

2009

# **LE RÔLE DE LA BELGIQUE DANS LES INSTANCES MULTILATÉRALES DE LA PROTECTION DES POPULATIONS CIVILES À LA PRÉVENTION DES CONFLITS ARMÉS LIÉS À L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES.**

Par

Maria Cecilia TRIONFETTI

Stagiaire Commission Justice et Paix belge francophone

Licenciée en Sciences politiques de l'Université de Buenos Aires, étudiante de 2<sup>e</sup> année master en Sciences de la population et du développement, Université Libre de Bruxelles

Santiago FISCHER

Chargé de projets, Commission Justice et Paix belge francophone

Frédéric TRIEST

Chargé de projets, Commission Justice et Paix belge francophone



Une étude de Justice et Paix

Une Etude de la Commission *Justice et Paix* Belgique francophone. Décembre 2009.

## **REMERCIEMENTS**

La Commission Justice et Paix remercie Xavier Zeebroek, directeur-adjoint du GRIP, et Steven de Pourcq, direction des Nations Unies - SPF Affaires étrangères, pour leur contribution au contenu développé dans cette étude, ainsi que Margueritte Solvay, Yvonne Clément et Nicolas Almau, pour leur relecture attentive.

Avec le soutien du Service Education permanente de la Communauté française.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b> .....	5
<b>Partie I : Le rôle de la Belgique dans les instances multilatérales en matière de paix, sécurité et défense face au concept de « responsabilité de protéger »</b> .....	7
1. Les axes principaux de la politique étrangère belge.....	7
1.1 Le choix du multilatéral .....	7
1.2 Une diplomatie « éthique » .....	7
1.3 La notion de sécurité « élargie ».....	8
2. La responsabilité de protéger : une des grandes priorités de la diplomatie belge.....	9
2.1 Le concept.....	9
2.2 Principales critiques, un débat encore ouvert .....	12
2.3 Aperçu succinct du positionnement de la Belgique.....	13
3. Le rôle de l'Union européenne concernant la responsabilité de protéger .....	13
3.1 La stratégie européenne de sécurité (SES) .....	13
3.2 Le consensus européen sur le développement .....	14
3.3 Le consensus européen sur l'aide humanitaire.....	15
3.4 Les outils de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).....	16
3.5 Faiblesse et limites de l'Union européenne à l'égard de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger .....	16
4. Le rôle de la Belgique au niveau européen .....	17
4.1 La mise en place du traité de Lisbonne: quel rôle pour la présidence belge de l'UE ? .....	17
4.2 Comment la Belgique se prépare-t-elle pour cette présidence ? .....	19
5. Le rôle de la Belgique au sein des Nations Unies.....	20
5.1 Le soutien de la Belgique au concept de responsabilité de protéger.....	20
5.2 La Commission de consolidation de la paix .....	21
5.3 La lutte contre l'impunité, un axe transversal de la diplomatie belge .....	22
6. L'expérience acquise : le rôle de la Belgique au Conseil de sécurité .....	23
<b>Partie II : Le rôle de la Belgique dans les instances multilatérales en matière de prévention des conflits liés aux ressources naturelles à l'est de la République Démocratique du Congo</b> .....	25
1. L'est de la RDC et le pillage des ressources naturelles .....	25
2. La politique nationale de la Belgique vis-à-vis de la RDC .....	26
2.1 « L'expertise belge sur la RDC » .....	26
2.2 La politique de coopération au développement de la Belgique en RDC .....	26
3. La Belgique et les politiques de l'Union européenne .....	27
3.1 L'engagement européen par rapport APD .....	27
3.2 En matière de coopération au développement : l'accord de Cotonou .....	28
3.3 <i>The raw materials initiative</i> : vers une européanisation de la politique d'approvisionnement en ressources minières.....	29

3.4 Encadré: recommandations pour la présidence belge de l'UE .....	31
4. Le rôle de la Belgique en matières de prévention des conflits et politiques de développement au sein des Nations Unies .....	31
4.1 Le soutien de la Belgique à la MONUC .....	32
4.2 Mécanismes pour prévenir la résurgence des conflits armés.....	33
4.3 Le renforcement des capacités institutionnelles de l'Etat congolais .....	34
5. Initiatives concertées au niveau international .....	34
5.1 L'initiative de transparence dans l'industrie extractive (ITIE) .....	35
5.1.1 Les objectifs de l'initiative.....	35
5.1.2 La RDC « pays candidat » .....	35
5.2 Le processus Kimberley : une initiative pour rompre le lien entre ressources naturelles et conflits .....	36
<b>Conclusion</b> .....	39-40
<b>Bibliographie</b> .....	41
<b>Annexe</b> .....	45

# INTRODUCTION

La Belgique assurera la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne durant le deuxième semestre 2010. C'est une occasion unique pour un petit pays connu pour sa longue tradition de multilatéralisme de faire entendre sa voix au niveau européen dans plusieurs domaines, au-delà des possibilités et des limites offertes par les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne.<sup>1</sup>

Cet événement ponctuel nous a conduits tout naturellement à porter notre attention sur l'action diplomatique belge au niveau européen et d'élargir par la suite notre réflexion au rôle de la Belgique au sein des instances multilatérales.

D'emblée nous pouvons dire que la Belgique dispose de quelques atouts sur la scène internationale. Tout à fait consciente de ses propres limites et de son incapacité à imposer sa volonté au sein des instances multilatérales, la Belgique peut faire valoir une valeur ajoutée qui va au-delà de son statut de petit pays et qui réside essentiellement dans sa capacité à prendre en compte des points de vue différents et à les synthétiser. Par ailleurs, ce même statut lui permet de mobiliser la communauté internationale sans risque d'être suspectée d'avoir un agenda caché, voire de défendre des intérêts stratégiques, même en Afrique Centrale.

Sa réputation de « *honest broker* », de médiateur désintéressé, renforce encore cette capacité de rapprocher, voire d'infléchir les points de vue en présence. De plus, en restant dans son rôle de petit pays, la Belgique sait que ses diplomates ne sont pas « craints », au contraire, son apport est reconnu grâce à des diplomates de qualité, grâce aussi à son large réseau de postes diplomatiques et une diplomatie pragmatique qui l'éloigne des positions intransigeantes.

Nous tenterons, tout au long de cette étude, de dégager le rôle de la Belgique au sein des instances multilatérales, ses possibilités et ses limites d'action au regard des différents outils et mécanismes dont elle dispose, tant au niveau national, qu'aux niveaux européen et international. Afin de délimiter l'ampleur de la question, nous avons choisi de circonscrire notre réflexion sur le rôle de la Belgique autour de deux thèmes distincts : la protection des civils et la prévention des conflits armés liés à l'exploitation des ressources naturelles.

Pour ce faire, nous procéderons en deux temps. Dans le premier temps, la *Partie I* expose les axes principaux de la politique extérieure belge concernant le maintien de la paix, la défense et la sécurité. Dans sa dimension internationale, la politique belge s'appuie essentiellement sur l'option multilatérale et sur deux concepts clés : la diplomatie éthique et la sécurité humaine. Depuis peu, un troisième concept s'est rajouté aux deux précédents : celui de la *responsabilité de protéger*. Nous nous penchons donc de façon approfondie sur ce concept récent, en expliquant tout d'abord ce que recouvre la responsabilité de protéger et en décrivant ensuite le positionnement de l'Union européenne et des Nations Unies, ainsi que l'engagement de la Belgique au sein de ces deux instances, par rapport à ce concept. Enfin, une attention particulière est portée sur l'expérience passée de la Belgique au Conseil de sécurité des Nations Unies. Ceci nous permet de mettre en lumière l'importance qu'a, pour la Belgique, la question de la protection des civils dans les conflits armés.

Dans un deuxième temps, la situation à l'Est de la République Démocratique du Congo nous permet de constater les liens qui existent encore aujourd'hui entre les conflits armés et l'exploitation des ressources naturelles. Au delà des questions de paix, de sécurité et de défense, ce cas précis nous permet de comprendre en quoi la prévention des conflits est liée aux politiques de coopération au développement menées dans les pays riches en ressources naturelles. Ainsi, la *Partie II* passe en revue la politique de la Belgique en matière de coopération au développement et de prévention des conflits sur trois niveaux d'action : (1) ses propres politiques au niveau de la coopération bilatérale et ses actions menées (2) au niveau régional, à savoir au sein de l'Union européenne, et (3) au niveau international, à savoir au sein des Nations Unies. Nous présenterons ensuite deux initiatives multilatérales concertées entre les gouvernements, le secteur des industries extractives et des organisations de la société civile : l'initiative de transparence dans le secteur des industries extractives (ITIE) et le processus de Kimberley.

---

<sup>1</sup> Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.



# PARTIE I

## LE RÔLE DE LA BELGIQUE DANS LES INSTANCES MULTILATÉRALES EN MATIÈRE DE PAIX, SÉCURITÉ ET DÉFENSE FACE AU CONCEPT DE « RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER »

### 1. Les axes principaux de la politique étrangère belge

#### 1.1 Le choix du multilatéral

Cela fait longtemps que la Belgique se prononce systématiquement en faveur de l'option multilatérale. Récemment encore, lors de la 64<sup>ème</sup> Assemblée Générale des Nations Unies en septembre 2009, le ministre des affaires étrangères belges, Yves Leterme, soulignait encore face à la communauté internationale le besoin d'un engagement multilatéral renforcé:

*« Outre le morcellement de notre système onusien, deux autres tendances démontrent que nous avons besoin d'un engagement multilatéral renforcé. La première est la multitude d'organisations régionales et sous-régionales, presque partout dans le monde. C'est vrai que cela enrichit la coopération multilatérale (...) mais elles souffrent parfois d'un manque d'harmonisation. La deuxième tendance, je la résumerais en utilisant le terme « multilatéralisme imparfait ». Des Etats se regroupent informellement pour aborder des problèmes internationaux. [Ils] peuvent, dans un premier temps, accélérer la prise de décision au sein des organisations multilatérales internationales. Mais ils ne peuvent pas se substituer aux organisations elles-mêmes. Le multilatéralisme ne doit pas exclure ; au contraire, il doit inclure et être transparent. »<sup>2</sup>*

L'option du multilatéralisme choisie par la Belgique est à inscrire dans le cadre de sa politique européenne ainsi que dans le respect du cadre des Nations Unies. Pays fondateur de l'actuelle Union européenne, la Belgique a toujours plaidé en faveur d'une identité européenne de sécurité et de défense. Elle a soutenu dès le début la mise en place de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et plus particulièrement, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) dont une des missions fondamentales est la mise en œuvre des opérations de paix dans la gestion internationale des crises civiles et militaires.

#### 1.2 Une diplomatie « éthique »

Le concept de « diplomatie éthique » mis en avant par l'ancien ministre belge des affaires extérieures Louis Michel, et poursuivi jusqu'aujourd'hui par Karel de Gucht, est un concept qui illustre bien l'approche diplomatique suivie par la Belgique depuis la fin de la guerre froide : « rendre sa place à l'humanisme dans nos relations internationales ». Il marque le début d'une nouvelle diplomatie belge fondée sur « l'éthique des rapports internationaux » laquelle permet de faire appel à l'éthique en tant que facteur de légitimation plutôt que de décision. Si les grandes lignes politiques de l'action étrangère de la Belgique reposent sur des principes « éthiques », la mise en œuvre de celles-ci ne se fait qu'en prenant en compte les divers enjeux politico-économiques.

Force est de constater que l'apparition du concept répond à une phase de crise de confiance qui traverse l'opinion publique belge à la fin des années 1990, soit pour des raisons internes, l'affaire Dutroux ou de la dioxine, soit en raison de l'inaction belge dans des situations externes comme dans le cas du Rwanda ou de la Somalie. Dans ce cadre, il fallait « rétablir la confiance des citoyens dans les autori-

<sup>2</sup> Discours d'Yves LETERME, Ministre des Affaires étrangères du Royaume de Belgique, lors de la 64<sup>ème</sup> Assemblée générale des Nations Unies, New York, le 26 septembre 2009.

tés »<sup>3</sup> au niveau intérieur ainsi que mieux affirmer l'image de la Belgique dans le monde.

Cette dimension éthique dans la politique étrangère belge a été ainsi un des principes de base qui a guidé les thématiques transversales lors de sa présidence au Conseil de sécurité des Nations Unies, à savoir son engagement concernant le programme de désarmement, démobilisation et de réinsertion des enfants-soldats, la lutte contre l'impunité, le pillage des ressources naturelles et la violence sexuelle à l'égard des femmes dans les conflits armés. Ainsi que récemment, les travaux menés par la Belgique aux niveaux national et international afin de mettre en œuvre la résolution 1325 du Conseil de sécurité par rapport au rôle des femmes comme actrices politiques essentielles dans la prévention des conflits et la consolidation de la paix<sup>4</sup>.

A cet égard, l'analyse effectuée par la chercheuse Valérie Rosoux sur la prépondérance des valeurs humanistes dans les relations internationales, dégage une clé de lecture intéressante par rapport à l'approche belge et européenne sur le sujet : « *Puisqu'elle [l'Union européenne] ne dispose pas d'une puissance militaire, technologique et économique comparable, son action extérieure doit se caractériser par la force morale : souffrant, en somme, des mêmes symptômes que la Belgique à l'égard des grandes puissances, l'Europe se voit prescrire le même remède. A défaut d'une puissance équivalente, pourquoi ne pas se faire les champions des valeurs humanitaires et démocratiques ?* »<sup>5</sup>

### 1.3 La notion de sécurité « élargie »

Le concept de « sécurité élargie » se trouve à la base du plan stratégique 2000-2015 de l'armée belge et à partir de celui-ci, les opérations « hors zone » dans un cadre multilatéral sont devenues une des ses missions prioritaires. Cette nouvelle notion de sécurité est apparue aussi à la fin de la guerre froide, notamment au centre de la nouvelle doctrine de sécurité de l'OTAN. « *Face à cette dissémination des menaces [en raison de l'effondrement de l'URSS], l'Alliance développe un concept stratégique basé sur une approche « large » de la sécurité. L'attaque armée contre un pays membre continue de constituer un motif de défense collective (...) mais ce qui est nouveau, c'est l'extension de ce qui pourrait constituer pareil motif. [D'ores et déjà,] les risques susceptibles d'affecter la stabilité en Europe et la sécurité de l'Alliance ne sont plus conçus comme le fruit d'une agression directe.* »<sup>6</sup> Force est de constater que cette nouvelle notion de sécurité s'inscrit aussi, au sein des Nations Unies par rapport aux interventions militaires décidées par le Conseil de sécurité à partir des situations relevant du chapitre VII de la Charte.

La notion de la sécurité d'un Etat est devenue plus large à partir du moment où elle ne se limite plus à des actions de défense territoriale de l'Etat, et qu'elle fait appel à la possibilité d'intervenir « hors zone » si la sécurité de cet Etat ou si ses intérêts de sécurité se trouvaient menacés. Dans ce contexte, on peut envisager un cadre de réaction plus vaste ; à la fonction défensive on ajoutera la mise en place d'éléments de gestion des crises coordonnés par les Nations Unies. Néanmoins, il faut rester prudent, et tenir compte du fait que l'élargissement de la notion de sécurité n'est pas sans risque et que certains Etats l'instrumentalisent afin de rendre plus acceptables les interventions militaires.<sup>7</sup>

Par ailleurs, étant donné que la Belgique n'a plus ni la capacité ni les moyens nécessaires pour intervenir à elle seule, nous pouvons nous demander quelle est la capacité d'influence dont elle dispose au sein des instances multilatérales.

3 Déclaration gouvernementale du Premier ministre Guy Verhofstadt du 14 juillet 1999.

4 Voir : Santiago FISCHER et Sébastien PIERRET, « Ethique de conviction ou éthique de responsabilité ? ». *La libre Belgique*, Bruxelles, 19 septembre 2009.

5 Valérie ROSOUX, « La diplomatie morale de la Belgique à l'épreuve. », *Critique internationale* n° 15, 2002, p.31.

6 Galia GLUME, « Par-delà la défense collective. L'évolution des fonctions de l'OTAN depuis la fin de la guerre froide » Institut d'études européennes Pôle européen Jean Monnet, Université catholique de Louvain, 2004. p. 7

7 Voir Reinhard VOSS, « Le concept de la sécurité élargie et son appropriation par le système militaire » Pax Christi Allemagne, à consulter sur : <http://storage.paxchristi.net/07-0956.f.pdf>



Si la contribution belge aux opérations de maintien de la paix est devenue un des piliers de sa politique extérieure et, en effet, la prévention des conflits et la gestion civile des crises se trouvent parmi ses priorités majeures, force est de constater que la Belgique reste toujours une « petite puissance »<sup>8</sup>. Cependant, lors de son travail de « fourmi » elle a réussi à faire entendre sa voix à plusieurs reprises. A titre illustratif, nous pouvons donc citer le fait que la Belgique a plébiscité, conformément à son positionnement en faveur d'une notion de « sécurité élargie », l'élargissement de la zone d'intervention de l'UE en considérant qu'elle ne pouvait se limiter à une approche purement régionale de la sécurité; position qui sera confirmée par la stratégie européenne de sécurité en 2003.

## 2. La responsabilité de protéger : une des grandes priorités de la diplomatie belge

### 2.1 Le concept

Le concept de la responsabilité de protéger qui est devenu une des grandes priorités de la politique extérieure belge a connu une naissance difficile. Partant de son origine et des principes qui le fondent, nous le suivrons dans son parcours et nous en préciserons sa portée et ses implications.

Issue du rapport de 2001 de la Commission internationale sur la prévention et la souveraineté des Etats, la responsabilité de protéger a été formellement adoptée et intégrée dans la déclaration finale du sommet des chefs d'Etats en 2005. Elle se fonde sur les principes suivants, repris aux paragraphes 138 et 139 du document final du Sommet mondial de 2005:

*138. C'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique, et des crimes contre l'humanité (...). La communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les Etats à s'acquitter de cette responsabilité et aider l'organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide.*

*139. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés (...). Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité.*

« Guideline », « principe », « concept » ou « joint commitment », la responsabilité de protéger devient depuis 2005 un nouvel outil dont se dotent les Nations Unies après n'avoir pu éviter les tragédies humaines et les « catastrophes évitables » survenues dans les années 90. Il nous faut toutefois souligner que ce principe s'applique exclusivement aux cas de nettoyage ethnique, génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité.<sup>9/10</sup>

L'adoption du concept de responsabilité de protéger n'a pas pour effet de transformer la Charte des Nations Unies. Il implique simplement l'élargissement des possibilités du Conseil de sécurité d'intervenir dans certains domaines. En effet, depuis son adoption, la Charte des Nations Unies donne le droit au

8 Expression utilisée par Michel LIEGEOIS « L'outil militaire au service de la politique étrangère d'une petite puissance. Le cas de la Belgique entre 1989 et 2005 » in Serge JAUMAIN et Eric REMACLE (dir.), *Mémoire de guerre et construction de la paix*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, Etudes canadiennes, vol.1

9 Le rapport initial évoque, entre autres « catastrophes évitables », la famine comme relevant du concept de responsabilité de protéger ; il aura finalement été retiré du texte.

