en mettant le Burundi sous embargo économique. Durant la fin 1996 et 1997, M.Nyerere tente vainement de réunir les parties burundaises au conflit. Au début 1997, la coopération européenne avec le Burundi est suspendue.

Les conversations ("Talks") vont commencer plus sérieusement suite à l'Acte constitutionnel de transition signé à Bujumbura le 4 juin 1998 entre le gouvernement et l'Assemblée nationale. Un processus est mis en marche, avec une série de réunions plénières qui se succèdent jusqu'à présent, et la création de quatre commissions qui travaillent sur des thèmes spécifiques : définition du type de conflit, démocratie et bonne gouvernance, paix et sécurité, développement économique du Burundi.

Les présidents et vice-présidents de ces quatre commissions sont des non-Burundais (Mozambique, Liberia, Afrique du Sud, Italie, Suisse, Autriche et Canada). Un membre (en général, un Tanzanien) du Groupe d'appui au facilitateur y siège également.

En octobre 1999 meurt M.Nyerere. M.Mandela lui succède, avec une nouvelle approche. Il est plus distant du Groupe d'appui au facilitateur, et s'engage davantage dans un dialogue direct avec les forces à l'intérieur autant qu'à l'extérieur du pays. Ce style neuf pourrait impliquer un déplacement des négociations hors d'Arusha, mais non une transformation du processus en tant que tel.

4.2. Les moyens financiers et leur contrôle

Les négociations de paix ont reçu un premier financement de la Commission de 300.000 écus en 1996, suivi de 500.000 écus en 1998, puis de 1.500.000 écus en 1999.

Ces financements proviennent de la ligne budgétaire B7020 et correspondent aux projets MTR/PV/206/96 , MTR/PV/161/98 et MTR/PV/55/99.

L'objectif général de ces financements était la promotion de la paix dans la Région des Grands Lacs à travers un soutien à la Fondation Mwalimu Nyerere, fondée en juin 1996, gérée par ses associés, et présidée par M.Nyerere. Il s'agit d'une contribution au travail de M.Nyerere en faveur de la paix entre Burundais, concrétisée par les paiements des frais de conférence, voyages des négociateurs, hôtels, communications, per diem et autres types de frais en relation avec le processus de paix.

Les dépenses ont été gérées par la Fondation, d'ailleurs assez mal, puisqu'en mai 1997, l'alerte est donnée par la Délégation : la Fondation ne justifie pas les dépenses de l'argent perçu, une plainte partagée par les autres bailleurs de fonds. La Commission engage un expert pour faire une analyse globale de la situation financière et de la gestion des dites conversations. Ceci entraîne la création fin 1998 d'un "Management des bailleurs de

fonds" et d'un sous-comité, composé d'un représentant de la Délégation de l'UE, de l'Ambassade du Canada, et de la Suède.

En 1998, le Canada prend l'initiative de contracter le cabinet PriceWaterhouseCoopers pour tenir la comptabilité des donateurs : il s'agit en effet de montants élevés, puisque le total des dons versés pour 1998 est de 1,903.078 million de dollars et pour 1999 de 2,091.698 millions de dollars. L'argent sera désormais versé sur le compte de PWC, qui le donnera non pas à la Fondation Nyerere (celle-ci a une existence juridique et intervient en tant que signataire) mais aux bénéficiaires, en fonction des besoins exprimés par le Groupe d'appui au facilitateur et supervisés par l'équipe des bailleurs de fonds (système de trois signatures: Fondation, Groupe d'appui au facilitateur, bailleurs).

A partir de janvier 1999, une experte internationale est par ailleurs engagée par la Commission (Belinda Holdsworth), cela afin d'assister le facilitateur et son équipe dans le contrôle des dépenses, de contrôler l'utilisation des fonds européens et de rédiger des rapports sur les tables de négociations.

Le Groupe d'appui au facilitateur est d'abord présidé bien entendu par M. Nyerere. Son directeur est depuis 1996 le juge tanzanien M.D.Bomani. C'est le Groupe qui convoque et organise les réunions et prépare les budgets. Il est essentiellement composé de Tanzaniens, mais il faut y remarquer la présence d'une Irlandaise, qui a assisté le processus des négociations durant un an, jusqu'à la fin de son contrat en mars 2000 (fonctionnaire de la Commission mais détachée par le ministère des Affaires étrangères irlandais pour des fonctions d'information).

Après la mort de M.Nyerere, c'est M.Mandela qui devient facilitateur. Il commencera effectivement son travail en janvier 2000. Basé en Afrique du Sud, ses liens avec le Groupe d'appui au facilitateur ne sont pas ceux de M.Nyerere. Le Groupe d'appui au facilitateur devient une sorte de secrétariat, dénué de rôle politique.