10 A cet égard, les résolutions 1615 et 1820 du Conseil de sécurité ont établi que le viol et des autres formes de violence sexuelle peuvent constituer des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des éléments constitutifs du crime de génocide. Voir : *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*. Rapport du secrétaire général, 63ème Assemblée générale des Nations Unies janvier 2009 (A/63/67712) p. 17

Conseil de sécurité de mener une action coercitive internationale en faisant appel au chapitre VII qui détermine son action « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression »<sup>11</sup>

Ainsi, la responsabilité de protéger ne peut être considérée comme un outil supplémentaire, mais plutôt comme la prise en compte des préoccupations nées au sein de la communauté internationale à la suite des expériences malheureuses vécues dans le passé dont notamment les massacres à grande échelle commis, entre autres, au Rwanda, au Cambodge et en Bosnie.

*Une théorie « formidable »...*

Selon le rapport Gareth Evans, le concept établit une responsabilité d'agir qui s'exprime en trois temps : dans un premier temps, il s'agit d'une responsabilité de prévention à court, moyen et long termes ; dans un deuxième temps, il s'agit d'une responsabilité de réaction avec l'utilisation de la force comme recours ultime et finalement dans un troisième temps, il s'agit d'une responsabilité de reconstruction face aux conséquences tragiques causées par le conflit.

Afin de concilier la notion traditionnelle de souveraineté des Etats et l'obligation morale d'intervenir en cas de génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et nettoyage ethnique, le concept de responsabilité de protéger pose comme premier principe qu'il appartient à l'Etat lui-même de protéger sa population. Cependant, à partir du moment où il est constaté qu'un Etat ne s'acquitte pas de cette responsabilité, il se met lui-même en défaut vis-à-vis de la communauté internationale, d'autant plus qu'il commet des fautes considérées comme les plus graves au niveau du droit international: le génocide, le crime de guerre, le nettoyage ethnique<sup>12</sup> et les crimes contre l'humanité, c'est à dire les trois grands crimes reconnus par la Cour pénale internationale.

De même, la responsabilité de protéger est inscrite dans le cadre du concept de « sécurité humaine », concept présenté pour la première fois dans le rapport annuel du Programme des Nations Unies pour le Développement en 1994. Ce concept rend compte du fait que « *le centre de gravité de la sécurité a glissé de la sécurité des Etats vers la sécurité des personnes [sécurité économique, alimentaire, de la santé, environnementale, personnelle, communautaire et politique] la première (n') étant (qu') un moyen de garantir la seconde* »<sup>13</sup>. Se prévalant de cette approche, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, y a trouvé un appui pour renforcer les fondements sur lesquels repose la responsabilité de protéger : « *les questions de souveraineté et d'intervention ne concernent pas simplement les droits ou prérogatives des Etats, et elles affectent profondément et concernent des êtres humains de manière fondamentale. L'un des avantages que l'on retire en résumant l'enjeu essentiel de ce débat comme étant « la responsabilité de protéger » est qu'il concentre l'attention là où elle doit l'être en premier, à savoir sur les besoins humains de ceux qui demandent protection ou assistance.* »<sup>14</sup>

Or, au regard de cette « obligation morale » de la communauté internationale et de son engagement au niveau discursif en faveur de la protection des civils, force est de constater que, depuis l'adoption du concept en 2005, la responsabilité de protéger est restée lettre morte. Jusqu'en janvier 2009, c'était donc un outil dont on n'avait toujours pas fixé le mode d'emploi et l'opérationnalisation.

11 Charte des Nations Unies, chapitre VII, Article 45: Afin de permettre à l'Organisation de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, des Membres des Nations Unies maintiendront des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale. Dans les limites prévues par l'accord spécial ou les accords spéciaux mentionnés à l'Article 43, le Conseil de sécurité, avec l'aide du Comité d'état-major, fixe l'importance et le degré de préparation de ces contingents et établit des plans prévoyant leur action combinée.

12 Le nettoyage ethnique n'est pas en soi un crime en droit international, mais des actes de purification ethnique peuvent constituer l'un des trois autres crimes. *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*. Rapport du secrétaire général, *op.cit.* p. 4.

13 Arnaud GHYS, « Responsabilité de protéger : une approche critique » Coopération nationale d'action pour la paix et la démocratie, mai 2009.

14 *La responsabilité de protéger*. Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats. Décembre 2001.

En janvier 2009, le Secrétaire général de l'Assemblée générale présente un rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, rapport qui « *représente le premier pas vers la transformation des engagements dignes de foi et durables pris dans le Document final du Sommet en 2005 en une doctrine, des orientations et surtout des actes.* »<sup>15</sup>

Dans son rapport, le Secrétaire général propose de « *donner une dimension opérationnelle* » à la responsabilité de protéger en s'appuyant sur trois piliers principaux sur lesquels devrait reposer l'application du concept. Premièrement, la responsabilité de l'Etat en matière de protection de sa population, qu'il s'agisse ou non de ses ressortissants. Deuxièmement, l'assistance internationale et le renforcement des capacités en raison de l'engagement pris par la communauté internationale pour aider les Etats à s'acquitter de leurs obligations et, troisièmement, la réaction résolue en temps voulu, c'est-à-dire la possibilité, en dernier recours, de l'utilisation de la force.

Il résulte de ce rapport que dans la stratégie mise en œuvre au travers de ces trois piliers, ceux-ci apparaissent d'égale importance. Même si le rapport soutient à plusieurs reprises l'importance cruciale des deux premiers piliers, ceci n'implique pas que ces piliers relèveraient d'une importance majeure par rapport au troisième. Tout au contraire : « *si la solidité des trois piliers n'est pas assurée, cet édifice pourrait implorer et s'effondrer* » et aussi « *comme le précisent bien les deux premières phrases du paragraphe 139 du document final du Sommet mondial de 2005, le troisième pilier fait partie intégrante de la stratégie convenue par les chefs d'Etat et de gouvernement pour s'acquitter de la responsabilité de protéger*<sup>16</sup> (...) *La communauté internationale pourrait invoquer une gamme plus large d'actions collectives, pacifiques ou non, pour autant que deux conditions soient réunies a) lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats* » b) *que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leur population contre les quatre crimes et violations considérés.* »<sup>17</sup>

Ceci dit, lorsque tous les moyens pacifiques de prévention et de médiation ont échoué, la responsabilité de protéger établit la possibilité de recourir à des mesures de coercition collective y compris des mesures militaires en dernier recours, sur résolution du Conseil de sécurité. Se pose alors la question de la façon de mettre en œuvre pareille décision.

A cet égard, la référence aux missions de maintien de la paix est de peu d'utilité. Dans le cas de ces missions, leur mise en œuvre repose à la fois sur une résolution du Conseil de sécurité et sur le consentement des parties en cause. Par contre l'appel au concept de responsabilité de protéger pour légitimer une intervention militaire, nous place dans une situation où il n'est justement pas possible d'obtenir le consentement des parties au conflit.

Dans les faits, il ne s'agit pas d'une mission de maintien de la paix, mais de l'imposition de la paix menée par une coalition des membres des Nations Unies, qui devront donc en assumer les responsabilités politiques et militaires. Or, en ce qui concerne le volet militaire, le Secrétaire général lui-même reconnaît que « *l'ONU est encore loin d'avoir mis au point le type de capacité d'intervention militaire rapide indispensable pour faire face aux crimes atroces à évolution rapide visés au paragraphe 139 du Document final* »<sup>18</sup> Cette carence est un des facteurs qui explique l'écart énorme qui existe entre le concept et sa mise en œuvre.

Bref, une fois encore, la realpolitik prend le dessus sur la conception théorique de la responsabilité de protéger. Loin des considérations idéalistes, il nous faut prendre en compte le fait qu'un groupement de pays ne passera à l'acte que si son intérêt stratégique est en jeu.

<sup>15</sup> *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger. op.cit. p.31*

<sup>16</sup> *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Rapport du secrétaire général, op.cit. p.9*

<sup>17</sup> *Idem.*, p.24

<sup>18</sup> *Idem.*, p.30

## 2.2 Principales critiques, un débat encore ouvert

Nous l'avons vu, au-delà de ce premier pas fait par le Secrétaire général de l'Assemblée Générale afin de transformer les engagements pris lors de l'adoption du concept au sommet des chefs d'Etat en 2005 en orientations et actes, le défi majeur est toujours de trouver des moyens d'approfondir la dimension opérationnelle de la responsabilité de protéger.

Même ceux qui soutiennent le concept n'hésitent pas à reconnaître que certains challenges persistent quant à son opérationnalisation. Selon Gareth Evans, ils doivent faire face à différents défis aux niveaux conceptuel, institutionnel et politique. D'abord, il faut arriver à une bonne compréhension internationale sur les situations qui pourraient relever de la responsabilité de protéger ou pas, afin de donner une réponse à ceux qui considèrent uniquement l'axe militaire du concept mais aussi à ceux qui font une lecture trop vaste de son application possible. Ensuite, un renforcement des institutions internationales est toujours nécessaire afin de disposer de la capacité et des mécanismes nécessaires pour donner une « réponse rapide et décisive » une fois le conflit déclenché. Et finalement, c'est la volonté politique qui assurera la mise en place d'une réaction concrète.

D'un autre côté, ceux qui sont les plus critiques à l'égard du concept de la responsabilité de protéger soulignent le risque de le détourner à des fins inappropriées, comme une des préoccupations les plus importantes quant à l'application du concept. Ils mettent en avant la ligne fine qui sépare le concept de son instrumentalisation à des fins interventionnistes. « *Les Etats les plus interventionnistes ont aujourd'hui à leur disposition un principe qu'ils qualifient de « moral » et qui pourra éventuellement être mobilisé lorsque, selon toute vraisemblance, aucune base juridique ne pourra être invoquée pour justifier une intervention militaire qu'ils auraient planifiée.* »<sup>19</sup>

Ces analyses plus critiques attirent l'attention sur une approche réduite de la problématique. En effet, en suivant la logique de la responsabilité de protéger avancée au sein des Nations Unies, on risque de limiter les efforts et de s'attaquer seulement aux symptômes des explosions de violences, sans tenir compte des causes structurelles qui sont à la base de ces explosions. De même, les intérêts des acteurs multinationaux privés qui pourraient être remis en question par ces explosions de violences semblent préservés.<sup>20</sup>

Ce ne sont pas les aspects diplomatiques ou préventifs du concept qui sont préoccupants mais essentiellement son aspect militaire -la réponse « robuste et décisive »- et son caractère désintéressé qui sont remis en cause.

Le pouvoir discrétionnaire que les acteurs les plus puissants peuvent utiliser pour faire appel, ou non, à l'application du concept reste le fondement principal des détracteurs du concept. A partir du moment où il ne s'agit pas d'une nouvelle norme mais bien d'un concept basé sur des considérations morales et politiques, et donc surtout pas juridiques, le concept lui-même n'implique pas que la communauté internationale y ait recours pour intervenir systématiquement lorsqu'il y a danger de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique ou de crimes contre l'humanité.

A l'instar des missions de maintien de la paix, la mise en place de la responsabilité de protéger est aussi très discrétionnaire; ce qui perpétuerait les rapports des forces militaires et politiques existants. Le cas de la Palestine, pour laquelle la question de la responsabilité de protéger n'a jamais été évoquée, et ne le sera probablement jamais, est un exemple édifiant de cette situation. Selon certaines analyses académiques, son caractère discrétionnaire nous amène à une situation où « *c'est une souveraineté*

19 Barbara DELCOURT, « La responsabilité de protéger et l'interdiction du recours à la force : Entre normative et opportunité. » Note d'analyse présentée à la réunion à propos de la responsabilité de protéger organisée par Justice et Paix et le CNAPD le 11 mai 2009. p.6

20 Pour plus d'informations sur le lien entre exploitation des ressources naturelles et le financement du conflit armé congolais, voir les rapports du groupe d'experts mandaté par le Conseil de sécurité en juin 2000.

*conditionnelle qui semble s'imposer et qui justifie une application différenciée des règles de droit en fonction de critères politiques et « moraux » dont la mise en œuvre serait supervisée par des Etats plus égaux que d'autres. »<sup>21</sup>*

### **2.3 Aperçu succinct du positionnement de la Belgique**

Au-delà de toutes ces questions à propos des risques et des opportunités de la mise en place du concept, la Belgique s'est positionnée dès le début, en faveur d'un soutien sans réserve du concept au sein des Nations Unies. Même si, officiellement, les diplomates belges ont comme principe tous les piliers de la responsabilité de protéger, elle fait une lecture originale de son axe préventif. La mise en œuvre du concept est considérée comme une opportunité majeure pour la défense des droits de l'homme. De plus, la Belgique considère l'aide publique au développement comme un des instruments essentiels dans les mécanismes de prévention des conflits. Elle prétend pourtant travailler sur des politiques de prévention à long terme plutôt que de se focaliser sur des réactions d'urgence, comme c'est le cas aujourd'hui.

## **3. Le rôle de l'Union européenne concernant la responsabilité de protéger**

Dès le début, les Etats membres de l'Union européenne, ont fortement soutenu l'adoption du concept de responsabilité de protéger au sein des Nations Unies. Cependant, actuellement on constate que même si le concept a été incorporé dans certaines déclarations très ponctuelles, aucun effort d'opérationnalisation du concept n'a été mis en place.

Tout d'abord, il faut tenir compte du fait que le rôle de l'Union européenne en ce qui concerne la responsabilité de protéger, se joue surtout dans le cadre des Nations Unies. Ce sont les Etats eux-mêmes qui doivent s'engager par rapport au concept de la responsabilité de protéger<sup>22</sup>, néanmoins l'Union européenne peut apporter des contributions majeures à cet égard en tant qu'acteur global. Elle dispose de toute une série d'instruments qui peuvent renforcer les politiques de consolidation de la paix et de prévention des conflits évoquées par le concept de responsabilité de protéger. Le renforcement des capacités institutionnelles des Etats, des efforts pour garantir le respect pour les droits de l'homme, la bonne gouvernance ou le renforcement de l'Etat de droit, sont des thématiques intrinsèquement liées aux questions de sécurité.

Nous porterons donc notre attention sur certains documents qui font référence, directement ou indirectement, au concept de responsabilité de protéger, à savoir: la stratégie européenne de sécurité, le consensus européen sur le développement, le consensus européen sur l'aide humanitaire et, enfin, les moyens dont dispose l'Union européenne pour la gestion des crises, susceptibles d'être utilisés dans le cadre de la responsabilité de protéger.

### **3.1 La stratégie européenne de sécurité (SES)**

Le soutien des Etats membres de l'Union européenne au concept de responsabilité de protéger, doit être compris dans le cadre des objectifs principaux de la stratégie européenne de sécurité, approuvée en 2003 et révisée en 2008.<sup>23</sup>Au travers de celle-ci, l'Union européenne vise « à renforcer la sécurité dans le voisinage de l'Union et à promouvoir un ordre international fondé sur un multilatéralisme effi-

21 Barbara DELCOURT, *op. cit.* p.7

22 Au niveau européen, l'application du concept de responsabilité de protéger est une question intergouvernementale, c'est donc le Conseil qui « règne ».

23 La stratégie européenne de sécurité fait partie des instruments de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC). La PESC est le deuxième des trois piliers de l'architecture institutionnelle de l'UE, instaurés dans le traité de Maastricht en 1992.

ce. »<sup>24</sup>L'engagement vis-à-vis de la responsabilité de protéger devenait donc tout à fait conforme à des obligations existantes.

Au travers de la SES, l'Union européenne prétend dégager les principales menaces, les objectifs stratégiques et les implications politiques pour l'Union. En effet, elle reconnaît que dans le cadre de la mondialisation, les aspects internes et externes de sécurité sont indissolublement liés. « *L'Europe doit être prête à assumer sa part de responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur (...) à l'ère de la mondialisation, les menaces lointaines peuvent être aussi préoccupantes que les plus proches.* »<sup>25</sup>

A partir de ce constat, nous pourrions porter l'attention sur le fait que les « *menaces lointaines* » évoquées dans la stratégie pourraient être aussi les crimes de masses ainsi que les crimes contre l'humanité évoqués par la responsabilité de protéger. Ceci met en lumière le fait que ce sont des intérêts de sécurité interne de l'Union européenne qui sont à la base de son soutien vis-à-vis de la responsabilité de protéger les populations civiles. « *Dans un monde où les menaces, les marchés et les médias ont une dimension planétaire, notre sécurité et notre prospérité dépendent de plus en plus de l'existence d'un système multilatéral efficace.* »<sup>26</sup>

Si nous observons les principaux défis de la politique étrangère de l'Union européenne présentés selon la stratégie européenne de sécurité, force est de constater qu'ils se trouvent tout à fait dans la même ligne des recommandations faites en ce qui concerne le processus d'opérationnalisation de la responsabilité de protéger dans les politiques de l'Union européenne.

Premièrement, « *mener des politiques plus cohérentes* », c'est-à-dire regrouper les différents moyens et instruments des politiques européennes existants afin de mettre en place des politiques en matière de développement, de commerce et d'environnement qui poursuivent les mêmes objectifs. Bref, aboutir à des plus grandes synergies entre les outils de développement et ceux de sécurité.

Deuxièmement, « *coopérer avec ses partenaires* ». Dans la SES, il est reconnu que l'Union européenne ne peut pas faire face aux menaces actuelles évoquées dans la stratégie. En conséquence, la coopération multilatérale et les partenariats bilatéraux deviennent une de ses priorités en matière de sécurité et de défense.

De plus, cinq ans après l'adoption de la SES, la révision de cette stratégie fera, cette fois-ci, explicitement référence à la responsabilité de protéger à l'égard de la résolution des conflits: « *pour être durables, les solutions aux conflits doivent associer tous les acteurs régionaux ayant un intérêt commun pour la paix. Les gouvernements souverains doivent assumer la responsabilité des conséquences de leurs actions et ont le devoir commun de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité* »<sup>27</sup>

### **3.2 Le consensus européen sur le développement**

Si le principe de responsabilité de protéger repose sur le concept de « *sécurité humaine* » - garantir la sécurité des individus en termes, économiques, alimentaires, environnementaux, personnels, communautaires, politiques et de santé-, l'Union européenne pourrait donc jouer un rôle majeur à ce propos et le consensus européen pour le développement deviendrait, en théorie, un outil non négligeable pour garantir la sécurité des individus.

Adoptée par le Conseil européen en décembre 2005, cette déclaration commune du Conseil, du Parlement et de la Commission donne, pour la première fois, une vision commune de la coopération au

24 « Une Europe sûre dans un monde meilleur », *Stratégie européenne de sécurité*. Bruxelles 12 décembre 2003.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 « Assurer la sécurité dans un monde en mutation », Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, Bruxelles 11 décembre 2008. (S407/08)

développement et devrait servir à l'harmonisation des actions de l'Union européenne. Elle établit un cadre commun à l'Union européenne et à ses Etats membres pour la mise en place de leurs politiques de développement.

Si l'objectif principal était « *la réduction de la pauvreté dans le monde dans le contexte de développement durable* »<sup>28</sup>, le consensus s'est vu doté d'objectifs complémentaires pour y accéder, à savoir: la promotion de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme, la protection des ressources naturelles, ainsi que la croissance économique et la création de richesses en faveur des populations pauvres.