4.3. Les moyens politiques de l'UE

Les financements communautaires des conversations d'Arusha se basent sur des déclarations de la présidence du Conseil, qui à partir de 1996, invitent l'UE à soutenir les efforts de paix entrepris par M.Nyerere. Par ailleurs, le Conseil engage en février 1996 un envoyé spécial dans la région des Grands Lacs, M.Ajello.

Au niveau bilatéral, les Etats membres s'engagent également à financer le processus, sauf certains pays qui préfèrent miser sur le dialogue interne du Burundi et le partenariat mis en place par M.Buyoya en 1998. Dès 1996, des tensions entre Etats membres sont apparues sur la question de la condamnation du coup d'Etat et sur l'embargo décrété par les pays voisins du Burundi. Ces derniers mois, ces disparités ont tendance à disparaître, en partie parce que le processus interne au Burundi est arrivé à ses limites, en partie en raison de l'arrivée du nouveau facilitateur M.Mandela.

C'est la Commission européenne qui a proposé la suspension de l'aide au Burundi et qui a informé au début de 1997 l'Ambassade burundaise à Bruxelles de la suspension des projets pour cause de sécurité. Les déclarations de la Présidence du Conseil se sont limitées à exhorter les parties à cesser les hostilités et à chercher une solution négociée à la crise. Il n'y a jusqu'ici eu que peu de liens entre les activités de la Commission à Bujumbura et celles à Arusha et Dar es Salaam. L'évaluation a en particulier été frappée par le peu de connexions entre le projet "Nyerere" et les autres projets de la Commission

Evaluation externe des mesures positives de la communauté européenne en matière des droits de

en Tanzanie, que ce soit dans le domaine institutionnel ou des droits de l'homme. Les actions en soutien au processus de paix sont conçues comme des actions autonomes.

4.4. Résultats et impacts

Réunir régulièrement autour de négociations toutes les parties burundaises au conflit, impliquer plusieurs Etats africains à chercher des solutions : tels sont les principaux résultats du processus. Le projet a réalisé cet objectif, et doit donc être considéré comme efficace. Son impact (par rapport à l'objectif plus général de promouvoir le dialogue de paix) est, de l'avis de toutes les personnes interrogées par l'évaluation, très réel. Sans l'intervention de la Commission la participation des bailleurs eut été politiquement plus difficile. Les budgets nécessaires (et non trouvables ailleurs) sont élevés, et le cumul de plusieurs bailleurs souhaitable. Enfin le personnel technique détaché par la Commission s'est avéré un atout à la fois au plan de la gestion comme du suivi politique.

La réunion des parties burundaises au conflit n'a guère été aisée, d'une part parce qu'elles se méfient les unes des autres, d'autre part parce que la stratégie de M.Nyerere n'a pas toujours été claire. Certains ont reproché à M.Nyerere son manque d'impartialité, voire une mauvaise compréhension de la crise burundaise.

Mesurer l'impact du processus sur les dynamiques de paix au Burundi dépasse le cadre de cette évaluation, car les objectifs généraux du projet sont limités au processus en Tanzanie. Pourtant, une faiblesse peut tout de suite être soulignée. Au Burundi, certains partis se sont retrouvés dans le dialogue interne et d'autres en ont été exclus. Il semble que ce dialogue interne n'ait pas été très suivi par le processus d'Arusha, qui se situe en parallèle, quelque peu déconnecté de certaines réalités burundaises.

Le lieu des réunions (Arusha) n'est pas neutre : la Tanzanie est une terre d'accueil pour les Burundais, immigrés de longue date ou réfugiés récents, elle a également été l'hôtesse de Rwandais génocidaires. Elle a participé au refoulement des réfugiés vers le Rwanda en décembre 1996. Actuellement, ces risques sont en grande partie surmontés grâce à M.Mandela. N'étant pas Tanzanien et travaillant à l'extérieur, M.Mandela affaiblit quelque peu, fut-ce malgré lui, le poids trop important de la Tanzanie dans le processus.

M.Mandela adopte une autre stratégie que M.Nyerere, ce qui est à la fois un avantage et un inconvénient. Il a promis de se rendre au Burundi, ce que M.Nyerere n'avait jamais fait (à part une visite brève à Bujumbura). Dans son désir de presser les travaux, il secoue vivement les parties au conflit. Il est sur le point d'amener à la table les deux groupes armés (du moins leurs représentants) qui étaient jusqu'à présent hors circuit. Cependant l'accélération du processus ne risque-t-elle pas d'aboutir à un accord mal digéré?