Cette nouvelle vision de l'Union européenne pour le développement intègre les principes fixés lors de la Déclaration de Paris<sup>29</sup> quant à l'efficacité de l'aide. Dorénavant, l'appropriation (l'« *empowerment* » des pays partenaires qui exercent, eux-mêmes, réellement une maîtrise de leurs politiques et stratégies de développement), l'alignement (nous intervenons en support des actions locales, en nous alignant sur ces dernières), l'harmonisation (ne pas créer de situation qui entre en opposition avec d'autres projets), la gestion axée sur les résultats (atteindre les résultats) et finalement, la responsabilité mutuelle (avoir les mêmes objectifs) sont devenus les principes de base de l'aide au développement. Le consensus postule que « *les pays en développement sont les principaux responsables de leur propre développement, mais l'UE assume sa part de responsabilité dans les efforts fournis conjointement dans le cadre du partenariat.* »<sup>30</sup> Pour ce faire, l'Union européenne devra concentrer ses activités dans une certaine quantité de domaines préétablis, y compris la gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme, la prévention des conflits et la fragilité des Etats.<sup>31</sup>

### 3.3 Le consensus européen sur l'aide humanitaire

Le consensus européen sur l'aide humanitaire est une déclaration commune du Conseil, du Parlement et de la Commission afin de pouvoir coordonner une action concertée au sein de l'Union européenne avec les autres acteurs pour améliorer la réponse collective aux crises humanitaires. Conçu dans le cadre du consensus européen pour le développement, une référence explicite à la responsabilité de protéger. « *The EU recalls the commitment to the responsibility to protect (...). Each individual state has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleaning and crimes against humanity. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to protect populations from those crimes. Where national authorities are manifestly failing to meet the responsibility to protect, the international community has confirmed that it is prepared to take collective action through the UN Security Council.* »<sup>32</sup>

En tant que principal fournisseur d'aide au développement, l'Union européenne est aussi le principal pourvoyeur d'aide humanitaire. Ceci l'amène à devoir assumer des responsabilités quant à la gestion des crises humanitaires. Dans ce cadre, la politique de l'aide humanitaire de l'Union européenne est fortement liée à toute une série de politiques menées par l'Union européenne en matière de développement, de santé, de souveraineté alimentaire de promotion des droits de l'homme. Seule une action coordonnée et cohérente avec les autres politiques de l'Union européenne pourra aboutir à une réponse efficace face aux crises humanitaires.

28 *Consensus européen pour le développement*, 2005.

29 Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, mars 2005. La Déclaration de Paris, entérinée le 2 mars 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré et engagé leurs pays et organismes à continuer à augmenter les efforts d'harmonisation, alignement et gestion axées sur les résultats avec des actions et indicateurs à suivre. DCD- CAD-OCDE.

30 *Consensus européen pour le développement*, 2005.

31 *Les pays qualifiés d'Etats fragiles dans le jargon du développement sont des pays aux structures fragiles, qui parviennent difficilement à rompre le cercle vicieux des conflits et du sous-développement.* Direction Générale de la Coopération au Développement belge. Rapport annuel 2007.

32 *Consensus européen sur l'aide humanitaire* 2007.

Finalement, il faut souligner qu'à partir du moment où, en principe, l'aide humanitaire fournie au travers du service d'aide humanitaire de la Commission européenne ne peut faire l'objet de conditionnalités politiques, elle ne pourrait pas être considérée comme un outil de gestion des crises ou de prévention des conflits par l'Union européenne.<sup>33</sup>

### 3.4 Les outils de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

En matière de PESC, la diplomatie publique de l'UE est basée sur les déclarations et les conclusions du Conseil: les déclarations de la présidence du Conseil en son nom propre, les déclarations de la présidence au nom de l'Union européenne et les conclusions adoptées lors de chaque réunion du Conseil « Affaires générales et relations extérieures » et, à l'occasion, de certaines réunions du Conseil européen. De plus, l'UE peut faire entendre sa voix au travers de trois instruments spécifiques de la PESC : la stratégie commune, l'action commune et la position commune. Toutefois, après la mise en œuvre du traité de Lisbonne, nous assisterons à un changement de terminologie et ces trois instruments seront tous dénommés « décisions ». Nous aurons donc des décisions concernant les objectifs stratégiques, les décisions de nature opérationnelle et les décisions concernant la position commune de l'Union européenne par rapport à une question en particulier.

Concernant l'axe opérationnel de la PESC, Galia Glume<sup>34</sup> énumère différents moyens d'actions susceptibles d'être utilisés dans le cadre de la responsabilité de protéger : les missions civiles, les opérations militaires, les sanctions économiques, financières ou ciblées à l'égard de dirigeants ou autorités étatiques, les embargos sur les armées et sur les matériaux à double usage et la nomination d'un représentant spécial destiné à gérer un dossier particulier.

En conséquence, soit au travers du développement de sa politique européenne de sécurité et de défense soit au travers des déclarations du conseil, l'UE est présente, en proportion plus ou moins importante, dans presque tous les dossiers d'actualité internationale. Néanmoins, aucun instrument spécifique à l'opérationnalisation de la responsabilité de protéger n'a été mis en place.

### 3.5 Faiblesse et limites de l'Union européenne à l'égard de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger

Comme on l'a vu, il existe des documents qui font une référence explicite, ou qui sont tout à fait conformes, aux objectifs de la responsabilité de protéger. Néanmoins, selon les analyses tant des experts académiques que des diplomates belges, « *aucun effort de systématisation ou d'opérationnalisation du concept n'est venu compléter ces références (très ponctuelles) – ni, partant, de processus de génération de moyens, procédures ou capacités y afférant.* »<sup>35</sup> Même le père fondateur du concept soulignait en 2007 que : « *en ce qui concerne l'Union européenne, il est clair qu'une distance importante reste à franchir pour donner à la responsabilité de protéger forme et voix au chapitre (...) sans aucun doute, Javier Solana et ses collègues du Conseil européen sont parfaitement conscients du principe, mais ils semblent largement réticents à l'invoquer dans quelque contexte qui s'y prête.* »<sup>36</sup>

Afin de jouer pleinement son rôle d'acteur de poids sur la scène internationale à l'égard de la protection des civils, l'Union européenne devrait s'attaquer, d'abord, aux problèmes qui émanent de son essence inter-pilier<sup>37</sup> : son défi principal est donc de dégager davantage de cohérence dans ses politiques.

33 GLUME Galia, « L'Union Européenne et la responsabilité de protéger ». Note d'analyse présentée à la réunion à propos de la responsabilité de protéger organisée par Justice et Paix et le CNAPD le 11 mai 2009. p.10

34 *Ibid.*

35 *Idem.* p.7

36 Gareth Evans in Galia GLUME, « L'Union Européenne et la responsabilité de protéger » *op.cit.* p.7

37 Ce sont les trois piliers qui ont défini l'architecture institutionnelle de l'UE jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne: 1. Les communautés européennes 2. La politique étrangère et de sécurité commune 3. La coopération policière et judiciaire en matière pénale.



D'un côté, entre les politiques des Etats membres et les politiques de l'UE et, d'un autre côté, entre les politiques des différentes institutions de l'Union européenne. En effet, comment pourrait-on prétendre mettre en place des politiques de développement afin de s'attaquer aux causes qui seraient à la base des explosions de violence, alors que, dans un même temps, on renforce une logique commerciale qui ne fait que condamner les pays les moins avancés à rester cantonnés dans leur rôle d'exportateur de matières premières? « A l'avenir, il est vital qu'une approche plus cohérente permette d'intégrer les politiques et la pratique, les avancées dans un domaine politique particulier devant prendre en compte son impact dans d'autres domaines (...) »<sup>38</sup>

De plus, il faut réduire l'écart qui sépare les politiques et la façon dont elles sont mises en œuvre afin d'améliorer les outils de développement et de sécurité dont dispose l'Union européenne. A cet égard, la réponse de l'Union européenne face à la crise au Darfour illustre le problème: « L'UE a octroyé plus de 500 millions d'euros à l'AMIS, la mission de l'Union Africaine au Darfour; cependant, le caractère sporadique et à court terme de ce financement a constitué une difficulté pour l'AMIS dans sa capacité à planifier à plus longue échéance ou s'équiper de façon adéquate. En outre, aucune formation n'a été dispensée à l'UA sur la façon de se plier aux exigences administratives de ce financement, causant ainsi de la frustration et d'importants délais (...) ces difficultés ont contribué à précipiter le déclin de la capacité de la mission de l'UA à effectivement protéger les civils, ainsi qu'à affaiblir la confiance que l'UA avait placée dans le principe de R2P. »<sup>39</sup>

## 4. Le rôle de la Belgique au niveau européen

Un des membres fondateurs de l'Union européenne, la Belgique, a su garder une place particulière au sein de l'Union européenne. Située au carrefour de l'Europe et malgré, ou du fait, de sa petite taille, elle a la capacité de jouer en divers endroits. Cela s'explique surtout par certains éléments caractéristiques de la diplomatie belge à pouvoir faire entendre sa voix : la bonne connaissance de ses dossiers grâce à un réseau de postes diplomatiques relativement étendu et à la coopération intra-européenne qui lui donne accès à un flux d'informations considérable, ses diplomates qualifiés ne sont pas soupçonnés de défendre des intérêts stratégiques particuliers dans différentes régions du monde et sa diplomatie pragmatique qui l'éloigne des positions intransigeantes. On pourrait donc présenter le rôle de la Belgique au sein de l'Union européenne comme un rôle de « médiateur suprême » ; loin d'imposer ses points de vue, elle transpose sa tradition de politique de consensus au niveau national vers le niveau européen.

### 4.1 La mise en place du traité de Lisbonne: quel rôle pour la présidence belge de l'UE ?

Pendant le deuxième semestre 2010, la Belgique sera le premier Etat membre qui assurera la présidence tournante de l'Union européenne après l'entrée en vigueur en décembre 2009 du traité de Lisbonne.<sup>40</sup>

Même si la mise en place du traité peut faire l'objet d'une analyse approfondie, nous nous concentrerons spécifiquement sur les changements concernant le rôle de la présidence tournante du Conseil qui ont été introduits lors de la ratification du traité. Ceci afin de dégager quelques défis et limites auxquels la Belgique devra faire face pendant sa présidence et, plus particulièrement, par rapport à ses capacités d'actions au niveau de la politique extérieure de l'Union.

38 « La Responsabilité de Protéger et l'Union européenne » Oxfam International, mars 2008.

39 *Ibid.*

40 L'Espagne a négocié un délai dans la mise en place des modifications du traité de Lisbonne afin de ne pas affecter le déroulement de sa présidence prévue en janvier 2010.

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la présidence du Conseil était assurée de manière tournante, tous les six mois, par un Etat membre ; ce qui lui conférait une nature instable<sup>41</sup>. Donc, pour contribuer à une plus grande stabilité, le traité de Lisbonne prévoit deux changements principaux en ce qui concerne l'organisation de la présidence du Conseil. En premier lieu la création du nouveau poste de « Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » afin d'apaiser la division entre la Commission et le Conseil en ce qui concerne la politique extérieure. En deuxième lieu, même si la présidence tournante du Conseil reste en vigueur, la présidence permanente du Conseil européen sera attribuée à un président élu par les chefs d'Etat et de gouvernement. Cette présidence permanente vient récemment d'être attribuée à l'ex-premier ministre belge Herman Van Rompuy, pour une durée de deux ans et demi.

Si la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de la sécurité commune était jusqu'à novembre 2009 attribuée à la présidence tournante, à partir de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, c'est le président permanent qui assurera cette fonction « à son niveau et en sa qualité ». En effet, ce dernier point détermine un partage des rôles avec le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui assurera l'ensemble de la coordination pour l'action extérieure et des délégations de l'Union en pays tiers.

Les changements introduits dans l'architecture institutionnelle de l'Union européenne, ont été considérés nécessaires pour répondre aux nouveaux défis émanant de l'élargissement de l'Europe des six à l'Europe des vingt-sept. Théoriquement, ces modifications visent à donner une réponse à trois grands objectifs encore inachevés.

- Premièrement, plus de démocratie et de transparence dans le fonctionnement des institutions européennes au travers du renforcement, pas uniquement du Parlement européen (jusqu'à aujourd'hui très faible dans les rapports de forces qui l'opposent à la Commission et au Conseil), mais aussi aux parlements nationaux ; et ceci afin d'accroître leurs possibilités pour se faire entendre<sup>42</sup>.
- Deuxièmement, simplifier les méthodes de travail et les règles pour le vote, afin d'augmenter l'efficacité de l'Europe et notamment la capacité des Etats membres à agir sur les thématiques prioritaires pour l'UE.
- Troisièmement, renforcer la capacité de l'Europe à parler d'une seule voix, devenir un seul acteur, principalement par rapport aux questions de sécurité commune. Cela concerne donc essentiellement la mise en œuvre de la PESC. « *L'Union est dotée d'une personnalité juridique unique, ce qui renforce son pouvoir de négociation, la rend plus efficace sur la scène internationale et fait d'elle un partenaire plus visible aux yeux des pays tiers et des organisations internationales.* »

Dans ce contexte, la Belgique assurera la présidence tournante de l'Union européenne aux côtés du nouveau président du Conseil, du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et du nouveau corps diplomatique européen : le service européen pour l'action extérieure sur lequel s'appuiera le HR pour l'accomplissement de son mandat. Alors, quelle marge de manœuvre reste-t-il à la Belgique en tant que présidente tournante du Conseil?

La pratique a reconnu à la présidence tournante le rôle essentiel de « faiseur de compromis » afin de

41 Pour faciliter la transition entre les présidences tournantes différents mécanismes ont été mis en place: les travaux de chaque présidence sont enserrés dans un cadre plurisemestriel (dix-huit mois) et un rôle actif est conféré, au cours de chaque présidence, à l'Etat membre qui assurera la présidence suivante. Voir : JOUNO Thurian, *Questions européennes: le droit et les politiques de l'Union*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.p. 126.

42 Il est clair que le traité accorde plus de pouvoirs au Parlement européen quant à la législation de l'UE, au budget de l'UE, aux accords internationaux et au processus de codécision dans les *policy making* (ce qui renforce, en théorie, le rapport de forces vis-à-vis du Conseil). En ce qui concerne le rôle des parlements nationaux, cela reste pour le moment dans un cadre théorique, il n'est pas encore établi au travers de quels mécanismes cela se traduira en pratique.

concilier les points de vue des Etats membres. De plus, en tant qu'interlocutrice de la Commission et du Parlement européen, elle peut jouer un rôle essentiel dans le dialogue institutionnel. Or, à partir de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il y a encore certains domaines -à savoir la santé, le transport et la concurrence, parmi d'autres- où ses capacités de propositions restent quasiment intactes ; par contre, en matière de PESC et de la représentation extérieure de l'UE, le rôle que peut jouer la Belgique pendant sa présidence devient plutôt symbolique. Il se verra fortement réduit au profit du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Dorénavant, c'est la HR qui présidera le Comité politique et de sécurité (COPS), chargé de suivre la situation internationale dans les domaines de la PESD et de la PESC, ainsi que de définir et de suivre la réponse de l'Union européenne face aux situations de crises (en ce comprise la réponse militaire).

Ce nouveau cadre institutionnel n'empêche pas la présidence tournante d'avoir des priorités au niveau des affaires étrangères. Mais, à partir de l'introduction de ces modifications, l'Etat membre qui assurera la présidence tournante, ne jouera plus son rôle de *primus inter pares* dans les institutions où se discutent les questions en matière de PESC ou de la représentation extérieure de l'UE<sup>43</sup>.

#### **4.2 Comment la Belgique se prépare-t-elle pour cette présidence ?**

Sous la coordination du secrétaire d'Etat Monsieur Olivier Chastel, depuis l'été dernier, un groupe de suivi a été mis en place pour la coordination et la validation de toutes les décisions relatives à la préparation de la présidence de l'Union européenne. Au-delà des aspects techniques que cela engendre, il a exprimé, à plusieurs reprises, son désir de vouloir « rendre le projet européen tangible et accessible au citoyen »<sup>44</sup> et donc de donner aux préparatifs de la présidence belge une approche « inclusive ». De cette approche, deux initiatives ont vu le jour en Belgique dans la préparation de ce mandat européen. Une plateforme internet de consultation des citoyens belges mise en place pour faire entendre les avis des citoyens à propos des défis auxquels l'Union européenne doit faire face, a été ouverte en novembre 2008. Des séminaires ont été organisés à l'Institut des relations internationales Egmont afin d'inviter des représentants de la société civile à exprimer leurs points de vue par rapport aux principales questions d'actualité : la crise financière et économique, le réchauffement climatique, la dépendance énergétique, la prévention des conflits et la stratégie de Lisbonne ont été quelques-unes des thématiques abordées parmi d'autres.

D'après le discours officiel, ces consultations doivent être inscrites dans un cadre qui va au-delà de la présidence européenne. Elles se veulent conformes aux objectifs de la déclaration de Laeken et à la convention sur l'avenir de l'Europe ; deux événements qui sont considérés comme un rapprochement entre les citoyens et la construction européenne. Néanmoins, et au-delà des engagements discursifs pris quant au rôle de la société civile dans la construction européenne, les résultats des consultations restent mitigés. A cet égard, en mars 2009, la Commission Justice et Paix a plaidé pour « la création d'une cellule de représentants de la société civile pour soutenir le travail. De plus, nous pensons que la plateforme internet de consultation des citoyens belges lancée par le M. le Secrétaire d'Etat, n'est pas suffisante pour faire entendre la voix de la population belge sur les grands défis européens de politique extérieure qui nous attendent comme le désarmement, la prévention des conflits et la justice internationale. »<sup>45</sup>

L'autre axe de cette approche « inclusive », fait référence à la troïka présidentielle -l'Espagne, la Belgique et la Hongrie- qui assurera la présidence tournante de l'Union européenne entre janvier 2010 et juin 2011. Ces trois Etats membres (un fondateur, un Etat membre depuis 23 ans et un nouvel Etat

43 Au moment de la rédaction de la présente étude, les priorités de la Belgique pour la présidence du Conseil ne sont toujours pas disponibles.

44 Intervention secrétaire d'état Chastel aux journées diplomatiques. Bruxelles le 21 avril 2009.

45 Santiago FISCHER et Julie DEJONCKHEERE « Politique extérieure belge : du Conseil de sécurité à la présidence de l'Union Européenne. » Commission Justice et Paix, mars 2009.p.3

membre) ont choisi de concentrer leurs efforts pour articuler les programmes particuliers autour d'un programme commun, rédigé et soutenu par les trois Etats. Ce programme établira les principales lignes politiques auxquelles les présidences suivantes porteront le plus d'attention afin de renforcer la continuité et la stabilité des politiques menées au sein de la présidence tournante.

## 5. Le rôle de la Belgique au sein des Nations Unies

Depuis septembre 2009, la Belgique assume la vice-présidence de l'Assemblée Générale des Nations Unies aux côtés de 21 autres pays. Parmi les axes principaux en débat à l'Assemblée Générale, plusieurs questions d'actualité se trouvent au centre de la discussion : la crise financière et économique et son impact sur le développement, le changement climatique, les défis pour atteindre les objectifs du millénaire, tout comme les questions relatives à la paix et à la sécurité internationale, la prévention des conflits et la consolidation de la paix, sur lesquels nous centrerons particulièrement notre attention.