De plus, la guerre au Congo représente un élément nouveau, qui interfère sur le processus d'Arusha. En effet, plusieurs groupes burundais armés sont impliqués dans cette guerre, les uns aux côtés de la rébellion congolaise, les autres du côté de Kabila. La question de la représentativité des partis burundais n'a jamais été clairement posée. La philosophie des médiateurs est grosso modo d'amener à négocier tout parti qui représente une menace pour la paix, même s'il n'est pas représentatif d'un quelconque courant d'opinion burundais.

Dans l'ensemble, l'on ne peut pas dire que ces négociations aient eu jusqu'à présent des résultats tangibles. Néanmoins, dans les commissions, les protagonistes se seraient mis

Evaluation externe des mesures positives de la communauté européenne en matière des droits de

d'accord sur la nécessité d'organiser une enquête internationale sur les crises burundaises ainsi qu'une Commission Vérité (Commission 1: définition du type de conflit), et sur le principe de l'intégration des forces rebelles dans l'armée nationale (Commission 3 : paix et sécurité). Les points de vue sur la gestion de la transition et ses aspects institutionnels et légaux se sont rapprochés en Commission 2 (démocratie et bonne gouvernance) et la Commission 4 (développement économique) a déjà établi un texte qui intègre la reprise de la coopération. Les observateurs sont actuellement optimistes, notamment parce que de nouveaux groupes, qui jusque là étaient restés marginalisés, entrent dans le dialogue.

Il serait utile, dans le cadre d'une évaluation d'impact plus systématique, de chercher à mesurer les changements survenus dans les attitudes de groupes ayant pouvoir de décision dans la guerre. On pourrait pour cela utiliser comme indicateurs des changements dans le discours politique au sein de ces groupes, ou dans la façon de dépeindre le groupe ennemi (par exemple fréquence d'utilisation de certains termes), en enquêtant par exemple dans les camps de réfugiés, au sein de l'armée burundaise, au Parlement, voire même dans certaines communautés rurales. On y retrouverait alors des traces des résultats atteints dans les réunions du processus d'Arusha.

Si les remarques qui précèdent concernent le processus de paix en tant que tel et sans distinction des bailleurs de fonds, il nous reste encore à vérifier l'impact du projet financé par la Commission européenne, pris à part. Si cela relève un peu de la fiction, puisque la Commission apporte une contribution à un ensemble qu'elle ne dirige pas, l'exercice est néanmoins utile, afin de déterminer plus précisément en quoi les objectifs poursuivis sont atteints. Les intitulés du projet à partir de 1996, à savoir "l'assistance aux négociations de paix au Burundi (soutien à la Fondation Mwalimu Nyerere)", puis, à partir de la deuxième phase (projets 98 et 99), la "contribution aux négociations de paix dans la Région des Grands Lacs à travers un soutien à la Fondation Nyerere" sont les seules mentions des objectifs. Tout d'abord, il faut se limiter à comprendre ici que les Grands Lacs sont exclusivement le Burundi, même si la situation interne de ce pays préoccupe et implique ses voisins et représente un enjeu, à dimension variable, pour la paix dans la région. Il s'agit en réalité de contribuer aux négociations de paix entre Burundais à Arusha, et non pas de se mêler des conflits des pays voisins ou de menaces contre la paix venant d'un autre pays des Grands Lacs.

Dans une vision idéale où la volonté politique du Conseil aurait été plus engagée, le projet aurait pu prétendre à un objectif général de paix durable au Burundi, et dès lors, se placer dans une perspective à long terme, englobant non seulement la conclusion d'un accord de paix, mais aussi sa mise en œuvre. (Encore plus idéal, représenter un des aspects de la résolution des conflits dans les Grands Lacs.)

Ensuite, ces intitulés ne trahissent pas l'ambition de voir aboutir la signature d'un protocole d'accord global entre Burundais, ni d'un quelconque agrément au niveau des commissions, qui devraient être considérés comme les objectifs intermédiaires du projet. Il n'est certes pas recommandable de donner des précisions pour toute étape du processus du paix, étant donné son caractère en partie imprévisible et confidentiel, et certainement délicat. Mais, il est dommage que les différentes phases du projet ne comportent pas un minimum de calendrier ou de programmation, qui dépasserait le court terme.

Les critères d'évaluation mentionnés, à savoir la conformité à des textes larges comme les résolutions et déclarations du Conseil (qui exhortent par exemple à "rechercher une solution pacifique au conflit"), ne sont guère exigeants. Ils laissent à penser que la Commission s'attache à l'exécution des décisions du Conseil, sans apporter beaucoup de

Evaluation externe des mesures positives de la communauté européenne en matière des droits de

plus-value en faveur d'une plus grande efficacité. S'en remettre par ailleurs à la Fondation Nyerere, au facilitateur et à son Groupe, n'oblige pas à un travail de réflexion. Sans situer son rôle, et sans donner ses propres indicateurs, la Commission n'exige pas d'elle-même une évaluation politique de sa contribution.