### 5.1 Le soutien de la Belgique au concept de responsabilité de protéger

Lors de la 6216<sup>ème</sup> séance du Conseil de sécurité en novembre 2009, la délégation des diplomates belges auprès des Nations Unies réaffirmait sa préoccupation en ce qui concerne la protection des civils dans les conflits armés *« s'il est indéniable que des progrès significatifs ont été accomplis par les Nations Unies en matière de protection des civils au cours des dix dernières années, force est de constater que les civils restent, à ce jour, les premières victimes de ces conflits. Il nous reste dès lors énormément à faire en la matière (...) je ne saurais terminer sans rappeler l'importance pour la Belgique du principe de responsabilité de protéger auquel l'Assemblée Générale vient de réitérer son soutien. »*<sup>46</sup>

Au sein des Nations Unies, la Belgique soutient le concept de responsabilité de protéger sans réserve depuis le début. De plus, lors du sommet des chefs d'Etat en 2005 qui a abouti à l'intégration du concept dans son rapport final, la diplomatie belge, en faisant valoir son rôle de *« go between »* entre délégations, a organisé une réunion informelle à New York avec plus de 60 ambassadeurs afin d'expliquer le concept et de renforcer l'adhésion des Etats membres des Nations Unies à celui-ci.

Un des facteurs qui explique cet engagement belge à l'égard de la responsabilité de protéger, est le fait que la Belgique partage la même approche que celle avancée par le rapport Evans-Sahnoun à propos de la souveraineté des Etats. Le ministre de Gucht soutenait devant l'Assemblée Générale en 2008 : *« Etre un Etat souverain signifie également prendre ses responsabilités dans la communauté internationale et plus encore à l'égard de sa propre population [en conséquence] la souveraineté ne donne pas un laissez-passer pour un comportement incompatible avec les valeurs et les engagements auxquels nous avons souscrit au sein des Nations Unies ».*<sup>47</sup>

De plus, l'engagement de la Belgique vis-à-vis du concept ne se limite pas à son accord quant au document final. Lorsqu'il a été question de choisir les critères pour limiter l'application du concept, la Belgique a essayé de l'élargir davantage. A partir du moment où le respect pour les droits de l'homme est une des préoccupations majeures dans la politique extérieure belge, elle était prête à appuyer un cinquième critère en plus des quatre actuellement retenus (les crimes de guerre, le nettoyage ethnique, les crimes contre l'humanité et le génocide) : la possibilité de faire appel à la responsabilité de protéger s'il y avait une violation massive des droits de l'homme. Ce n'était pas un simple appui. Il s'agissait d'un soutien actif au sein des Nations Unies visant à élargir le concept.

En soutenant la responsabilité de protéger, la Belgique voyait une opportunité majeure pour la promo-

46 Déclaration de M. Thomas Lambert, Ministre Conseiller, Chargé d'affaires AI de la Belgique auprès des Nations Unies « La protection des civils dans les conflits armés » Conseil de Sécurité – 6216<sup>ème</sup> Séance, New York, le 11 novembre 2009.

47 Déclaration de S.E.M. Karel de Gucht, ministre des affaires étrangères; 63<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, le 27 septembre 2008.

tion et la défense des droits de l'homme. Néanmoins, son positionnement quant à l'élargissement du concept n'a pas porté ses fruits. La protection des populations civiles face aux violations massives des droits de l'homme a été considérée comme un concept trop flou; de la Turquie à la Chine, en passant par la Colombie, les violations massives des droits de l'homme se sont intensifiées partout dans le monde. Pour le courant qui soutient une vision restreinte de la responsabilité de protéger, la préoccupation majeure concernant l'élargissement du concept serait le risque de diluer le concept et donc de discréditer son application.

Après l'adoption du concept dans la déclaration finale du sommet des chefs d'Etat en 2005, la Belgique a intégré le concept de responsabilité de protéger comme une de ses grandes priorités en matière de politique extérieure. Même si la vision officielle avancée par les diplomates belges part du principe de soutenir les trois piliers de la responsabilité de protéger, cela n'a pas empêché la Belgique de faire une lecture originale de son axe préventif. Elle considère l'aide publique au développement comme un des moyens principaux pour prévenir les conflits et les violations massives des droits de l'homme. Si le consensus de Monterrey soulignait la nécessité pour les pays industrialisés d'affecter 0,7% de leur produit national brut à l'aide publique au développement en 2015 ; la Belgique, au travers de la loi-programme du 24 décembre 2002<sup>48</sup>, s'est engagée à affecter 0,7% de son produit national brut à l'aide publique au développement d'ici 2010.

Finalement, une des questions les plus controversées quant à l'application de la responsabilité de protéger concerne l'utilisation du droit de veto par les membres permanents du Conseil de sécurité. A cet égard, conformément à sa tradition de consensus, la Belgique a plaidé pour une « pratique de son usage responsable », voire une autolimitation volontaire, dès lors qu'on se trouve face à des situations qui relèvent de la responsabilité de protéger. Selon le Représentant permanent de la Belgique auprès des Nations Unies en mars 2009 : « *l'exercice du droit de veto ne pourrait en aucun cas empêcher l'adoption de mesures dans des situations de crimes de guerre, crimes contre l'humanité, génocide, nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, comme suggéré par les S5 et par le Secrétaire Général dans son rapport sur la responsabilité de protéger. Il s'agirait, à ce stade, d'encourager des engagements volontaires des détenteurs du droit de veto plutôt que d'introduire des éléments de limitation juridiquement contraignants* »<sup>49</sup>

Par ailleurs, le soutien de la Belgique aux initiatives de l'Assemblée Générale concernant la protection des civils dans les conflits armés ne se limite pas à ce seul concept de responsabilité de protéger. Elle soutient aussi toute une série d'initiatives fortement liées à ce dernier. A ce stade essentiellement théorique de la question, la mise en œuvre des missions de consolidation de la paix ou des initiatives de lutte contre l'impunité, parmi tant d'autres, ont une importance exceptionnelle pour inciter les Etats à renforcer leurs capacités et à s'acquitter de leurs responsabilités vis-à-vis de leur population, et donc contribuer indirectement aux objectifs relevant de la responsabilité de protéger.

## 5.2 La Commission de consolidation de la paix

Depuis début 2009, la Belgique joue un rôle important dans une des composantes essentielles de l'architecture de sécurité des Nations Unies: la Commission de consolidation de la paix (CCP). Cet organe consultatif créé de concert par le Conseil de sécurité et l'Assemblée Générale a été mis en place en 2005 avec l'intention de mettre un terme à la résurgence des conflits armés. Les principales missions de la CCP sont : l'élaboration de stratégies intégrées pour participer à la consolidation des Etats qui

48 La loi-programme du 24 décembre 2002, en son article 458, dispose qu'une «note de solidarité, dans laquelle le gouvernement explique quelles mesures il prévoit en vue d'atteindre, selon un calendrier de croissance maintenue et annuelle, au plus tard à partir de 2010, 0,7% du revenu national brut pour les moyens affectés à l'aide au développement officielle belge, selon les critères établis au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Chambre des représentants de Belgique à consulter sur : <http://www.lachambre.be/FLWB/pdf/52/0994/52K0994018.pdf>

49 Intervention de S.E.M. Jan Grauls, Représentant permanent de la Belgique auprès des Nations Unies 16 mars 2009.

sortent des conflits, maintenir la mobilisation internationale afin de dégager les ressources nécessaires à la reconstruction et au renforcement des institutions de ces Etats et, enfin, élaborer des recommandations et donner des informations visant à l'amélioration de la coordination des acteurs impliqués dans le processus de consolidation de la paix.<sup>50</sup>

Les travaux de la CCP sont appuyés par une « configuration » spécifique composée d'Etats, d'institutions financières internationales et d'organisations régionales et internationales. Actuellement, la Belgique assure la présidence de la configuration spécifique concernant la République Centrafricaine.

Pendant son mandat, la Belgique doit identifier les points prioritaires dans la phase immédiate post-conflit, améliorer la coordination entre les différents bailleurs de fonds et mobiliser des fonds supplémentaires ; et ceci selon une stratégie intégrée et conjointement avec les autorités locales. Si ces éléments relèvent des objectifs principaux de la CCP, la Belgique s'est aussi engagée à attirer l'attention sur des initiatives concrètes de consolidation de la paix comme par exemple, le renforcement de l'Etat de droit, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants ou encore la réforme du secteur de sécurité. « Ainsi, le soutien de la Belgique à cette dynamique prend également la forme d'une mise à disposition d'expertise depuis Bruxelles, d'une part en appui à la CCP pour les questions qui relèvent de la RCA, et de l'autre, comme appui à l'équipe multidisciplinaire Commission européenne / PNUD à Bangui, à l'occasion de missions de suivi et évaluation organisées a priori tous les deux mois »<sup>51</sup>

### 5.3 La lutte contre l'impunité, un axe transversal de la diplomatie belge

Partant du principe que « une paix durable ne peut se faire sans l'établissement de la justice », la Belgique considère comme une de ses préoccupations majeures la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux reconnus par la Cour pénale internationale, à savoir le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité -c'est à dire les mêmes crimes qui relèvent de la responsabilité de protéger. Lors de la 65ème assemblée des Nations Unies, elle s'est engagée à poursuivre son soutien aux initiatives qui émanent des différents organes des Nations Unies, afin que les auteurs de ces crimes soient amenés devant la justice. « L'impunité constitue non seulement le terreau à partir duquel la violence se développe et se reproduit, mais elle sape également les fondations de tout effort de reconstruction et de redéveloppement. »<sup>52</sup> A cet égard, et conformément à son soutien à la Cour pénale internationale, la Belgique revendique la promotion du caractère universel du Statut de Rome ainsi que le renforcement de l'Etat de droit et de la justice au niveau national. Ces dernières initiatives sont, conjointement avec le développement des capacités nationales, les piliers fondamentaux pour le maintien de la paix et la sécurité.

La Belgique porte une attention particulière à la lutte contre l'impunité à l'égard des violences sexuelles commises contre les femmes. Cela a été une des thématiques principales lors de son mandat au Conseil de sécurité. A ce propos, elle a soutenu l'introduction d'une protection contre toutes les formes de violence contre les femmes dans le cadre des mandats de missions de paix, une unité de genre a d'ailleurs été introduite dans le mandat de la MONUC. De plus, dans sa lutte contre l'impunité et pour le renforcement du droit pénal, elle continue à plaider pour que toutes les formes de violence commises contre les femmes ne puissent jamais bénéficier de mesures d'amnistie.

De plus, son engagement vis-à-vis de la protection des droits des femmes au niveau international ne se

50 Voir Neil LOPES « La Commission de la consolidation de la paix : la paix durable se fait attendre ». GRIP, Bruxelles août 2008.

51 Marta MARTINELLI et Emmanuel KLIMIS, *La réforme du secteur de sécurité en République Centrafricaine. Quelques réflexions sur la contribution belge à une expérience originale*. Les rapports du GRIP, Bruxelles, mai 2009, p.29

52 Déclaration prononcée par S.E.M. Marcus LEROY, Ministre Conseiller. Débat « Les femmes, la paix et la sécurité » Conseil de sécurité, le 7 août 2009.

limite pas à ces dernières années. En 1985 la Belgique a été un des pays à ratifier la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes formes de discriminations à l'égard des femmes ; convention qui a été renforcée par la résolution 1325<sup>53</sup> du Conseil de sécurité en 2000. Ces deux mesures ont contribué profondément à la prise en compte du rôle essentiel des femmes dans les processus de paix et de développement durable.

## 6. L'expérience acquise : le rôle de la Belgique au Conseil de sécurité<sup>54</sup>

En tant que membre non permanent du Conseil de sécurité et suivant la Charte des Nations Unies, la Belgique avait la responsabilité d'agir au nom de la communauté internationale et donc de défendre des intérêts globaux. Néanmoins, cette opportunité de concrétiser son engagement multilatéral ne l'a pas empêchée d'exercer ses responsabilités en partant d'un point de vue belge et européen. De plus, le fait d'avoir à ses côtés cinq Etats membres de l'Union européenne, c'est-à-dire un tiers des membres du Conseil de sécurité, a été considéré par les autorités belges comme une opportunité pour renforcer son plaidoyer en faveur d'une identité européenne de sécurité et de défense et de poursuivre, indirectement, son engagement quant à la mise en place de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Dans ce cadre, et malgré son statut de petit pays, la Belgique n'a pas hésité à mettre en avant son rôle traditionnel de conciliateur et de « *honest broker* » pour faire entendre ses propres points d'attention. Autrement dit, son caractère de médiateur désintéressé sans risque d'avoir un agenda caché, voire des intérêts stratégiques à défendre, lui a permis d'aborder de nombreuses questions au sein du Conseil de sécurité. Elle ne s'est donc pas cantonnée au rôle de « *one-issue delegation* » limitée aux dossiers de la région des Grands Lacs.

Les axes principaux de l'action diplomatique belge au sein du Conseil de sécurité ont été établis lors de l'adoption d'une résolution de la Commission des Relations extérieures de la Défense du Sénat en décembre 2006. A travers ce document, le Sénat présente au gouvernement fédéral toute une série de recommandations à prendre en compte lors de son mandat au sein du Conseil de sécurité. Il y avait seize<sup>55</sup> questions d'intérêt majeur pour le gouvernement belge, parmi lesquelles nous en soulignons trois : la prévention des conflits, les opérations de maintien de la paix et la gestion des situations post-confliktuelles, et l'Afrique, notamment par rapport à l'exploitation illégale des ressources naturelles.

La question de l'exploitation illégale des ressources naturelles en zones de conflit en Afrique Centrale, a été considérée par la Belgique comme la thématique centrale de sa présidence mensuelle au Conseil de sécurité. En faisant ce choix, la Belgique n'a pas seulement réussi à attirer l'attention sur une question négligée par l'ensemble de la communauté internationale mais, plus concrètement, elle est parvenue à faire adopter une déclaration présidentielle<sup>56</sup> reconnaissant l'exploitation des ressources naturelles comme un facteur important dans certains conflits.

A côté de l'exploitation illégale des ressources naturelles, et tout à fait indissociable de celle-ci, l'enrôlement des enfants-soldats a été la deuxième thématique transversale de la Belgique. L'attention qu'elle a portée sur la protection des civils, notamment par rapport aux enfants-soldats et la violence sexuelle à l'égard des femmes comme arme de guerre, est à inscrire dans le cadre plus large de sa politique de maintien de la paix.

53 La Belgique a siégé au Conseil de sécurité en tant que membre non permanent durant la période 2007-2008.

54 Pour une analyse détaillée concernant le rôle de la Belgique au Conseil de sécurité voir : Corentin GENIN et Santiago FISCHER « La Belgique au Conseil de sécurité des Nations Unies. Rôle et action diplomatique. » Commission Justice et Paix, Bruxelles, décembre 2007.

55 *Idem* .p.17.

56 Déclaration présidentielle du Conseil de sécurité : S/PRST/2007/22.

Force est de constater l'importance de l'attention portée par la Belgique à ces thématiques. Un an après la finalisation du mandat belge, en août dernier, le Conseil adopta, à l'unanimité, une nouvelle résolution par rapport à la problématique des enfants et des conflits armés. Au travers de celle-ci, le Conseil de sécurité élargit le champ d'application du Mécanisme de surveillance et de communication de l'information (MRM)<sup>57</sup>. Le rapport annuel adressé au Conseil inclura dorénavant une liste des parties responsables d'assassinats ou de mutilations et de viols ou autres violences sexuelles contre des enfants dans des situations de conflit. De plus, deux nouvelles résolutions ont été adoptées à propos de la protection des femmes et des filles dans les conflits armés ainsi que leur participation dans la situation post-conflit. Si la résolution 1820, adoptée en 2008, reconnaissait le lien entre les violences sexuelles et la consolidation de la paix, les nouvelles résolutions établissent des mesures concrètes pour s'attaquer à cette problématique ainsi que pour renforcer concrètement le rôle des femmes dans la prévention et la gestion des conflits, ainsi que dans la consolidation de la paix.

L'attention portée par la Belgique concernant la protection des civils dans les conflits armés apparaît comme une de ses préoccupations majeures. En effet, comme cela vient d'être exposé, depuis 2005, la Belgique s'est positionnée en faveur de la responsabilité de protéger. Durant son mandat au Conseil de sécurité, ceci l'a amenée à faire appel à l'application du concept.

Lors de la discussion concernant la situation politique et militaire au Zimbabwe, un projet de résolution prévoyait la mise en place d'un embargo sur les armes à destination du Zimbabwe, l'interdiction de voyager à l'encontre du président Robert Mugabe et le gel de ses avoirs financiers. La Belgique, aux côtés de huit autres Etats membres, a voté pour ce projet de résolution et, a œuvré afin de renforcer cette position en faisant référence au concept de responsabilité de protéger, à partir du moment où l'Etat lui-même ne garantissait plus la protection de sa population. Cependant, le projet de résolution n'a pas été adopté, à cause des votes négatifs des membres permanents du Conseil, à savoir la Chine et la Russie.<sup>58</sup>

Finalement, dans le cas de la République Démocratique du Congo, domaine d'expertise traditionnel de la diplomatie belge, toutes les résolutions adoptées entre 2007 et 2008 concernant ce pays furent fortement influencées par la contribution de la Belgique. En effet, la rénovation du mandat de la MONUC sans diminution d'effectifs ni de moyens financiers ; la résolution du Conseil concernant le rôle de la MONUC dans l'organisation des élections locales ; et le fait que le critère de la violence à l'égard des femmes ait été retenu comme critère possible pour l'adoption de sanctions individuelles, sont toutes des mesures qui portent la marque de la Belgique.

---

57 Mécanisme établi par la résolution 1612 du Conseil de sécurité (2005) concernant six violations graves des droits de l'enfant : le recrutement ou l'emploi d'enfants-soldats par des groupes armés et des forces armées, l'assassinat ou la mutilation d'enfants, le viol d'enfants ou autres actes graves de violence sexuelle, l'enlèvement, les attaques dirigées contre des écoles ou des hôpitaux et le refus d'autoriser l'accès des organismes humanitaires aux enfants. Information en ligne : [www.unicef.org](http://www.unicef.org)

58 Pour une description approfondie de la discussion menée au conseil de sécurité par rapport à la situation au Zimbabwe voir *Rapport du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale* (couvrant la période du 1<sup>er</sup> août 2007 au 31 juillet 2008).



## PARTIE II

### LE RÔLE DE LA BELGIQUE DANS LES INSTANCES MULTILATÉRALES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS LIÉS AUX RESSOURCES NATURELLES À L'EST DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

La situation actuelle à l'est de la RDC met en évidence l'importance d'établir le lien qui existe entre la notion de prévention de conflits et les politiques de coopération au développement. Par ce biais, nous aborderons conjointement la perspective de prévention de conflits et la perspective du développement local comme piliers fondamentaux pour aboutir au maintien de la paix et au processus du développement durable.

La politique de la Belgique en matière de coopération au développement et de prévention des conflits s'appuie sur trois niveaux d'action. Le premier est celui de ses propres politiques de coopération bilatérale. Les deux autres sont menés au sein des instances multilatérales, à savoir respectivement l'UE, au niveau régional et les Nations Unies, au niveau international. Dans ce troisième niveau, en plus de son action au sein des Nations Unies, la Belgique a également un rôle à jouer dans le cadre de certaines initiatives multilatérales concertées entre les gouvernements, le secteur des industries extractives et des organisations de la société civile.

#### 1. L'est de la RDC et le pillage des ressources naturelles

L'est de la République Démocratique du Congo, l'une des régions les plus riches du monde en ressources naturelles, est un exemple criant du pillage des dites ressources et de la manière dont ce phénomène pérennise les conflits armés. Depuis la période coloniale, en passant par ce qu'on a appelé la « première guerre mondiale africaine »<sup>59</sup> et jusqu'à aujourd'hui, la RDC a subi un bradage systématique de ses richesses au profit des puissances coloniales, du régime de Mobutu durant la guerre froide, des Etats voisins, des entreprises transnationales, des groupes rebelles et même de la part de ses propres forces armées.

Depuis quelques années, la plupart des analyses attirent l'attention sur une « malédiction des ressources naturelles ». En effet, alors que la richesse de son sol amène certains à évoquer un « scandale géologique », le constat inéluctable est que la majeure partie de la population congolaise ne profite pas de cette richesse. Malgré la fin de la guerre officiellement signée en 2002, l'est du pays est toujours plongé dans une situation de conflit et d'insécurité où les seigneurs de la guerre contrôlent différentes régions du pays. Cette situation trouble est grandement favorisée par la faiblesse, voire l'absence, d'un Etat qui se révèle incapable d'assurer un contrôle sur l'exploitation des richesses nationales : « *devenu un des théâtres majeurs de la nouvelle compétition multipolaire pour l'accès aux ressources naturelles, les marges de manœuvre du gouvernement congolais sont limitées. Il ne dispose ni d'une armée, ni d'un appareil judiciaire dignes de ce nom, ce qui le rend incapable de garantir la sécurité, la paix et la justice sur l'ensemble de son territoire (...). Les populations locales, victimes de la morosité économique et des conflits alimentés par le pillage des ressources naturelles, sont condamnées à la débrouille.* »<sup>60</sup>

Dans ce contexte, s'attaquer à la situation d'insécurité à l'est du Congo ne peut être envisageable qu'en s'attaquant d'abord aux causes qui sous-tendent ces explosions de violence. Partant du principe que les questions de sécurité et de développement sont « les deux faces d'une même pièce », seul un renforcement des capacités de l'Etat pourra aboutir à la consolidation d'un processus de paix durable.

59 Conflit armé qui a eu lieu sur le territoire de la RDC entre 1998 et 2002 (date de la fin officielle de la guerre). D'autres auteurs situent la fin formelle de la guerre le 30 juin 2003 avec la mise en place du gouvernement de transition.

60 Bob KABAMBA et Arnaud ZACHARIE, *La reconstruction congolaise*, édition Luc Pire, 2009.p. 5

## 2. La politique nationale de la Belgique vis-à-vis de la RDC

Près de cinquante ans après l'indépendance du Congo, la Belgique porte toujours un intérêt particulier à la RDC, et ce même après avoir renoncé à des intérêts stratégiques propres dans la région.

### 2.1 « L'expertise belge sur la RDC »

En effet, selon l'analyse réalisée par Xavier Zeebroek, l'intérêt actuel de la Belgique pour la RDC ne pourrait plus s'expliquer par des motifs économiques ou des échanges commerciaux, lesquels actuellement ne représentent qu'une partie infime de l'ensemble des échanges commerciaux belges avec le reste du monde.

Donc, si ce ne sont plus des intérêts économiques stratégiques qui guident l'action de la Belgique dans ce pays, nous pouvons nous demander ce qui l'amène à maintenir cet intérêt pour la RDC. En effet, sa mainmise sur tous les dossiers relevant de la RDC permet à un petit pays comme la Belgique de conserver un rôle central au sein des instances multilatérales concernant la situation de l'Afrique Centrale, et plus particulièrement celle de la RDC. Son mandat au Conseil de sécurité des Nations Unies, durant la période 2007-2008, confirme ce constat (voir partie I) : « grâce à l'importance de notre coopération et à cette connaissance approfondie de l'histoire et des réalités congolaises qu'une partie non négligeable des élites belges entretient, notre pays est régulièrement invité à participer à des cénacles qui, compte tenu du poids réel de notre pays dans la communauté internationale, devraient nous être fermés. Ce fut le cas pour deux instances majeures de consultation et de dialogue politique sur la RDC : le CIAT<sup>61</sup> et le groupe P3+2<sup>62</sup> ». <sup>63</sup>

Au-delà de cette situation, la Belgique mène, depuis plusieurs années, une politique volontariste de coopération au développement avec la région des Grands Lacs, et plus particulièrement avec Kinshasa.

### 2.2 La politique de coopération au développement de la Belgique en RDC

La politique volontariste de coopération au développement de la Belgique avec Kinshasa s'inscrit dans les nouvelles priorités de la coopération belge depuis 1999. En effet, la RDC est le premier pays à bénéficier de l'aide publique belge au développement et, dans un même temps, la Belgique est devenue le premier fournisseur d'aide extérieure reçue par la RDC.<sup>64</sup>

En mai 1999, une nouvelle loi fédérale relative à la coopération internationale est adoptée afin de réformer la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) qui est alors intégrée au Ministère des affaires étrangères. Sorte de compromis, cette loi marque une rupture dans la manière de gérer l'aide au développement et remet en question le principe d'« aide liée »<sup>65</sup>, selon lequel les bénéficiaires retirés par l'Etat belge priment sur l'aide

61 Comité international pour l'accompagnement de la transition. Il était composé des représentants des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité, de la Belgique, du Canada, de l'Angola, de l'Afrique du Sud, du Gabon de la Zambie, de l'UE, de l'Union Africaine et de la MONUC. Sa mission était de garantir la bonne mise en œuvre de l'Accord global et inclusif et soutenir le programme de transition de la RDC.

62 Formule désignant les trois membres permanents du Conseil de sécurité plus deux non permanents, à savoir la Belgique et l'Afrique du Sud.

63 Xavier ZEEBROEK, « Le paradoxe de l'expertise belge au Congo ». Note d'analyse du GRIP, 29 septembre 2009, Bruxelles. p.3

64 Voir les tableaux de l'aide publique belge au développement de la DGCD (en ligne): <http://www.dgdc.be/fr/statistiques/index.html>

65 En 1996, d'après une étude de DELOITTE & TOUCHE, sur 100 francs dépensés, 96 revenaient en Belgique. La coopération semblait alors plus orientée vers le développement du Nord que du Sud. Philippe SUINEN, « La Belgique fédérale et la coopération au développement », Syllabus master en sciences de la population et du développement, ULB, 2008.

octroyée en tant que telle. Depuis, la loi de 1999 pose de nouveaux principes de base au Fédéral pour la coopération au développement.

Désignant le développement humain comme objectif principal, cette loi prévoit une concentration de l'aide sur cinq secteurs précis auxquels il faut répondre. Parmi ceux-ci, on trouve la prévention des conflits<sup>66</sup> et la consolidation de la société civile, en ce compris la promotion d'une culture des droits de l'homme.

Les actions principales qui visent la consolidation de la paix et l'aide aux pays sortant des conflits s'articulent autour de l'appui aux ONG locales, du renforcement des Etat fragiles (dont la RDC fait assurément partie), de la promotion de la paix et de la sécurité -y compris la démobilisation des ex-combattants adultes et des enfants dans le région des Grands Lacs- et de la prévention des conflits au travers des divers mécanismes de renforcement des capacités institutionnelles pour définir et mettre en œuvre des plans de développement local.

Par ailleurs, en ce qui concerne la politique de coopération au développement belge, le *peer review* du CAD de l'OCDE soulignait que « *La Belgique tire parti de la flexibilité et de la complémentarité que lui donnent ses différents canaux d'acheminement de l'aide (aides bilatérales directe et indirecte, aide multilatérale) pour agir directement auprès des populations ou bien au niveau des institutions nationales. Maximisant ainsi sa capacité à jouer le rôle de « go-between » entre délégations, « la Belgique cherche à jouer un rôle de catalyseur vis-à-vis des autres donateurs et à agir en complémentarité avec ceux-ci, souvent par le biais d'institutions multilatérales* »<sup>67</sup>. En outre, l'expertise de la Belgique sur la RDC évoquée au point précédent renforce ce rôle de « *go-between* ».

### 3. La Belgique et les politiques de l'Union européenne

Nous l'avons vu, l'Union européenne est le principal pourvoyeur d'aide au développement envers l'Afrique. Donc, si nous partons du constat que les questions de sécurité sont indissolublement liées aux questions de développement, la coopération au développement peut constituer un outil important pour prévenir les conflits. Ainsi, pour comprendre le rôle de l'Union européenne quant à la prévention des conflits, nous commençons par l'analyse de sa politique d'aide publique au développement (APD) et de son positionnement en ce qui concerne le partenariat EU-ACP. Ensuite, nous évaluons la cohérence de ces éléments avec sa politique d'approvisionnement en matières premières.

#### 3.1 L'engagement européen en matière d'aide publique au développement

Le consensus de Monterrey adopté en mars 2002, reconnaît la mobilisation des ressources nécessaires comme un des facteurs externes à tenir en compte pour atteindre les objectifs du millénaire : « *nous notons avec inquiétude que, selon les estimations les plus récentes, les ressources mobilisées sont tout à fait insuffisantes pour réaliser les objectifs de la communauté internationale en matière de développement, notamment ceux énoncés dans la Déclaration du millénaire* ». <sup>68</sup> Ainsi, l'aide publique au développement étant l'un des principaux points identifiés comme jouant un rôle dans les politiques de financement au développement, l'objectif pour les pays industrialisés d'affecter 0,7% de leur produit national brut à l'aide publique au développement a été fixé.

En tant que principale pourvoyeuse d'aide au développement<sup>69</sup>, l'Union européenne a adopté cette recommandation et, en 2005, elle s'est engagée à atteindre les 0,7% pour 2015. Certains Etats mem-

66 « *La prévention des conflits implique le déploiement d'efforts qui s'inscrivent dans le cadre d'un engagement à plus long terme et qui visent (à court terme) à résorber les tensions manifestes et à prévenir l'éclatement ou la recrudescence des différends, contestations et conflits violents* », DGCI, *Consolidation de la paix*, note stratégique, 2002.

67 Examen par les pairs de la Belgique. Comité d'aide au développement, OCDE, 2005. p.39

68 Conférence internationale sur le financement du développement, « Adoption du consensus de Monterrey », Nations Unies, A/CONF.198/3, 1<sup>er</sup> mars 2002, paragraphe 2.

69 L'UE représente plus de la moitié de l'aide mondiale.

bres se sont engagés à atteindre cet objectif plus tôt, comme la Belgique et la Finlande pour 2010, la France, l'Irlande et l'Espagne pour 2012 et le Royaume Uni pour 2013. A cet égard, la note de politique générale du Ministère belge de la Coopération au Développement met en avant son engagement en faveur du renforcement de la coopération financière et technique internationale pour le développement : « avec un budget en augmentation malgré les conditions économiques et financières difficiles que connaît notre pays en ce moment, nous atteindrons le 0,6% en 2009 (...) l'aide n'augmentera pas seulement en volume mais son efficacité sera également accrue. »<sup>70</sup>

Néanmoins, loin des effets d'annonce extraordinaires, des analyses détaillées sur l'évolution de l'aide publique au développement ont largement démontré la nécessité de nuancer ces décisions présentées comme « historiques »<sup>71</sup>

### 3.2 En matière de coopération au développement : l'accord de Cotonou

Considéré comme le plus ambitieux cadre politique et financier en matière de coopération nord-sud, l'accord de Cotonou signé en 2000 entre l'Union européenne et les Etats de l'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), en vigueur depuis 2005, est un exemple caractéristique en matière d'aide multilatérale. Il s'inscrit dans le processus déjà ancien des accords de partenariat entre l'UE et les Etats ACP<sup>72</sup> : « Cotonou représente l'aboutissement d'une longue évolution relationnelle, qui était partie d'un simple rapport économique et commercial pour en arriver, après la fin de la guerre froide, à une relation plus ample, intégrant aussi une dimension politique, culturelle et la promotion des valeurs universelles telles que la paix. »<sup>73</sup>

Suite à la fin de l'accord de Lomé IV, l'accord de Cotonou vise l'établissement d'une nouvelle phase du partenariat nord-sud. Pour ce faire, une nouvelle approche de la coopération nord-sud est mise en place, laquelle met en avant la dimension politique comme l'un de ses principes fondamentaux. Cet accord repose sur cinq piliers interdépendants:

- le renforcement de la dimension politique des relations entre les Etats ACP et l'UE;
- la promotion des approches participatives, l'ouverture à la société civile, au secteur privé et aux autres acteurs non étatiques;
- les stratégies de développement et l'objectif de la réduction de la pauvreté;
- l'établissement d'un nouveau cadre de coopération économique et commerciale;
- la réforme de la coopération financière.

Fondé sur le paradigme que la globalisation économique offre des opportunités, plutôt que des contraintes, pour le développement, cet accord vise l'intégration progressive des Etats ACP dans l'économie mondiale ainsi que le renforcement de leur participation au commerce international. De plus, l'accord de Cotonou prétend aller beaucoup plus loin dans le processus de développement des pays partenaires. Il ne se limite pas aux aspects économiques du développement, il accorde une priorité majeure à sa dimension politique. La dimension politique de l'accord est identifiable au travers de trois thématiques

70 Note politique générale du ministère belge de la coopération au développement, novembre 2008.

71 « L'augmentation significative de l'aide annoncée depuis quelques années s'apparente hélas à un arbre qui cache une forêt loin d'être réjouissante : l'augmentation affichée s'explique essentiellement par la comptabilisation d'importantes opérations d'allègement de dette et par d'autres « dons à objectif spécial », ce qui diminue d'autant la part de l'« aide réelle » qui arrive effectivement sur le terrain et, partant, de son efficacité, surtout que sa coordination est déficitaire et son allocation volatile. » Arnaud ZACHARIE, « Les enjeux de la mondialisation dans les pays en développement » Syllabus, master en sciences de la population et du développement, ULB, 2009.

72 Evolution des accords de partenariat entre l'UE et les pays ACP: Yaoundé I (1963) Yaoundé II (1969) Lomé (1975) Lomé III (1984) Lomé IV (1989) Lomé IV bis (1995).

73 Dossier documentaire, *Enfants-soldats, armes légères et conflits en Afrique, Les actions de la coopération au développement de l'Union européenne et de la Belgique*. Les rapports du GRIP (Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la sécurité) mars 2003, Bruxelles. p.38

ponctuelles. Premièrement, les politiques de consolidation de la paix, de prévention et de résolution des conflits sont abordées au travers du soutien aux initiatives régionales ainsi que du renforcement des capacités locales. Deuxièmement, il établit une nouvelle procédure en cas de non-respect des droits de l'homme, en mettant l'accent sur la responsabilité de l'Etat concerné<sup>74</sup>. Enfin, afin de renforcer la bonne gouvernance des affaires publiques et de s'attaquer à la corruption qui fait obstacle au développement, cet accord met en place une nouvelle procédure qui, dans les cas graves de corruption, doit être appliquée de manière effective dans tous les pays où la Commission européenne est financièrement impliquée.

Ainsi, avec le renforcement de la dimension politique dans l'accord de partenariat UE-ACP et l'inclusion des clauses relatives à la promotion des droits de l'homme et de la paix, ce dispositif, s'il est réellement appliqué sur le terrain politique, pourrait renforcer le rôle de la coopération au développement en tant qu'outil de prévention des conflits.

### **3.3 *The raw materials initiative*: vers une européanisation de la politique d'approvisionnement en ressources minières**

Actuellement, force est de constater que l'engagement pris par l'Union européenne concernant la prévention des conflits grâce aux politiques de développement, que représente la signature de l'accord de Cotonou, risque d'être fortement nuancé suite à l'analyse du positionnement de l'UE à propos d'autres problématiques directement liées à la prévention des conflits. C'est notamment le cas de l'impact que peut avoir sa politique d'approvisionnement en matières premières pour les pays producteurs du sud.

A ce propos, la nouvelle stratégie de la Commission européenne concernant son approvisionnement en matières premières non énergétiques<sup>75</sup> (*Raw Materials Initiative*<sup>76</sup> - RMI) illustre très clairement la situation actuelle. A partir du moment où il faut faire face au double enjeu que représentent les ressources naturelles pour l'Union européenne -l'enjeu interne de sa dépendance en matières premières vis-à-vis des pays producteurs, et l'enjeu externe du développement des pays-tiers et de l'impact de ses politiques commerciales dans ces pays-, force est de constater que c'est l'enjeu interne qui se révèle toujours prioritaire.

Tout d'abord, il faut voir dans l'initiative de la Commission une réaction de l'Union européenne face à l'émergence de certains pays qui sont devenus des concurrents majeurs sur les marchés internationaux.<sup>77</sup> Dans ce cadre, les efforts menés par l'Union européenne afin de maintenir sa place en tant qu'acteur économique de poids sur la scène internationale et de répondre à ses besoins internes, priment clairement sur l'impact qu'une telle politique pourrait avoir sur les pays en développement. En les cantonnant au rôle de pays exportateurs de matières premières (non transformées sur place), l'UE approfondit le « retard »<sup>78</sup> des pays en développement par rapport aux pays industrialisés. Ainsi, « *la RMI est simplement une nouvelle dénomination des rapports de forces historiques entre l'Europe et l'Afrique (...) caractérisés par des rapports de forces déséquilibrés entre le Centre et la Périphérie* ». <sup>79</sup> On peut

74 L'article 96 de l'accord permet une procédure de consultation afin de remédier à la situation en établissant les mesures nécessaires. Cependant, en l'absence d'une solution acceptable, des mesures appropriées peuvent être prises, y compris la suspension de l'accord, bien que celle-ci constitue le dernier recours. Information en ligne: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/african\\_caribbean\\_pacific\\_states/r12101\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12101_fr.htm)

75 A savoir, des métaux de haute technologie comme le cobalt, le platine ou le titane, parmi d'autres.

76 Voir *Communication from the Commission to the European parliament and the Council. "The raw materials initiative. Meeting our critical needs for growth and jobs in Europe"*, SEC (2008)2741. Brussels, COM (2008) 699.

77 Voir notamment à ce propos, Frédéric TRIEST, Rigobert MINANI et Antoine REROLLE, « Les stratégies d'approvisionnement en ressources minières des pays émergents (Brésil, Inde et Chine) en Afrique » Commission Justice et Paix, 2009, Bruxelles.

78 Les concepts de « retard » et de « rattrapage » sont issus des théories de la modernisation. Inspirées du processus d'industrialisation occidentale, ces théories sont à la base de la pensée dominante sur le développement.