L'objectif spécifique du projet, plus clairement exprimé, est de maintenir et de faire avancer le processus. A partir de 1998, il est atteint puisque les réunions de négociations (activités prévues) ont bien lieu et qu'elles se multiplient, notamment grâce aux financements apportés par le projet. Mieux géré, il fait également l'objet de rapports de la part de l'experte internationale, comprenant le nombre de réunions, de rencontres, une description des acteurs et l'état des lieux financiers, tous indicateurs probants .

5. Les risques, analyse des ressources employées pour y faire face

5.1. Au Congo

La guerre reste un aléa majeur. Tous les moyens doivent être mis en œuvre pour la limiter, notamment en ce qui concerne le désarmement de tous les groupes armés. La Commission (par le biais de la ligne PESC) apporte un financement à la commission militaire mixte, créée par les Accords de Lusaka en vue notamment "d'élaborer des mécanismes pour le désarmement des groupes armés".

Quant au Plan d'Action Droits de l'Homme, le PADH, il s'est rapidement heurté à un problème de taille, non prévu dans l'étude de faisabilité: un déficit significatif de partenaires internationaux décidés à travailler dans ce pays, ou nationaux apportant des garanties de professionnalisme. Il a donc fallu s'orienter vers des partenaires moins traditionnels pour la Commission: UNICRI en particulier.

D'autres risques se sont alors introduits dans les projets de la Commission et en ont affecté gravement l'exécution:

- La non-existence de la coopération Lomé mène à une grande variété d'interlocuteurs au sein du gouvernement et un faible dialogue de développement avec les autorités du pays (alors que les cadres les plus fondamentaux de la vie civile font défaut). Il y a aussi obligation de travailler en monnaie locale, dont les fluctuations faussent toute prévision budgétaire
- un désir de visibilité directe a mené à privilégier des ONG alors que les rares acteurs viables présents pouvaient inclure la famille ONU (souffrant elle-même d'une mauvaise image de marque), en particulier le HCDH.
- en voulant privilégier les associations de la société civile, la Commission s'est exposée au risque d'affaiblir cette même société civile. Les projets identifiés présupposent un minimum de ressources publiques (un processus d'informatisation du système juridique semble être engagé). Il y eut un manque de consultation avec la Délégation.
- L'accélération de la crise politique et militaire a de plus en plus conditionné les résultats qui auraient pu être atteints. Les budgets prévus dans le PADH ont dû être constamment révisés par la cellule. L'absence de développement économique grève les actions de la Commission, et fait défaut au pays. La seule voie de progrès semble être la mise en exécution des Accords de Lusaka, mais ceux-ci semblent peu respectés.

Le résultat en fut un ralentissement du processus d'approbation. Quinze mois après le début du PADH, aucune action n'a encore été engagée, ce qui affaiblit considérablement son efficacité.

Cela a eu un impact très négatif sur l'image de la Commission et de la coordination internationale dans le domaine. Les bailleurs regardent la Commission comme l'initiatrice du processus de mise en œuvre du PADH du Ministère des Droits Humains. Cette absence de la CE se combine avec l'absence des accords de Lomé, toujours interrompus: la Commission a du mal à affirmer sa présence pour répondre aux besoins graves du pays.

5.2. Processus de paix au Burundi

En Tanzanie les contraintes initiales (présence d'un partenaire aux capacités de gestion faibles) ont été surmontées à partir de 1999. Le cadre très actif de la coopération internationale (en particulier avec la Suède et le Canada), ainsi que le détachement de personnel opéré par l'Irlande ont été un atout majeur pour la bonne exécution du projet.

Outre les problèmes globaux de gestion du projet signalés plus haut, il faut noter que les dépenses portant sur les per diem des participants burundais aux conversations ont pris beaucoup de temps de réflexion aux bailleurs, qui ont fini par décider de les revoir à la baisse. Dans le budget des réunions de février 2000, ils représentent encore 274.350 dollars sur un total de 1.223.508. 91 Burundais perçoivent un per diem de 110 dollars et 35 un per diem de 172 dollars.