79 Claude KABEMBA, « *The raw materials initiative : meeting our critical needs for growth and jobs in Europe. A response from the Southern Africa Resource Watch* » Notes presented at the Expert Meeting on Raw Materials Initiative convened by Fair Politics, 17 November 2009, Brussels.

donc constater un discours contradictoire entre, d'une part, le modèle « d'intégration progressive des Etats ACP dans l'économie mondiale » prôné par l'accord de Cotonou et, d'autre part, l'initiative de la Commission. Cette contradiction met en danger, voire rend impossible, une intégration des pays producteurs à l'économie mondiale qui leur permette de bénéficier au maximum de leurs richesses nationales et, in fine, qui réponde à leurs besoins de développement propres.

Dès lors, si le consensus de Monterrey pour le développement et l'accord de Cotonou soulignent, à plusieurs reprises, l'importance cruciale du renforcement des capacités des pays en développement, force est de constater que les objectifs poursuivis par la RMI se révèlent tout à fait contraires à leur volonté en matière de développement. A partir du moment où les pays riches en ressources naturelles essayent de protéger leurs réserves (au travers de l'application de mesures comme des taxes, des quotas, des subsides, ou encore des régulations des investissements), pour limiter l'accès des entreprises étrangères, ceci est considéré au sein de la Commission comme « *ressources nationalism* », autrement dit comme des « mesures de distorsion du commerce international », qui mettent en danger la stratégie d'approvisionnement en ressources naturelles imaginée par la Commission européenne.

Cependant, ce que la Commission appelle « *ressources nationalism* » n'est, dans les faits, que l'expression de la souveraineté d'un Etat sur le contrôle de ses ressources naturelles.<sup>80</sup> Il est donc légitime de contester cette approche de la Commission qui considère comme « distorsion » un droit reconnu au niveau international : « *pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.* »<sup>81</sup> Les objectifs visés par la RMI mettent en danger le droit à la pleine souveraineté des peuples sur leurs richesses nationales, et sur leurs ressources minières en particulier.<sup>82</sup>

La Commission met l'accent sur la nécessité de contraindre les pays en développement, riches en ressources naturelles, à supprimer ces mesures de restriction au commerce et à libéraliser leurs marchés afin d'améliorer l'accès des entreprises européennes pour l'approvisionnement de l'Union européenne. De même, si une attention primordiale est accordée au climat d'investissement des entreprises, par contre rien n'est proposé de manière concrète à l'égard des enjeux de la transparence et de la responsabilité des entreprises européennes actives en dehors de l'UE. De plus, la RMI illustre l'incohérence entre ses politiques économiques (enjeu interne) et ses politiques de développement (enjeu externe). Des manquements criants sont identifiables en matière de promotion de la transparence et de la bonne gouvernance du secteur extractif.

Finalement, l'initiative de la Commission ne fait aucune référence au lien existant entre l'exploitation illégale des ressources naturelles et la pérennisation des conflits armés. Elle ne traite donc pas du rôle joué par certains acteurs privés européens, qui bénéficient de la commercialisation de ressources finançant les conflits, comme c'est le cas par exemple en RDC. Si la RMI exprime la préoccupation de l'Union européenne à l'égard de son approvisionnement en matières premières, elle devrait aussi porter

---

80 Voir *The Raw Materials Initiative and the Extractive Industry. How coherent is the EU in the "race for raw materials?"* Fair Politics Case study (working document), October 2009.

81 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entrée en vigueur: le 3 janvier 1976, conformément aux dispositions de l'article 27.

82 « *Alors que la Commission reconnaît que l'accès de l'industrie extractive à la terre est légitimement limité en Europe en raison d'une concurrence avec d'autres usages du foncier, cette limitation n'est envisagée dans les pays tiers, notamment lorsqu'il y a concurrence entre la production agricole et l'exploitation des ressources naturelles des sols.* » Frédéric TRIEST, « Les ressources naturelles et l'Union européenne. Difficile conciliation entre compétitivité économique, développement durable et prévention des conflits. », in *Analyses 2009 ; Elections européennes et ressources naturelles : Nos choix en Europe ont un impact dans les pays du Sud !*, Commission Justice et Paix, septembre 2009, Bruxelles.

son attention sur, d'une part, la mise en place des mécanismes de contrôle concernant le caractère légal de l'exploitation des ressources naturelles dans leurs lieux de production et, d'autre part, les procédures d'importation vers les pays membres consommateurs de ces ressources. L'objectif est d'éviter que les matières premières produites illégalement et/ou dans le non-respect des droits de l'Homme soient commercialisées dans les pays membres de l'Union européenne.<sup>83</sup> Pour arriver à cet objectif, l'UE devrait également adopter une directive contraignante relative à la responsabilité sociale des entreprises européennes qui prévoit l'établissement d'une compétence extraterritoriale du juge européen.

La Belgique assurera la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne durant le deuxième semestre 2010. Dû à son engagement concernant l'exploitation illégale des ressources naturelles et à son lien avec le conflit armé à l'est de la RDC, c'est une occasion unique pour faire entendre sa voix au niveau européen afin de :

- *Encourager la Commission européenne à adopter une législation contraignante en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE) qui prévoit des sanctions pour les entreprises européennes d'exploration, d'exploitation et/ou d'exportation de ressources naturelles qui ne respectent pas les Droits de l'Homme ou les normes et réglementations locales des pays dans lesquels elles exercent leurs activités;*
- *Continuer de soutenir, et encourager à adhérer, aux initiatives en faveur d'une gestion transparente des activités des secteurs d'exploitation des ressources naturelles comme l'ITIE (l'Initiative de Transparence dans l'industrie extractive, 2003);*
- *Encourager l'intégration dans la législation concernée du principe de « consentement libre et préalablement informé » (free and prior informed consent) de ces populations, afin que la négociation d'accords de partenariat ou de coopération au développement avec les pays du sud détenteurs de richesses naturelles réponde à des besoins et des demandes émanant de ces populations et évite l'émergence de conflits liés à l'impact négatif de l'application de tels accords ;*
- *Tenir compte des implications de l'exploitation des ressources naturelles sur la situation des femmes et des jeunes filles (en termes de violences, notamment sexuelles dans les zones d'exploitation, de modification des rôles traditionnels des hommes et des femmes causés par les activités d'exploitation, ...) dans les négociations d'accords avec les pays concernés ;*
- *Revoir la stratégie commerciale « Global Europe » de manière à respecter les guidelines et à concrétiser « l'Agenda de Travail décent » de l'OIT*
- *Favoriser l'instauration au niveau européen de procédures d'évaluation des impacts sociaux, en plus des impacts environnementaux, dans la gestion durable des ressources naturelles.*

Source : Commission Justice et Paix. Analyses 2009 : Elections européennes et ressources naturelles : Nos choix en Europe ont un impact dans les pays du Sud !

#### **4. Le rôle international de la Belgique en matière de prévention des conflits et politiques de développement au sein des Nations Unies**

Outre sa propre politique de coopération bilatérale et son rôle d'Etat membre de l'UE, la coopération belge en matière de développement et de prévention des conflits s'appuie sur un troisième niveau d'action : les Nations Unies.

La Belgique a toujours soutenu le rôle des Nations Unies en matière de diplomatie préventive et notam-

<sup>83</sup> Frédéric TRIEST, « Les ressources naturelles et l'Union européenne. Difficile conciliation entre compétitivité économique, développement durable et prévention des conflits », *op.cit.*

ment ses capacités de médiation<sup>84</sup>. A ce propos, le document publié par les affaires étrangères belges concernant les priorités de la Belgique au sein des Nations Unies souligne: « *l'aspect prévention devrait être davantage développé, et le lien entre les efforts de maintien de la paix et de reconstruction post-conflit resserré (peacekeepers are early peacebuilders), de manière à ce que la mission de maintien de la paix ne laisse pas un vide après son départ. Par ailleurs, la coopération avec d'autres organisations internationales et régionales revêt une importance considérable (OTAN, UE, UA, etc.)* ».<sup>85</sup>

Concernant le traitement de la situation en RDC au sein des Nations Unies, « l'expertise belge » sur la RDC, mentionnée précédemment, reste toujours largement reconnue. Comme le souligne Xavier Zeebroek, « *nos diplomates sont systématiquement consultés par certains membres permanents du Conseil de sécurité lorsqu'une résolution sur la RDC est en préparation. Leur avis n'est pas forcément suivi – loin de là – mais le simple fait d'être mis en copie de certains courriels est déjà une marque rare d'estime et de confiance.* »<sup>86</sup>

#### **4.1 Le soutien de la Belgique à la MONUC**

Comme nous l'avons vu dans la première partie de cette étude, le travail de la Belgique lors de sa désignation comme membre non permanent du Conseil de sécurité entre 2007-2008 a permis d'introduire dans les discussions du Conseil la problématique de l'exploitation illégale des ressources naturelles comme facteur déterminant dans les conflits en RDC. Plus particulièrement, la Belgique a travaillé intensément afin d'éviter que le Conseil réduise le mandat et les activités de la MONUC. Elle a plaidé en faveur du maintien d'une présence robuste de la mission des Nations Unies en RDC, afin que celle-ci assume un rôle plus important face aux FARDC et qu'elle consacre une attention particulière à la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles. Position qui a été confirmée par la résolution 1756 du Conseil de sécurité, adoptée en mai 2007, concernant le mandat de la MONUC.

Or, le travail de la Belgique sur la prévention des conflits et le maintien de la paix en RDC ne se limite pas à son mandat au Conseil de sécurité ni à son apport à la MONUC. En effet, force est de constater que la Belgique ne contribue pas significativement à la MONUC. Cependant, elle contribue à l'apaisement du conflit de par son rôle d'intermédiaire entre le gouvernement congolais et la communauté internationale; jouant alors son rôle de « *go between* » entre délégations dans le dossier congolais.

Néanmoins, il faut rester réaliste quant aux possibilités et aux limites de son action. Même si son rôle de petit pays lui permet de rapprocher des points de vue, elle ne pourra jamais, à elle seule, imposer sa volonté au sein des instances internationales, même en ce qui concerne le dossier congolais : « *nous ne serons écoutés, voire suivis, que si suffisamment de membres permanents se laissent convaincre* ».<sup>87</sup> A cet égard, le rejet au niveau européen de sa proposition fin 2008 d'envoyer une force militaire européenne pour appuyer le travail politique et diplomatique de pacification de l'est de la RDC est un exemple édifiant de ses limites au moment de concrétiser une initiative qu'elle est seule à défendre.

#### **4.2 Mécanismes pour prévenir la résurgence des conflits armés**

Partant du principe selon lequel « *peacekeepers are early peacebuilders* », la Belgique a contribué, au niveau multilatéral, au programme financé par la Banque Mondiale pour la démobilisation, le désarme-

84 La Belgique soutient financièrement la mise en place des divers programmes par rapport à l'action des Nations Unies en matière de diplomatie préventive. A titre illustratif, on peut citer son financement concernant les activités de la « *médiation support unit* » du département des affaires politiques ainsi que les activités du « *conflict prevention and peace forum* ».

85 Politique étrangère de la Belgique : Nations Unies. 64ème Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies : priorités belges 2009. [www.diplomatie.be](http://www.diplomatie.be)

86 Xavier ZEEBROEK, « Le paradoxe de l'expertise belge au Congo ». *op.cit* p. 3

87 *Idem*. p. 7



ment et les réinsertions<sup>88</sup> des ex-combattants en RDC (programme DDR).

Le programme établi pour la RDC visait le renforcement du processus de paix, la stabilité politique du pays, la sécurité nationale, la réconciliation et la reconstruction sociale et économique. D'après le secrétaire général des Nations Unies « *le processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion des ex-combattants est une condition vitale pour favoriser la stabilisation d'un pays sortant d'une situation de conflit, pour réduire la possibilité d'un renouvellement de la violence, pour faciliter la transition du conflit vers la normalité de la société civile toute entière et pour établir des conditions favorables pour son développement.* »<sup>89</sup>

Il faut souligner que le programme de DDR est une partie intégrante d'un processus beaucoup plus vaste de construction de la paix. Le but visé ne peut pas se limiter à des objectifs militaires mais il doit faire partie d'une stratégie multidimensionnelle qui prend en compte les différents impacts en matière de questions humanitaires, de sécurité et de développement des communautés locales.

Dans ce cadre, la Belgique, aux côtés de la Banque Mondiale, de la Commission européenne, de l'OIT et de la PNUD et d'autres bailleurs, a apporté un soutien financier ainsi qu'une assistance technique importante dans la préparation de la mise en place du programme en RDC. Elle a mis l'accent sur le financement du programme mené par l'UNICEF concernant les droits de l'enfance ainsi que la démobilisation et la réinsertion des enfants-soldats en RDC. A ce propos, lors de son mandat au sein du Conseil de sécurité, l'enrôlement des enfants soldats a été une des thématiques transversales portée par la Belgique. De plus, afin d'insérer le programme dans une stratégie de consolidation de la paix intégrée, la Belgique a mené des actions afin de renforcer la société civile et de prévenir la résurgence des conflits.

En raison de sa volonté de mettre en avant le lien intrinsèque entre les questions de paix, de sécurité et de développement, la Belgique est intervenue au travers des agences des Nations Unies, des organisations d'aide internationale et des ONG spécialisées afin de rétablir les conditions de sécurité humaine nécessaires pour le retour et la réinsertion des déplacés, la réconciliation et la promotion du respect des droits de l'homme, la création d'emplois et l'augmentation des revenus. La volonté étant de redynamiser les économies locales et de renforcer les capacités des communautés locales.<sup>90</sup>

Malheureusement, force est de constater que la mise en place de la DDR n'a rencontré qu'un très faible succès, notamment en ce qui concerne les FDLR. D'après l'analyse réalisée par le Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), l'échec du programme DDR pourrait s'expliquer en deux temps. D'un côté, il y a la réticence de certains combattants FDLR, impliqués dans le génocide rwandais de 1994, à intégrer le programme : ils ne pourront retourner au Rwanda sans être poursuivis pour leur implication lors du génocide. D'un autre côté, grâce à l'exploitation illégale des ressources naturelles à l'est de la RDC, bon nombre de combattants ont atteint un niveau de vie beaucoup plus élevé que celui qu'ils pouvaient avoir en cas de retour au Rwanda : « *il semble ainsi que les FDLR, en s'obstinant à demander l'irréalisable (un dialogue inter-rwandais) ou ce qui existe déjà mais auquel finalement elles ne participent pas (processus de DDRRR), cherchent à maintenir un statu quo qui justifie leur présence sur le sol congolais, présence qui permet à certains d'entre eux de s'enrichir.* »<sup>91</sup>

88 Désarmement : récolte des armes légères et lourdes présentes dans une zone de conflit. Démobilisation: processus au travers duquel les partis belligérants dissolvent leurs structures militaires. Réintégration: processus au travers duquel les ex-combattants et leurs familles s'adaptent à leur nouvelle vie dans la perspective d'un retour à la vie civile.

89 *Le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion.* Rapport du Secrétaire général. Conseil de sécurité, New York, 11 février 2000. (S/2000/101) p.1

90 Voir Marta MARTINELLI QUILLE, « La politique belge en soutien des programmes de démobilisation, désarmement et réintégration des ex-combattants dans la région des Grands Lacs. » *Groupe de recherche en appui aux politiques de paix*, mars 2005, Bruxelles.

91 Brune MERCIER, *RD Congo. Ressources naturelles et violence. Le cas des FDLR.* GRIP, 2009, Bruxelles. p.8.

### 4.3 Le renforcement des capacités institutionnelles de l'Etat congolais

Finalement, dans le cadre des politiques des Nations Unies en matière de prévention de conflit et de consolidation de la paix, la Belgique s'est engagée à porter son attention sur le lien entre démocratie et développement, notamment au travers du rôle que les Nations Unies peuvent jouer pour soutenir les gouvernements dans le renforcement du processus démocratique. Pour ce faire, lors de son mandat au Conseil de sécurité, la Belgique a mis l'accent sur l'appui de la MONUC à l'organisation des élections en RDC.

A cet égard, lors de discussions au Conseil de sécurité concernant la modification du mandat de la MONUC, le Ministre des affaires étrangères belge « a en effet parlé d'un « cocktail mortel » alliant l'absence quasi totale de toute autorité de l'État, l'abondance des richesses naturelles et leur exploitation à des fins de guerre. Il faut « pleinement tenir compte de ces causes dans la formulation du mandat de la MONUC afin de pouvoir maximiser son efficacité »<sup>92</sup>. Dans ce cadre, la Belgique s'est fortement engagée à faire passer le message au sein des membres les plus réticents à l'élargissement du mandat de la MONUC. Position qui sera finalement confirmée par la résolution 1856<sup>93</sup> du Conseil de sécurité. Cette résolution prévoyait la création d'une division électorale au sein de la MONUC pour assister le gouvernement congolais dans la mise en place du processus électoral et conférait une plus grande autonomie à la MONUC pour les opérations visant la protection des civils.

L'engagement de la Belgique en faveur du mandat de la MONUC et du processus électoral en RDC s'inscrit dans un panel d'actions plus large menées par les diplomates belges, tant aux niveaux bilatéral que multilatéral, visant à renforcer la capacité de l'appareil institutionnel de la RDC. En outre, la Belgique est tout à fait consciente de l'importance de la problématique de l'exploitation des ressources naturelles comme facteur tant d'origine que de pérennisation des conflits. Elle soutient donc la mise en place d'initiatives qui visent à renforcer le contrôle de l'Etat congolais sur l'exploitation des ressources naturelles ainsi qu'à formaliser et régulariser l'ensemble du commerce des minerais sur tout le territoire. En effet, le contrôle démocratique des ressources naturelles est un des piliers fondamentaux de la reconstruction de l'économie et de la société dans la RDC.<sup>94</sup>

## 5. Initiatives concertées au niveau international

Afin de renforcer la transparence dans le secteur minier en Afrique Centrale, la Belgique s'est montrée, dès le début, favorable à la mise en place de diverses initiatives. Pour ce faire, elle a soutenu des projets de l'OIT et des ONG belges basées au Katanga concernant les conditions de travail dans le secteur minier, plus particulièrement ciblés sur la lutte contre le travail des enfants. De même, le Ministère des affaires étrangères belge a organisé des tables rondes concernant la faisabilité d'un mécanisme pour la traçabilité des ressources minérales en Afrique Centrale, lesquelles ont débouché sur la création de la « *Task Force on Mineral Resources in Central Africa* » (TF MIRECA). Le principal objectif de cette *Task Force* étant l'analyse de la problématique des mines en RDC, elle a travaillé sur la formulation de plusieurs propositions concrètes visant au renforcement des capacités des institutions congolaises (le Ministère des mines, douanes, instances de contrôle, etc), à déterminer le rôle que devraient jouer les acteurs politiques et privés dans le système de certification et de traçabilité des minerais. Par ailleurs, la *Task Force* a mis en avant la dimension sociale et écologique des mines, en particulier à propos du travail des enfants ou la reconversion des creuseurs<sup>95</sup>.

92 Intervention du ministre belge Karel de Gucht lors de la discussion sur la modification du mandat de la MONUC en RDC. Conseil de sécurité, 6023<sup>e</sup> séance, novembre 2008.

93 *Soutenir, en étroite collaboration avec les autorités congolaises, l'équipe de pays des Nations Unies et les donateurs, la consolidation des institutions démocratiques et de l'Etat de droit et à cette fin, de : [...] a) Fournir des conseils en vue du renforcement des institutions et des processus démocratiques aux niveaux national, provincial, régional et local; [...] d) Agissant en étroite coordination avec les partenaires internationaux et l'Equipe de pays des Nations Unies, aider les autorités congolaises y compris la Commission Electorale Indépendante, à organiser, préparer et tenir les élections locales. S/RES/1856 (2008)*

94 Voir Bob KABAMBA et Arnaud ZACHARIE, *La reconstruction congolaise. op.cit.*

95 Le terme « creuseur » désigne un mineur travaillant de manière artisanale, sans moyen industriel.

Afin de poursuivre son action, et étant donné la future présidence belge de l'Union européenne, la Belgique se doit de participer activement au renforcement d'autres initiatives en cours de réalisation au sein de la communauté internationale, à savoir l'ITIE (initiative de transparence dans l'industrie extractive) et le processus Kimberley. Jean Pierre Muteba souligne, à ce sujet, qu'il est important d'« *encourager les pays membres de l'UE à aller plus loin que le simple soutien à l'ITIE, il faut y adhérer.* »<sup>96</sup> En effet, tant que les Etats membres de l'Union européenne n'y auront pas adhéré, la portée de l'ITIE ne sera que symbolique. Ces initiatives multilatérales peuvent jouer un rôle essentiel pour renforcer la bonne gouvernance et la transparence dans le secteur minier congolais ; des piliers fondamentaux dans la construction d'un processus de paix, de sécurité et de développement durables.

## 5.1 L'initiative de transparence dans l'industrie extractive (ITIE)

### 5.1.1 Les objectifs de l'initiative

L'initiative de transparence dans le secteur des industries extractives est une coalition de gouvernements<sup>97</sup>, de groupes de la société civile, d'investisseurs et d'organisations internationales, qui travaillent en faveur du renforcement de la bonne gouvernance au travers d'une gestion transparente des activités des secteurs d'exploitation des ressources naturelles. Elle repose sur le principe qu'une meilleure transparence et une meilleure gestion des recettes publiques sont à la base de l'amélioration de la situation socio-économique des pays qui dépendent des recettes minières et/ou pétrolières.

De par la publication détaillée et la vérification des paiements exécutés par les sociétés et les revenus du gouvernement qui proviennent de l'activité extractive, cette initiative vise à s'attaquer au niveau élevé de corruption et donc à promouvoir la bonne gouvernance dans la gestion du secteur extractif. D'après la coalition qui soutient l'ITIE, les principaux bénéficiaires à retirer de la mise en place de cette initiative pourraient se résumer comme suit<sup>98</sup>:

- les premiers bénéficiaires de l'ITIE sont les gouvernements et les populations des pays riches en ressources naturelles ;
- la publication des paiements exécutés par les entreprises et des revenus perçus par l'Etat renforce la gestion transparente des ressources naturelles et la responsabilité des décideurs gouvernementaux quant à l'allocation de ces revenus ;
- davantage de transparence dans l'usage des recettes issues de l'exploitation des ressources naturelles, ce qui améliore le climat des investissements privés nationaux et étrangers ;
- et finalement, la société civile peut bénéficier de l'accès à l'information concernant la gestion des revenus provenant du secteur extractif et mieux jouer ainsi son rôle de contre-pouvoir politique.

Ainsi, l'application de l'ITIE fait partie d'un programme de bonne gouvernance au travers duquel les revenus provenant des industries extractives peuvent être mieux utilisés pour s'attaquer à ce qu'on appelle la « malédiction des ressources naturelles » et, en fin de compte, pour contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté.

### 5.1.2 La RDC « pays candidat »

La RDC a souscrit à l'ITIE en mai 2005, en précisant son intention de ne pas limiter l'initiative aux industries extractives des secteurs minier et pétrolier, mais également au secteur forestier et à celui des hydrocarbures. En février 2008, le conseil d'administration de l'ITIE a confirmé la qualification de la RDC comme « pays candidat ». Cependant, force est de constater que, depuis lors, certains blocages sont apparus dans la mise en œuvre de l'initiative. Au sein du gouvernement, les dissensions entre les

<sup>96</sup> Intervention de Jean Pierre Muteba, membre du Comité technique de l'ITIE RDC, lors de l'audience publique organisée au Parlement européen par le Réseau Belge des Ressources Naturelles (RBRN). « *Natural resource curse in Central Africa: can the EU contribute to fairer economic relations?* » le 9 December 2009.

<sup>97</sup> La Belgique se trouve parmi les 13 donateurs qui contribuent au fonds multi-bailleurs de l'ITIE.

<sup>98</sup> Voir ITIE *fact sheet* : <http://eitransparency.org/document/factsheet>

différents ministères autour des rôles et compétences de chacun dans la mise en œuvre de l'ITIE ont produit une paralysie de facto du processus : « sans les ministères concernés et sans une franche collaboration entre eux, la mise en œuvre de l'initiative court vers un échec certain. Les désaccords qui sont de notoriété publique portent déjà atteinte à la réputation de l'initiative car elles apparaissent dans l'esprit de beaucoup comme un manque de volonté politique à l'égard de l'ITIE. »<sup>99</sup> Dans un même temps, des tensions ont été constatées entre les organisations de la société civile et les entreprises en raison du flou régnant autour de l'application réelle de l'ITIE.

Cela étant, l'ITIE ne résout pas tous les problèmes liés à l'exploitation des ressources naturelles en RDC. Parmi tant d'autres, l'exemple du contrôle de l'exploitation illégale des ressources naturelles ou des revenus que l'Etat retire ou devrait retirer de l'exploitation artisanale ne sont pas directement traités par l'ITIE.

D'après l'analyse de Jean-Pierre Muteba, la mise en place de l'ITIE ne sera efficace que si elle est accompagnée de politiques qui mettent en place :

- des sanctions à l'encontre des entreprises qui sont impliquées dans le commerce et/ou l'exploitation illicite des ressources naturelles, l'appui des organisations de la société civile dans la réalisation des *reportings* sur les atteintes aux droits de l'homme et des effets sur l'environnement ;
- un renforcement des capacités institutionnelles du gouvernement;
- des investissements dans la construction et la réhabilitation de l'économie congolaise. En effet, « nous estimons que le temps n'est plus au diagnostic mais à l'élaboration d'un programme cohérent pouvant permettre l'optimisation de la mobilisation des recettes dans le secteur extractif congolais, la meilleure traçabilité des recettes générées par les opérateurs et aussi et surtout la bonne gouvernance. »<sup>100</sup>

## 5.2 Le processus Kimberley : une initiative pour rompre le lien entre ressources naturelles et conflits

Lors du mandat de la Belgique au sein du Conseil de sécurité, la question du lien direct entre l'exploitation illégale des ressources naturelles et les conflits armés en RDC a été amenée au débat au sein de l'institution.<sup>101</sup> Ce qui a abouti à l'adoption par le Conseil de sécurité d'une résolution ponctuelle à l'égard de cette question.<sup>102</sup>

Dans ce contexte, différentes initiatives multilatérales ont vu le jour tout au long de ces dernières années. Ces sont des mécanismes de certification et de traçabilité servant à l'identification de l'origine des minerais afin de permettre aux acteurs économiques de différencier les ressources « propres » de celles finançant les conflits. Ces mécanismes visent donc à renforcer la commercialisation exclusive de minerais certifiés.

Parmi ceux-ci, le processus Kimberley est une initiative internationale soutenue par des gouvernements, des industries du secteur minier et la société civile qui a mis en place un système de certification des diamants bruts. L'objectif visé est de mettre fin à l'utilisation des revenus de la commercialisation illégale des diamants comme source de financement des mouvements rebelles. A cet égard, force est de constater le caractère restreint de l'initiative. A partir du moment où elle ne fait référence qu'aux diamants commercialisés par des acteurs illégaux comme les groupes rebelles, elle néglige un des facteurs qui sont à la base de la pérennisation du conflit: en effet, toutes les parties belligérantes profitent

99 Ghislain Pastré, « Rapport sur la mise en œuvre de l'ITIE en RDC », octobre 2008.

100 Intervention de Jean Pierre Muteba, *op.cit*

101 Il faut souligner que le Conseil de sécurité avait déjà prononcé des embargos sur les diamants provenant de certains pays en conflit et qu'il avait soutenu le processus Kimberley. Cependant, jusqu'à ce moment-là la question avait toujours été traitée de manière *ad hoc*.

102 Au travers de la résolution 1756 le Conseil de Sécurité renouvelle le mandat de la MONUC et établit le lien direct entre l'exploitation illégale des ressources naturelles par les entreprises multinationales, l'élite congolaise, l'insécurité ainsi que le trafic d'armes en RDC. S/RES/1756 (2007)

de la commercialisation illégale des diamants, y compris les FARDC. Malgré les limites évidentes du processus, en partie en raison des problèmes structurels présents dans des Etats fragiles comme la RDC, il faut reconnaître qu'il a contribué à rendre un peu plus difficile l'enrichissement des mouvements rebelles via l'exploitation illégale des diamants.

Parmi les aspects positifs relevant de la mise en place du Processus Kimberley, nous pouvons souligner l'importance accordée aux systèmes de certification des matières premières en tant qu'outil fondamental pour la prévention des conflits. De plus, cette initiative a été un catalyseur lors de la Conférence de la Région des Grands Lacs afin d'exposer l'importance des mécanismes de certification régionale concernant l'exploitation, le monitoring et la vérification de l'exploitation des ressources naturelles dans la région. Enfin, la mise en place du processus Kimberley travaille dans le même esprit que l'ITIE afin de renforcer la bonne gouvernance et la transparence dans la gestion responsable des ressources naturelles. Elle établit l'obligation de publier les statistiques de l'exportation des diamants, ce qui permet de renforcer la responsabilité des décideurs politiques à l'égard des revenus de l'Etat provenant de l'exploitation des diamants.<sup>103</sup>

Néanmoins, il est impératif de renforcer l'implémentation pratique du système de certification. Des organisations de la société civile congolaise, ainsi que des instituts de recherche ont constaté que les « diamants du sang »<sup>104</sup> arrivent encore sur le marché international. En effet, une des raisons qui explique les résultats mitigés obtenus, c'est que le système de certification ne remonte pas au lieu d'extraction des diamants, mais il opère à partir du point d'enregistrement. La responsabilité des acteurs privés dans la commercialisation des minerais doit être résolument renforcée à cet égard. D'après une des dernières analyses publiées par Global Witness<sup>105</sup>, le rôle joué par les entreprises étrangères, notamment européennes et asiatiques, en tant que clientes des comptoirs doit être discuté : « *les acteurs économiques, choisissent d'ignorer l'impact de leurs activités commerciales. Ils continuent de clamer qu'ils ignorent l'origine de leur marchandise et se retranchent derrière une multitude d'excuses pour expliquer l'absence de procédures qui permettraient d'exclure de leur chaîne d'approvisionnement les minerais qui alimentent les conflits armés* »<sup>106</sup>. A cet égard, le rapport questionne la responsabilité des gouvernements des Etats d'accueil où sont immatriculées les entreprises afin qu'ils s'engagent à « *insister pour que les entreprises soumettent la totalité de leur chaîne d'approvisionnement au plus haut niveau de diligence raisonnable, ainsi qu' à adopter une législation nationale qui exige une démarche de diligence raisonnable extraterritoriale (dans ce cas précis, en RDC et dans la région des grands lacs), et à identifier les mesures précises que les entreprises sont tenues de prendre et les normes auxquelles elles doivent se conformer .* »<sup>107</sup>

Par ailleurs, le renforcement des capacités institutionnelles de l'Etat est un facteur essentiel pour résoudre la question. Concernant le système de certification en RDC, l'efficacité du contrôle interne réalisé par l'Etat implique nécessairement une amélioration des capacités institutionnelles et techniques de l'Etat (publication des statistiques et des rapports annuels pour le *follow up* de la situation, etc), et de s'attaquer aux hauts niveaux de corruption qui ne font qu'enrichir un réseau d'élites qui retirent des

103 Voir « The Kimberley Process and the United Nations: lessons learned and recommendations » *FatalTransactions*. Briefing paper in preparation for Seminar on Natural Resources and Conflict, February 19 & 20 2008 in New York, organized by Global Witness and the Heinrich Böll Foundation.

104 Selon les Nations Unies l'expression « blood diamonds » fait référence à des diamants bruts dont l'exploitation illégale sert au financement des mouvements rebelles dans des conflits armés.

105 ONG spécialisée dans la lutte contre le pillage des ressources naturelles des pays en développement et la corruption politique qui l'accompagne. [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)

106 Rapport de Global Witness « Face à un fusil que peut-on faire ? La guerre et la militarisation du secteur minier dans l'est du Congo », juillet 2009. p.7

107 *Idem*. p.14

bénéfices extraordinaires de cette situation.<sup>108</sup>

En somme, la mise en place des deux initiatives évoquées, l'ITIE et le processus de Kimberley, permet d'inciter les entreprises transnationales à n'acheter que des minerais qui proviennent de chaînes d'approvisionnement légales d'une part, et d'assurer plus de transparence quant aux revenus perçus par l'Etat provenant de cette exploitation légale des ressources naturelles d'autre part. Cela étant, ces initiatives doivent faire partie d'une stratégie plus large qui vise au renforcement des capacités des institutions locales au sein desquelles la lutte contre l'impunité est un des piliers essentiels si on veut aboutir à un processus de paix et de développement durable. Il ne suffit pas de promouvoir la bonne gestion du secteur minier, et « *faire de la RDC un véritable Etat de droit passe d'abord et avant tout par le développement d'un appareil judiciaire digne de ce nom, c'est-à-dire indépendant et suffisamment formé et financé.* »<sup>109</sup>

Enfin, concernant la responsabilité de la communauté internationale, et plus particulièrement de l'Union européenne<sup>110</sup> et de la Belgique, nous ne pouvons pas sous-estimer le fait que toutes les initiatives mises en place visant au renforcement de la bonne gouvernance et de la responsabilité sociale des entreprises<sup>111</sup> sont mises en place de manière volontaire. Autrement dit, y participer n'est pas obligatoire et ne pas y participer ou en enfreindre les règles n'entraîne pas de sanctions contraignantes. A cet égard, le directeur de SarWatch souligne le fait que « *malgré le soutien de l'Union européenne à l'égard de l'ITIE, plusieurs entreprises européennes qui opèrent dans des pays tiers, à savoir les pays africains, n'ont pas signé l'ITIE et en plus, d'autres concentrent leurs efforts afin de saper la mise en place de l'initiative.* »<sup>112</sup>

Dans ce contexte, assurer l'adoption des mesures contraignantes ainsi que l'application de sanctions à l'égard des compagnies européennes impliquées dans l'exploitation et/ou le commerce illégal des ressources naturelles, reste un défi à relever si on veut réellement traduire les engagements adoptés au sein des instances multilatérales par des actions concrètes.

---

108 Pour plus info voir, « Loupe holes. Illicit diamonds in the Kimberley process », Global Witness and Partnership Africa Canada, November 2008; et « Making diamonds work for development. An overview of initiatives » Fatal Transactions and EarthWorks, July 2008.

109 Bob KABAMBA et Arnaud ZACHARIE, *La reconstruction congolaise*, op.cit p.122

110 Voir en annexe les recommandations au Parlement européen lors de l'audience publique organisée par le RBRN. « *La malédiction des ressources naturelles en Afrique Centrale : L'UE peut-elle contribuer à des relations économiques plus justes ?* », le 9 décembre 2009.

111 Citons notamment, l'ITIE, le processus de Kimberley, mais aussi Global Compact, les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, etc.

112 Claude KABEMBA, op.cit.

## CONCLUSION

Dans cette étude, nous avons abordé les lignes politiques suivies par la Belgique en matière de protection des civils et de prévention des conflits armés, en particulier ceux liés à l'exploitation des ressources naturelles. Nous avons ainsi dégagé les limites et les possibilités de son action au sein des instances multilatérales. Un premier constat est que, en raison de son statut de petit pays, la Belgique est incapable d'imposer, à elle seule, ses priorités au niveau multilatéral comme peuvent le faire les grandes puissances. Toutefois, c'est aussi à cause de son statut de petit pays et de son caractère de médiateur désintéressé qu'elle réussit à faire entendre sa voix dans les instances multilatérales, même si elle n'est pas toujours suivie, et à transposer sa tradition de politique de consensus du niveau national vers le niveau multilatéral.

Partisane d'un multilatéralisme effectif et institutionnalisé en tant que cadre d'action en matière de paix, sécurité et défense, comme son mandat au Conseil de sécurité nous le montre, elle mène une diplomatie défendant un point de vue non seulement belge mais également européen. Soutenant dès le début une intégration accrue en matière de politique étrangère et de sécurité commune, la Belgique a toujours plaidé pour établir des plans nationaux à partir d'une perspective européenne et donc renforcer la capacité de l'Europe à parler d'une seule voix.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union européenne a acquis une personnalité juridique unique. Cette évolution représente une opportunité nouvelle de renforcer la capacité de l'Europe à parler d'une seule voix et de poser plus fermement son statut d'acteur unique au sein des instances internationales. Force est aussi de constater que cette personnalité juridique nouvelle renforce sa capacité de négociation vis-à-vis des pays tiers. Dès lors, alors que la Belgique s'apprête à assurer la Présidence tournante du Conseil de l'UE (de juillet à décembre 2010) et qu'Herman Van Rompuy vient d'être choisi comme premier Président du Conseil européen, on est en droit d'espérer que la Belgique saisisse ces opportunités pour renforcer, au sein des instances européennes et internationales, les mécanismes de protection des civils et de prévention des conflits armés, ainsi que l'impérative nécessité d'établir des relations économiques plus justes avec les pays en voie de développement.

Si la Belgique a mis en avant, tant au sein de l'Union européenne qu'au niveau des Nations Unies, l'interdépendance entre les politiques de sécurité et celles de développement, elle se doit de s'attaquer aux causes structurelles et économiques qui sont à la base des explosions de violence ainsi qu'aux conséquences directes des conflits qui entravent le plein développement des populations. En effet, les populations civiles n'ont pas seulement besoin de vivre dans une région pacifiée, mais également de pouvoir accéder aux conditions nécessaires à une vie digne et décente.

Par ailleurs, l'analyse du concept controversé de « la responsabilité de protéger » a fait ressortir que seul le renforcement des capacités nationales permettra aux Etats d'exercer la protection de leurs populations face aux catastrophes évitables. Toutefois, tant que l'Union européenne continue à développer des politiques aux objectifs incompatibles en matière de développement, de commerce ou d'environnement, tant qu'elle ne prend pas en compte les impacts que les politiques appliquées dans un domaine en particulier (par exemple l'approvisionnement en ressources naturelles) peuvent avoir dans d'autres (par exemple la prévention des conflits), aucun programme de coopération au développement ou mécanisme de prévention des conflits ne saura être pleinement efficace.