L'octroi de per diem aurait dû être réfléchi politiquement dès le départ. Il est évident qu'il peut avoir des impacts indésirables :

- inégalité entre Burundais, les uns ayant des amis chez qui loger, d'autres étant obligés d'être à l'hôtel
- entretien d'un esprit de dépendance chez tous les Burundais par rapport à la communauté internationale
- non responsabilisation des représentants des partis par rapport à leurs bases ou par rapport au processus de paix
- tentation de se professionnaliser en tant que "représentant" pour toucher cette forme de salaire, et donc manque de motivation individuelle d'arrêter leur "contrat"

manque de motivation pour arriver à un accord de paix.

Une limite majeure des pourparlers s'est exprimée dans la difficulté de la communication propre à ce conflit. Certaines initiatives ont été prises pour réunir les partis burundais les plus importants à Dar es Salaam, en vue de faire avancer le processus, mais il ne se passe pas grand-chose entre les sessions, qui restent un "produit" des négociateurs et de leur entourage immédiat. La communication est organisée par l'attaché de presse du Groupe d'appui au facilitateur, qui organise des conférences de presse et fait des communiqués, mais apparemment pas de manière systématique. Les résultats publiés de chaque session sont assez difficiles à trouver. Ils sont mal diffusés, surtout auprès des parties directement concernées.

Les journalistes présents lors de ces sessions sont rares. Les Tanzaniens suivent le processus d'assez près, et le relatent dans la presse nationale. Parmi les Burundais, la presse gouvernementale accompagne le Président Buyoya. Les autres ont rarement les moyens de se payer le voyage. Une journaliste de la Radio nationale burundaise, en charge de l'émission "Echo de la paix", non comprise dans la presse gouvernementale, a dit à l'évaluation qu'elle avait temporairement obtenu des subsides d'Oxfam-UK pour faire ses déplacements depuis juillet 1999. Depuis lors, elle interviewe les représentants des différentes factions burundaises, qui lui ont répondu, au début avec réticence, dit-elle, puis avec plus de confiance après avoir constaté qu'ils n'étaient pas censurés : "Au fur et à mesure que le processus avance, nous avons plus de liberté". Autre contrainte à la communication: les Burundais se heurtent à un problème linguistique, l'attaché de presse et la plupart des facilitateurs ne parlant qu'anglais.

L'on s'aperçoit rapidement que le souci majeur des bailleurs de fonds est la gestion financière du projet. Ils semblent encore prêts à déboursier jusqu'à l'aboutissement du processus, sans exercer un grand contrôle sur les résultats ou sur le calendrier final. Le

Evaluation externe des mesures positives de la communauté européenne en matière des droits de

processus de paix semble peu relié, dans l'administration des bailleurs, à d'autres projets propres à la région. Il est encore moins clairement relié au programme du pays.

Le manque d'investissement politique des bailleurs de fonds se base sur un choix résumé en : "L'Afrique aux Africains". A quelques exceptions près (notamment L'Irlande, qui a intégré une fonctionnaire au Groupe d'appui au facilitateur), les bailleurs paraissent se contenter d'une attitude passive. D'autres (comme la France), se fondant sur une analyse politique globale de la crise au Burundi, conditionnent leur aide à un lien avec les parties au conflit restant à l'intérieur du Burundi.

C'est finalement M.Ajello qui représente de façon le plus visible l'UE. Or, il constate le manque d'influence de ses rapports politiques et ne pas avoir beaucoup de contacts avec la Commission : "Au départ, à Bruxelles, la Commission était représentée par l'unité politique de la DG8, mais depuis que cette unité est démantelée, la DGdev n'est plus qu'une direction technique". Sans contact ni avec les relations extérieures ni avec la PESC, M.Ajello se retrouve sans interlocuteur politique à la Commission. Si son travail est bien compris, c'est plutôt dû à la personnalité individuelle de son interlocuteur, mais non à une compréhension structurelle ou institutionnalisée.

M.Ajello est envoyé spécial pour toute la région des Grands Lacs, ce qui lui permet de connaître à la fois le processus d'Arusha et le contexte de la guerre congolaise et des Accords de Lusaka, ainsi que l'évolution du Rwanda, pays clé dans la région. Malgré son importance, cette approche régionale ne se retrouve qu'au niveau de l'envoyé spécial, qui n'a pas de lien avec la programmation de la Commission, et encore moins avec l'identification. Il serait souhaitable de renforcer une approche régionale (créer une unité) au sein de la Commission - ou dans une Délégation (à vocation) régionale - pour que l'institution travaille plus efficacement dans ce domaine.