Dans ce contexte, la Belgique a un rôle à jouer. Comme nous l'avons vu dans cette étude, son expertise concernant les dossiers de la région de l'Afrique centrale est largement reconnue. Durant la Présidence tournante de l'UE qu'elle assurera en 2010, cette expertise doit être mise en avant. Malgré les changements introduits par le traité de Lisbonne qui diminuent la représentation diplomatique de la

Présidence tournante, cette dernière reste une occasion unique de faire entendre sa voix et d'accentuer sa visibilité. Sa connaissance approfondie du dossier congolais et de la problématique des ressources naturelles devrait être mobilisée afin de peser sur les politiques européennes et internationales. Comme le soulignait avec pertinence Jean-Pierre MUTEBA, « *le temps n'est plus au diagnostic* »<sup>113</sup>, la volonté politique doit se traduire par des mesures concrètes. Autrement dit, le temps des codes de conduite volontaires, des réglementations privées ou des principes de bonne intention ont largement montré leurs limites.

En somme, si sécurité et développement sont deux faces d'une même pièce, les engagements politiques et financiers pris au niveau multilatéral devraient se traduire par une affectation des fonds plus équilibrée entre ces deux faces. En effet, au niveau mondial, les dépenses en matière militaire sont une dizaine de fois plus importantes que celles destinées à l'aide publique au développement.<sup>114</sup> Il revient donc à l'Union européenne et ses Etats membres de remettre en cohérence leurs discours en faveur de la paix et du développement avec les politiques réellement mises en œuvre sur les terrains géostratégique et économique.

---

113 Intervention de Jean-Pierre MUTEBA, membre du Comité technique de l'ITIE RDC, lors de l'audience publique organisée au Parlement européen par le Réseau Belge des Ressources Naturelles (RBRN). « *Natural resource curse in Central Africa: can the EU contribute to fairer economic relations?* » 9 December 2009.

114 Voir Bernard ADAM, *Pas de développement sans sécurité, ni de sécurité sans développement*. Note d'analyse du GRIP, 14 avril 2008, Bruxelles.



# BIBLIOGRAPHIE

## Partie I

ADAM Bernard, *Europe puissance tranquille? Rôle et identité sur la scène mondiale. Sécurité internationale et action de l'Union européenne*, coédition GRIP - éditions Complexe, 2006, Bruxelles.

Assemblée générale des Nations Unies, rapport du secrétaire général, *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, janvier 2009 (A/63/67712)

Assemblée générale des Nations Unies, discours d'Yves Leterme, Ministre des Affaires étrangères du Royaume de Belgique, le 26 septembre 2009, New York.

BRICMONT Jean, *Un monde plus juste et la responsabilité de protéger*, discours prononcé auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies, le jeudi 30 juillet 2009, New York.

CHOMSKY Noam, *The responsibility to protect*, text of lecture given at the UN General Assembly, New York, July 2009, New York.

Commission européenne, *Le consensus européen sur l'aide humanitaire*, déclaration commune de la Commission, du Conseil et du Parlement européen, 18 décembre 2007.

Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, *La responsabilité de protéger*, décembre 2001.

Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale*, couvrant la période du 1<sup>er</sup> août 2007 au 31 juillet 2008.

Conseil européen, *Stratégie européenne de sécurité* « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles 12 décembre 2003.

Conseil européen, *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité* « Assurer la sécurité dans un monde en mutation », le 11 décembre 2008, Bruxelles. (S407/08)

Conseil européen, Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), notions de base, à consulter sur : <http://ue.eu.int/pesc>

Déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, *Le consensus européen pour le développement*, décembre 2005.

DELCOURT Barbara, « La responsabilité de protéger et l'interdiction du recours à la force : Entre normative et opportunité. » Note d'analyse présentée à la réunion à propos de la responsabilité de protéger organisée par Justice et Paix et le CNAPD le 11 mai 2009, Bruxelles.

Direction Générale de la Coopération au Développement belge. Rapport annuel 2007.

EGMONT (Royal Institute for International Relations), « La contribution militaire belge à la politique européenne de sécurité et de défense », juin 2007, Brussels.

EVANS Gareth, *The responsibility to protect. Ending mass atrocity crimes once and for all*, International Crisis Group, February 2009.

FISCHER Santiago et PIERRET Sébastien, « Réflexions sur la responsabilité de protéger », Commission Justice et Paix, juin 2009, Bruxelles.

FISCHER Santiago et PIERRET Sébastien, « Ethique de conviction ou éthique de responsabilité ? », *La libre Belgique*, 19 septembre 2009, Bruxelles.

FISCHER Santiago et DEJONCKHEERE Julie « Politique extérieure belge: du Conseil de sécurité à la présidence

de l'Union Européenne » Commission Justice et Paix, mars 2009, Bruxelles.

GENIN Corentin et FISCHER Santiago, *La Belgique au Conseil de sécurité des Nations Unies. Rôle et action diplomatique*, Commission Justice et Paix, décembre 2007, Bruxelles.

GLUME Galia, « Par-delà la défense collective. L'évolution des fonctions de l'OTAN depuis la fin de la guerre froide » Institut d'études européennes Pôle européen Jean Monnet, Université catholique de Louvain, 2004. p. 7

GLUME Galia, « L'Union Européenne et la responsabilité de protéger ». Note d'analyse présentée à la réunion à propos de la responsabilité de protéger, organisée par Justice et Paix et le CNAPD le 11 mai 2009, Bruxelles.

GHYS Arnaud, « Responsabilité de protéger : une approche critique » Coordination nationale d'action pour la paix et la démocratie, mai 2009, Bruxelles.

Intervention du Secrétaire d'Etat Chastel aux journées diplomatiques, Bruxelles, le 21 avril 2009.

JOUNO Thurian, *Questions européennes: le droit et les politiques de l'Union*, Presses Universitaires de France, 2009, Paris.

LOPES Neil « La Commission de la consolidation de la paix : la paix durable se fait attendre ». GRIP, août 2008, Bruxelles.

MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel, *La réforme du secteur de sécurité en République Centrafricaine. Quelques réflexions sur la contribution belge à une expérience originale*. Les rapports du GRIP, , mai 2009, Bruxelles.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), Direction de la coopération pour le développement, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, mars 2005.

OXFAM International, *La Responsabilité de Protéger et l'Union européenne*, mars 2008.

OXFAM International, *Note politique d'Oxfam international sur le Responsabilité de Protéger*, juillet 2008.

ROSOUX Valérie, « La diplomatie morale de la Belgique à l'épreuve. », *Critique internationale* n° 15, 2002.

TRIEST Frédéric, « Au lendemain des élections, quels enjeux et perspectives pour la construction européenne ? », Commission Justice et Paix, septembre 2009, Bruxelles.

VOSS Reinhard, « Le concept de la sécurité élargie et son appropriation par le système militaire » Pax Christi Allemagne, à consulter sur : <http://storage.paxchristi.net/07-0956.f.pdf>

▪ Sites Internet consultés, octobre – décembre 2009 :

Site officiel du Service Public Fédéral belge Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement : [www.diplomatie.be](http://www.diplomatie.be)

Responsibility to protect - Engaging Civil Society – Project Word Federalist Movement – Institute for Global Policy: [www.responsibilitytoprotect.org](http://www.responsibilitytoprotect.org)

Global Centre for the Responsibility to Protect, Ralph Bunche Institute for International Studies: [www.GlobalR2P.org](http://www.GlobalR2P.org)

International Crisis Group: [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)

International security information service Europe: [www.isis-europe.org](http://www.isis-europe.org)

<http://operationspaix.net/Belgique>

## Partie II

ADAM Bernard, *Pas de développement sans sécurité, ni de sécurité sans développement*, note d'analyse du GRIP, 14 avril 2008, Bruxelles.

Communication from the Commission to the European parliament and the Council, *The raw materials initiative. Meeting our critical needs for growth and jobs in Europe*. SEC (2008)2741. Brussels, COM (2008) 699.

Commission Justice et Paix, *Elections européennes et ressources naturelles : nos choix en Europe ont un impact dans les pays du Sud !*, analyses 2009, Bruxelles.

Conseil européen, *Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et la Communauté européenne et ses Etats membres*, « l'accord de Cotonou », juin 2005.

Direction Générale de Coopération au Développement (DGCD), *Note stratégique*, « Consolidation de la paix », Belgique, 2002.

DGCD, *Note politique générale du ministère belge de la coopération au développement*, novembre 2008.

Fair Politics, *The Raw Materials Initiative and the Extractive Industry. How coherent is the EU in the "race for raw materials?"* Case study (working document), October 2009, Amsterdam.

Fatal Transactions, «The Kimberley Process and the United Nations: lessons learned and recommendations», briefing paper in preparation for Seminar on Natural Resources and Conflict, February 19 & 20 2008 in New York, organized by Global Witness and the Heinrich Böll Foundation.

Fatal Transactions, *From conflict resources to sustainable development*, Memorandum on the European Union's contribution to natural resource management in Africa, July 2008.

Fatal Transactions and EarthWorks, « Making diamonds work for development. An overview of initiatives » July 2008, London.

Global Witness, « Agenda for reform in the natural resources sector of the Democratic Republic of Congo », March 2007, London.

Global Witness and Partnership Africa Canada, « Loupe holes. Illicit diamonds in the Kimberley process », November 2008.

Global Witness, « Recommandations en matière de diligence raisonnable à l'intention des acheteurs et entreprises faisant le commerce de minerais en provenance de l'est de la République Démocratique du Congo et de leur gouvernements », novembre 2008, London.

Global Witness, *Face à un fusil que peut-on faire ? La guerre et la militarisation du secteur minier dans l'est du Congo*, juillet 2009, London.

GRIP (Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la sécurité) Dossier documentaire, *Enfants soldats, armes légères et conflits en Afrique, Les actions de la coopération au développement de l'Union Européenne et de la Belgique*, mars 2003, Bruxelles.

KABAMBA Bob et ZACHARIE Arnaud, *La reconstruction congolaise*, édition Luc Pire, 2009, Bruxelles.

KABEMBA Claude, « *The raw materials initiative: meeting our critical needs for growth and jobs in Europe. A response from the Southern Africa Resource Watch* » Notes presented at the Expert Meeting on Raw Materials Initiative convened by Fair Politics, 17 November 2009, Brussels.

KLIMIS Emmanuel, « La coopération belge au développement et les Etats fragiles, plaidoyer pour

l'adoption d'une vision stratégique spécifique », note de réflexion, Groupe de recherche en appui aux politiques de paix (GRAPAX), août 2007, Bruxelles.

MARTINELLI QUILLE Marta, « La politique belge en soutien des programmes de démobilisation, désarmement et réintégration des ex combattants dans la région des Grands Lacs. » *Groupe de recherche en appui aux politiques de paix*, mars 2005, Bruxelles.

MERCIER Brune, *RD Congo. Ressources naturelles et violence. Le cas des FDLR*. GRIP, 2009, Bruxelles.

MUTEBA Jean Pierre, *Rôles et responsabilités de la société civile dans la mise en œuvre de l'initiative pour la transparence dans la gestion des industries extractives en RDC*, Nouvelle dynamique syndicale et 11.11.11, 2008

Nations Unies, Conférence internationale sur le financement du développement, « Adoption du consensus de Monterrey », 1<sup>er</sup> mars 2002. A/CONF.198/3

OCDE, Comité d'aide au développement, « Examen par les pairs de la Belgique », 2005.

PASTRE Ghislain, « Rapport sur la mise en œuvre de l'ITIE en RDC » octobre 2008.

TRIEST Frédéric, « Les ressources naturelles et l'Union Européenne. Difficile conciliation entre compétitivité économique, développement durable et prévention des conflits. » *Analyses 2009; Elections européennes et ressources naturelles : Nos choix en Europe ont un impact dans les pays du Sud !* Fiche 2. Commission Justice et Paix, septembre 2009, Bruxelles.

ZACHARIE Arnaud, « Les enjeux de la mondialisation dans les pays en développement » Syllabus, master en sciences de la population et du développement, Université Libre de Bruxelles, 2009.

ZEEBROEK Xavier, *La mission des Nations Unies au Congo. Le laboratoire de la paix introuvable*, rapport du GRIP, mai, 2008, Bruxelles.

ZEEBROEK Xavier, « Le paradoxe de l'expertise belge au Congo ». Note d'analyse du GRIP, 29 septembre 2009, Bruxelles.

▪ Sites Internet consultés, octobre – décembre 2009 :

Site officiel du Service Public Fédéral belge Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement : [www.diplomatie.be](http://www.diplomatie.be)

ITIE : [www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org)

Fatal Transaction: [www.fataltransactions.org](http://www.fataltransactions.org)

Global Witness: [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)

Publish what you pay: [www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org)

The Kimberley Process website: [www.kimberleyprocess.com](http://www.kimberleyprocess.com)

Annexe :

**Audience Publique :**

*La malédiction des ressources naturelles en Afrique Centrale :  
L'UE peut-elle contribuer à des relations économiques plus justes ?*

**Recommandations au Parlement Européen**

**9 Décembre 2009**

Présentées par les membres du **Réseau Belge Ressources Naturelles** (RBRN) suivants :



Et par :



## **A. Pour que les ressources naturelles soient gérées d'une façon transparente et durable**

L'UE doit **inclure la transparence, la bonne gouvernance et le principe de consentement libre, préalable et informé des populations locales dans l'ensemble de ses politiques et des accords légaux** vis-à-vis des pays riches en ressources naturelles (comme les Accords de Cotonou, les accords de commerce et d'investissement, les Stratégies par pays, les Programmes indicatifs nationaux, ou la Responsabilité Sociétale des Entreprises).

Plus spécifiquement, **L'UE doit encourager l'adhésion à l'ITIE des pays partenaires, des Etats-membres et de toutes les compagnies européennes** actives dans le secteur extractif.

L'UE doit **rendre obligatoire le reporting financier pays-par-pays des compagnies européennes de ce secteur** via la Directive Transparence 2004/109/EC, qui sera revue en 2010. L'UE doit aussi s'assurer que la révision de la norme IFRS 8 par le Bureau des Standards Comptables Internationaux et que la proposition d'une nouvelle norme Industries Extractives (remplaçant l'IFRS 6) soient des opportunités pour contraindre les compagnies à soumettre, dans leur rapport annuel, les informations comptables ventilées pays-par-pays.

## **B. Pour que l'exploitation des minerais cesse d'alimenter les conflits armés dans la Région des Grands Lacs**

1. L'UE doit **soutenir l'établissement de mécanismes de certification identifiant l'origine des minerais** afin de permettre aux acteurs économiques de différencier les ressources "propres" de celles finançant les conflits et de les contraindre à commercialiser uniquement les minerais certifiés.

A cette fin :

- Le Parlement Européen doit encourager la Commission Européenne à utiliser sa participation au sein du Processus de Kimberley pour encourager et aider les gouvernements de la Région des Grands Lacs à améliorer le contrôle interne de l'exploitation et du commerce du diamant.
- Concernant les autres minerais susceptibles d'alimenter les conflits (or, coltan, cassitérite et wolframite), le Parlement Européen doit encourager la Commission Européenne et les Etats-Membres à contribuer urgemment à l'instauration de mécanismes de certification.
- L'UE doit soutenir la mise en œuvre des initiatives régionales en la matière<sup>115</sup>.

2. L'UE doit **renforcer les capacités des institutions locales à formaliser, réguler et développer le secteur minier** en vue de favoriser le commerce légal de minerais. Pour ce faire, l'UE doit leur accorder son soutien technique et financier, entre autres via des investissements permettant la transformation sur place des minerais et la création d'une valeur ajoutée au bénéfice des économies nationales.

3. L'Union Européenne doit **assurer l'application de sanctions à l'égard des compagnies européennes impliquées dans l'exploitation et/ou le commerce illégal des ressources naturelles**. L'UE doit ainsi enquêter et traduire en justice les compagnies européennes identifiées, notamment par le Panel d'Experts des Nations Unies sur l'Exploitation Illégale des Ressources Naturelles, comme étant impliquées dans de telles pratiques illégales.

<sup>115</sup> Par exemple, le « Protocole sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles » de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIGL) du 30 novembre 2006 prévoit, en son Article 11, la mise en place d'un mécanisme régional de certification des ressources naturelles. La mise en œuvre de ce Protocole est prévue à l'Article 9 du « Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs » de la CIGL signé le 15 décembre 2006 à Nairobi.

### C. Pour renforcer la responsabilité sociétale des entreprises européennes actives à l'étranger dans le secteur des ressources naturelles

1. L'UE doit **adopter une directive contraignante sur la responsabilité sociétale des entreprises prévoyant l'établissement d'une compétence extra-territoriale du juge européen**, dans l'intérêt des pays hôtes et de leurs populations ainsi que des compagnies elles-mêmes confrontées aujourd'hui à une grande insécurité juridique en la matière face à la diversité des cadres existants.
2. L'UE doit **inclure, dans cette législation, le devoir de diligence, la responsabilité des sociétés mères pour leurs filiales et l'ensemble de leur chaîne d'approvisionnement et le reporting social et environnemental obligatoire**.
3. L'UE doit **encourager l'adoption d'initiatives contraignantes et cohérentes en ce sens au sein des institutions internationales**, dont les Nations Unies, **et soutenir les initiatives régionales**, notamment celle menée au sein de la Conférence internationale de la région des Grands Lacs en la matière<sup>116</sup>.

### D. Pour que la gestion des ressources naturelles favorise le développement au Sud

1. Sur base de la résolution du Parlement européen du 13 janvier 2005 (P6\_TA(2005)0008), l'UE doit s'engager à **annuler sans conditionnalité les dettes bilatérales des pays du Sud afin de garantir la souveraineté économique des pays**<sup>117</sup> et de tenir compte de la dette écologique cumulée par les pays industrialisés. L'UE doit également plaider en ce sens au sein des instances internationales.
2. L'UE **doit veiller à la cohérence entre toutes ses politiques et les objectifs de développement qu'elle s'est fixée**. Le Parlement Européen doit en conséquence s'assurer que l'UE mette en conformité **sa politique d'approvisionnement en ressources naturelles** (par ex. : *Raw Materials Initiative/COM(2008)699*) avec ses objectifs de développement à l'égard des pays producteurs de matières premières.

Contacts au sein du Réseau Belge Ressources Naturelles (RBRN) :

- Broederlijk Delen : Tamira GUNZBURG, Tamira.Gunzburg@broederlijkdelen.be
- OCIFE : Emmanuelle DEVUYST, rpan@ocipe.info
- IPIS : Jeroen CUVELIER, jeroen.cuvelier@ipisresearch.be
- CADTM : Renaud VIVIEN, renaud@cadtm.org
- Greenpeace : Natacha ADAM, natacha.adam@be.greenpeace.org
- Justice et Paix : Frédéric TRIEST, frederic.triest@justicepaix.be
- 11.11.11. : Koen WARMENBOL, koen.warmenbol@11.be
- CNCND : Nicolas VAN NUFFEL, nicolas.vannuffel@cncnd.be

<sup>116</sup> Voir Articles 9 et 17 du « Protocole sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles » de la CIGL du 30 novembre 2006.

<sup>117</sup> Plus généralement, référence peut être faite à la « pleine souveraineté des peuples en matière de développement » reconnue par la Déclaration sur le droit au développement du 6 décembre 1986 et le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