Envoyé spécial ou pas, une réflexion politique est absolument nécessaire, au niveau de la Commission ou en contact étroit avec elle, qui englobe les aspects régionaux de la paix dans les Grands Lacs et fasse l'interconnexion entre Arusha et Lusaka, et ce, nonobstant l'inégalité d'investissement européen entre les deux. Outre les communs dénominateurs entre les acteurs de ces deux processus, il y a également lieu d'en comparer les stratégies et les résultats. Nous noterons qu'ils ne suivent pas du tout la même logique, puisque autant les pourparlers burundais s'étendent dans le temps et pénètrent dans le fond des thématiques (via les commissions), autant les Accords de Lusaka sont rapides et expéditifs (le calendrier le prouve à suffisance). Si à Arusha une commission se penche sur la question de la démocratie et de la bonne gouvernance, rien n'y est encore décidé par rapport à des élections futures, tandis que les Accords de Lusaka parlent déjà d'élections, quand aucune discussion entre parties n'a commencé.

Il eut été souhaitable de renforcer le processus par un apport à la communication, d'un côté au niveau de l'émetteur de l'information (expression et diffusion) et de l'autre au niveau des diffuseurs (soutien à la presse). De même, des actions de consolidation du processus auraient pu être prévues au Burundi même et dans les camps de réfugiés en Tanzanie, afin d'amener les populations à respecter le dialogue entre partis et à en accepter les résultats.

6. Recommandations:

Congo

Rééquilibrer l'approche conjointe société civile et Etat au Congo. Eviter le risque de ne renforcer que la société civile et ainsi affaiblir l'impact en ne contribuant pas à un cadre nécessaire au développement civil. Viser, en priorité, une reprise (contrôlée) de la coopération structurée.

Par rapport à la société civile, continuer de soutenir des projets de collectifs d'ONG's locales (plutôt que travailler avec une ONG ou une autre) pour limiter une concurrence stérile entre ONG et pour coordonner les actions.

Travailler dans des cadres de coordination entre bailleurs de fonds pour plus d'efficacité.

Adopter une approche réduite de l'assistance électorale, avec des phases ayant chacune ses bénéfices propres.

La préoccupation d'un éventuel processus électoral futur ne doit pas être absente des esprits. La question du recensement peut déjà être posée : s'il n'est pas possible de l'imaginer aujourd'hui sur l'ensemble du territoire, il est néanmoins concevable d'appuyer ou favoriser des projets qui auraient par exemple pour objectif d'informatiser et de centraliser les données de l'état civil, notamment à Kinshasa.

Utiliser la ligne B7 pour renforcer les prémices du processus démocratique : actions en faveur de la crédibilité des structures d'Etat qui ont pour essence de soutenir la population, consolidation des droits civils et politiques, éducation civique, enseignement et éducation à la démocratie et à la paix.

Intégrer la problématique de la crise dans les projets: protection des enfants soldats et promotion de la Convention des droits de l'enfant, promotion du droit humanitaire, information sur les suites des Accords de Lusaka.

Etudier et planifier les moyens à apporter au Dialogue inter-congolais, en tirant des enseignements des Négociations d'Arusha (voir ci-dessous).

Les services qui gèrent les Accords de Lusaka devraient être en contact régulier avec ceux qui gèrent les Négociations d'Arusha.

Responsabiliser un service capable de rédiger tous les aspects du cadre logique: revoir le nombre d'intervenants dans les projets au sein de la Commission, totalement revoir l'appui à donner à l'AT. Reconcevoir l'appel à manifestation d'intérêt pour renforcer le dialogue au Congo, et la planification de la Délégation (plus à même de juger des contraintes très spécifiques et très changeantes du pays). Trouver des moyens contractuels, capables de susciter l'engagement de partenaires sur le terrain.

Tanzanie (processus d'Arusha)

L'évaluation recommande une continuation du soutien au processus de paix, voire à une intensification: le nouveau facilitateur M.Mandela, en forçant le pas des négociations, appelle en effet à un renforcement du dialogue. La contribution européenne est indispensable à la cohésion des bailleurs. Il faudra pourtant veiller à ajuster le système afin de renforcer les liens avec le nouveau style du facilitateur actuel et donc assurer la pérennité du mécanisme.

Il faut aussi renforcer l'évaluation politique européenne des initiatives entreprises par le facilitateur et le Groupe d'appui, et moduler les financements en fonction des priorités reconnues par cette évaluation. De même il n'est pas sûr qu'une attitude somme toute plus passive des bailleurs ait permis une utilisation la plus efficiente des ressources du Groupe d'appui au facilitateur. Un suivi actif au niveau régional semble désirable.

En même temps, la Commission devrait s'approprier à l'après-Arusha, c'est-à-dire à une planification politique sur la concrétisation financière et matérielle de tous les aspects abordés dans l'éventuel futur accord (que veut-on financer, pour quels résultats, selon quels indicateurs, etc.), et cela en vue d'une paix durable. Cet effort doit demander une attention particulière, accordée sur un plan régional.

Une évaluation politique européenne plus conséquente de la situation pourrait se faire via un renforcement du bureau de l'envoyé spécial de l'Union européenne en lien avec la Commission ou/et par un renforcement en personnel politique des Délégations concernées. En effet, cela doit se faire au niveau géographique, et non pas seulement des unités thématiques à Bruxelles (PESC, droits de l'homme), afin de coller le plus étroitement possible aux complexités de la réalité locale. La continuation de l'assistance technique est également justifiée au nom de l'efficacité des projets.

Il faut (eut fallu) compléter les actions de soutien aux négociations par des activités plus larges. L'évaluation retient en particulier le besoin d'une campagne active d'information publique sur les résultats du processus de paix auprès des populations burundaises, tanzaniennes, et des réfugiés. Il faut rechercher une approche en faisceau des projets entrepris.

De même, des actions de consolidation du processus doivent être prévues au Burundi même et dans les camps de réfugiés en Tanzanie (il semble que la Commission s'oriente dans ce sens), afin d'amener les populations à respecter le dialogue entre partis et à en accepter les résultats. La politique d'aide à la prévention et résolution des conflits devrait être intégrée, c'est-à-dire combiner les actions de type "diplomatique" (en l'occurrence le processus d'Arusha) et les actions type terrain, qui s'adressent à la population pour diffuser en profondeur une culture de la paix.

ANNEXE

Personnes rencontrées

Au Congo

Bernimolin, Charles, expert ECHO

Da Rocha Castrillon ,Ana Maria, 2^{ème} expert, PADH

Fenniche, Frej, directeur du bureau du Haut Commissariat des Droits de l'Homme des Nations unies

Gilbert, M., Monuc

Holzappel, Jean Eric, conseiller économique à la Délégation de l'UE

Lebrun, Pierre, responsable des programmes droits de l'homme à la section de coopération de l'Ambassade de Belgique

Sprietsma, Henry, chef de Délégation UE

Au Kenya

Simkin, Paul, Somalia Rehabilitation Programme, SME and Peace Building, Délégation européenne, unité Somalie

En Tanzanie

Ajello, Aldo, représentant-envoyé spécial de l'UE dans la région des Grands Lacs

Holdsworth, Belinda, experte internationale (AT) de l'UE attachée à la Fondation Nyerere (jusqu'en mars 2000)

Just, Charlotte, troisième secrétaire à la Délégation de l'UE

Mc Laughlin, Mme, représentante du gouvernement irlandais assistant le processus d'Arusha

Mitchell, Bill, conseiller à l'Ambassade du Canada

Nsabimana, Sabine, journaliste à la Radio-télévision nationale burundaise, responsable de l'émission "Echo de la paix".

Stoyle, Nicolas, expert international (AT) de l'UE attaché à la Fondation Nyerere (successeur de Mme Holdsworth)

ANNEXE 2

Chronologie des événements et des interventions européennes au Congo - Zaïre

Nous relevons ici en surligné tous les décrets, lois et épisodes qui ont (eu) une influence sur le processus électoral. Le texte non surligné concerne les actions communautaires.

Loi de 1981 sur la nationalité zaïroise

Est Zaïrois toute personne qui remplit l'une des conditions fixées par la loi :

Appartenir à une ascendance tribale dont l'un des ascendants s'est trouvé au Congo en date du 1^{er} août 1885 être de père ou de mère zaïrois d'origine ; avoir été nouveau-né trouvé au Zaïre et y avoir atteint la majorité sans que la filiation ait fait l'objet d'une réclamation étrangère ; avoir acquis la grande naturalisation.

1984 : dernier recensement

1992 : arrêt de la coopération directe de l'UE avec le Zaïre (Congo)

Période Mobutu

1995

9 mai : approbation par le parlement du Zaïre de la loi portant création de la Commission nationale électorale (CNE) chargée de la préparation des élections.

11 août – 1^{er} septembre : mission d'évaluation des besoins pour les élections au Zaïre confiée à Intersismet (-ZR/EL/94/95 – B7)
octobre : rapport d'Intersismet avec budget et calendrier du processus électoral)

Appui au processus électoral au Zaïre, (15000 écus, FED/ZR.6034)

1996

1^{er} janvier : création de la Commission nationale électorale (CNE)

2 janvier – 13 février : mission AT d'appui au démarrage du processus électoral au Zaïre confiée à Intersismet (143.000 écus – FED/ZR/28) – rapport d'avril comprenant dossier de présélection d'entreprises pour la fourniture du matériel de recensement.

24/2 : appel d'offres au JO pour fourniture de matériel de recensement électoral.

avril : financement d'un séminaire de la CNE d'information sur les élections dans le cadre de FED/ZR/28

juillet : troisième mission Intersismet

11 novembre : décision du conseil de l'UE portant création de l'**Unité électorale européenne (UEE)** (2 millions d'écus) et participation au fonds fiduciaire des Nations-Unies (2 millions d'écus) : action commune adoptée par le Conseil concernant le processus de transition démocratique au Congo (96/656/PESC). L'Unité électorale européenne a pour objectif d'aider et assister la CNE

1997

Décembre 1996 - janvier 1997 : mission AT d'appui au démarrage du processus électoral au Zaïre (409.101 écus, B7/ZR/EL/39/96) – Intersismet – suivi d'un rapport

Mars : approbation par le comité FED du Programme d'appui au processus électoral (PAPE), destiné notamment à permettre le financement du marché de fourniture de matériel de recensement. Budget : 30 millions d'écus.

Avril : missions des experts de la CNE à Bruxelles en tant qu'observateurs à l'ouverture et à l'évaluation de l'appel d'offres pour le matériel de recensement (5000 écus sur la régie d'avance).

Projet de publication de textes liés au processus électoral, soit diffusion du projet de Constitution dans toutes les régions (81.519 écus, ZR/EL/19/97) : projet non mis en œuvre et clôturé.

15 avril : approbation du cadre administratif de l'Unité électorale européenne (UEE) par le directeur général de la DG8, qui serait dirigée par M.Vasconcelos

Période Kabila (mai 1997- août 1998)

Le nouveau régime exprime qu'il renonce aux anciens processus. Il annonce un nouveau calendrier électoral, qui devrait aboutir à des élections présidentielle et législatives en avril 1999

27 mai : décret-loi constitutionnel relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en RDC

Juin : suspension de la mission AT Intersismet de janvier, puis clôture du contrat venu à échéance le 30 juin 1997.

23 août : décret-loi instituant la Cour d'Ordre militaire

8 octobre : décret-loi portant actualisation de la dénomination des entités et autorités administratives : régions deviennent provinces, sous-régions districts,

localités villages, et. Le Shaba devient le Katanga, le Haut-Zaïre la Province orientale, le Bas-Zaïre le Bas-Congo

22 octobre : décret-loi portant création de la Commission constitutionnelle et décret sur la nomination de ses membres.

19 décembre 1997 (97/875/PESC) : confirmation de la décision du Conseil du 11 novembre 1996 sur l'action commune avec mesures d'accompagnement (AT et déploiement d'observateurs), suivie par la décision du Conseil du 29 juin 1998 (98/410/PESC) prolongeant l'échéance d'un an.

1998

7-20 février : mission de M.Vasconcelos à Kinshasa pour tester la mise en œuvre du projet d'UEE. Ses conclusions sont que le processus électoral envisagé par le nouveau régime ne répond pas au processus initialement soutenu par la commission.

30 mars : avant-projet de Constitution déposé par la Commission institutionnelle

25 mai : décret-loi instituant l'Assemblée constituante

2 juillet : décret-loi n°81 portant organisation territoriale et administrative de la RDC

Période Kabila (à partir du début de la guerre)

Le guerre est déclenchée, le processus électoral s'arrête.

2 août : projet de nouvelle Constitution

1999

9 janvier : décret-loi modifiant celui de mai 1997. Ce décret affirme la nécessité de poursuivre le processus démocratique en dépit de la guerre, et stipule qu' « en attendant la mise sur pied de l'Assemblée législative, le Président de la République légifère par décret-loi sur toutes les matières relatives au processus démocratique et électoral(...)»

29 janvier : décret-loi n°194 relatif aux activités des partis politiques, fortement critiqué, notamment par le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme. Suite à ce décret, un seul parti est reconnu, l'UGC.

29 janvier : décret-loi n°197 qui réorganise la procédure individuelle d'acquisition de la nationalité (tout aussi critiqué)

27 mars : décret présidentiel portant institution du débat national, et d'un décret portant nomination des membres du comité organisateur du Débat national. Le

Débat a pour mission de discuter du décret 194, l'examen des questions portant sur la légitimité du pouvoir et du projet de Constitution.

30 juin : expiration de l'action commune

6 juillet : décret-loi portant institution et organisation des comités de pouvoir populaire. « Le pouvoir populaire est institué en RDC » Sont instituées des assemblées populaires dirigées par un bureau composé de membres élus et un directoire national populaire, qui dirige le Congrès général du peuple.

Période Kabila (depuis les accords de Lusaka)

Juillet 1999 : accords de Lusaka pour un cessez-le feu en RDC

août : désengagement du PAPE