

**EVALUATION DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS**

**« GRANDS LACS »**

**ENTRE**

**LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**ET**

**LE COMITÉ CATHOLIQUE CONTRE LA FAIM**

**ET POUR LE DÉVELOPPEMENT**

**(CCFD)**

**RAPPORT FINAL**

**PARTIE 1**

**ANALYSES ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES**

**PONTIEN BIKEBAKO  
MICHEL FALISSE  
GRÉGOIRE NTAMBUA  
PAMPHILE SEBAHARA**

**« Le présent rapport n'engage que ses auteurs »**

**FEVRIER 2005**

|   |    |
|---|----|
| Synthèse générale   | 2  |
| Rappel des objectifs et du contexte de l'évaluation                             | 2  |
| Précision sur la structuration du rapport                                       | 3  |
| Principaux constats et éléments d'analyse                                       | 5  |
| Principaux constats relatifs aux partenaires et aux activités                   | 6  |
| Principaux constats relatifs aux activités transversales                        | 8  |
| Conclusions   | 11 |
| Recommandations de l'évaluation   | 12 |
| Proposition d'articulation budgétaire   | 15 |
| Proposition de répartition par bailleur   | 17 |
| Partie générale   |    |
| Introduction  | 18 |
| Objectifs de l'évaluation   | 19 |
| Approche méthodologique et déroulement de l'évaluation                          | 21 |
| Rappel de la convention   | 23 |
| ANALYSE DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS  | 27 |
| L'utilisation des concepts dans le cadre de la convention d'objectifs : lecture | 27 |
| Le concept de société civile  | 30 |
| Le développement : œuvre de l'Etat, du marché et de la société civile           | 30 |
| La société civile : les acteurs de la sphère idéologique d'une société          | 31 |
| La confusion des concepts   | 33 |
| Les suites en matière de gestion de la convention                               | 34 |
| Autre confusion : la paix et le conflit   | 35 |
| La pertinence, l'efficacité, l'efficience des activités                         | 37 |
| Impact des actions transversales  | 37 |
| La coordination régionale   | 38 |
| Fonctionnement de la coordination   | 38 |
| La stratégie du CCFD dans les grands lacs                                       | 40 |
| Les résultats globaux par rapport aux objectifs de la deuxième phase de la COGL | 40 |
| Les résultats par rapport aux recommandations de la première évaluation.        | 43 |
| Les enseignements sur le dispositif « convention programme »                    | 45 |
| RECOMMANDATIONS   | 47 |
| Renforcer la capacité d'analyse interne au CCFD                                 | 47 |
| Redéfinir les objectifs d'un programme du CCFD dans la région des Grands Lacs   | 48 |
| Elargir le programme à l'ensemble des pays                                      | 48 |
| Scinder le programme actuel en différents programmes autonomes                  | 49 |
| L'intégration des actions « paix » dans les réseaux existants                   | 50 |
| Redéfinir la stratégie de financement des actions                               | 51 |
| Préciser la politique d'appui institutionnel                                    | 52 |
| Revoir le rôle de la coordination   | 53 |
| Création d'un organe de communication régional                                  | 54 |
| Favoriser la création d'outils de mesure d'impact                               | 55 |
| Le maintien d'un dispositif de coopération entre le MAE et le CCFD              | 56 |
| Le partenariat  | 57 |
| Proposition d'articulation budgétaire   | 57 |
| Présentation du contexte régional et des contextes nationaux                    | 59 |

## **SYNTHESE GENERALE DU RAPPORT D'EVALUATION DE LA DEUXIEME PHASE DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS DES GRANDS LACS.**

### **Rappel des objectifs et du contexte de l'évaluation**

La Convention d'Objectifs des Grands Lacs entre le MAE et le CCFD s'est déroulée en deux phases, la première de 1998 à 2000 et la seconde de 2002 à 2005. Un financement intermédiaire en 2001 a permis de faire le lien entre les deux phases.

La première phase a été évaluée en 2000 et différents points ont été relevés par les évaluateurs qui ont fait un ensemble de recommandations pour la mise en oeuvre de la seconde phase de la COGL. Ces différentes recommandations ont été suivies en grande partie tant par le CCFD que par les partenaires. La principale d'entre elles, pour la mise en oeuvre de la Convention, concernait la mise en place d'une coordination régionale qui a été confiée au PREFED, ONG qui avait l'avantage d'avoir des sièges dans les trois pays concernés par la Convention et dont un des axes de travail était précisément l'appui institutionnel.

La présente évaluation a donc eu lieu au terme de la deuxième des trois années de la seconde phase de la Convention. Les évaluateurs se sont donc basés sur les documents et les activités arrêtés après deux ans. Le dernier rapport disponible est le rapport consolidé de la deuxième année, 2003.

La réglementation du MAE français prévoyant que les conventions d'objectifs ne peuvent être renouvelées qu'une seule fois, tant les partenaires du CCFD que le CCFD étaient informés qu'une troisième phase de la convention n'était pas possible.

Toutefois le MAE et le CCFD ont confirmé aux différents partenaires leur volonté de poursuivre leurs financements dans la région, le MAE via les représentations de la coopération française dans les trois pays ou d'autres modalités à convenir, le CCFD par un budget mis à disposition pour la région de 350.000 euros par an pendant 3 ans.

L'évaluation de la deuxième phase devait donc apporter différents éléments permettant au CCFD et au MAE de prendre les meilleures décisions pour la poursuite de leur action dans la région des Grands Lacs tant en ce qui concerne le choix des partenaires que des activités et modalités de fonctionnement. L'évaluation dont les termes de références avaient été travaillés par le CCFD et ses partenaires devait également apporter des éléments de réflexion aux partenaires pour leurs activités en général et celles soutenues par le CCFD en particulier.

Plus concrètement les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

- évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des activités
- évaluer l'impact des actions transversales à portée régionale
- évaluer l'impact de cette deuxième phase sur le dispositif de coopération
- tirer des enseignements et des recommandations pour guider le CCFD dans la redéfinition de sa stratégie d'appui aux acteurs de la société civile des grands lacs

- tirer des enseignements et des recommandations sur le dispositif « convention programme »

Les questions à traiter et les résultats attendus sont les suivants :

- analyse et bilan des résultats en référence
  - aux objectifs généraux du document de la convention
  - aux bilans et recommandations émises par les évaluateurs de la 1<sup>ère</sup> phase
- analyse et évaluation de la pertinence, efficacité, efficience des activités dans le cadre de la dotation aux activités
- analyse et évaluation des résultats et effets obtenus par certaines actions transversales
- analyse de l'impact sur le dispositif de coopération du CCFD et son évolution ; émettre des propositions et recommandations quant aux partenaires et activités que le CCFD devrait continuer à soutenir après 2004
- tirer des enseignements et recommandations sur le dispositif « convention programme ».

### **Précisions sur la structuration du rapport**

Le rapport d'évaluation se compose de deux parties : la première traite de la synthèse générale, de l'analyse de la convention, des recommandations ainsi que de la présentation du contexte régional tandis que la seconde aborde la trois rapports nationaux du Burundi, Rwanda et RD Congo.

Les analyses nationales ont été réalisées par différents consultants originaires de ces régions. Leurs analyses, conclusions et recommandations ont été respectées dans ces parties même si elles pouvaient diverger de certaines approches et recommandations générales contenues dans la première partie.

Le rapport final inclus les remarques et commentaires effectués lors de la réunion de restitution sur base du rapport provisoire ainsi que les commentaires écrits parvenus aux consultants.

1. La complexité des processus ne doit pas être perdue de vue. La première partie du rapport présente l'existence de deux écoles de la société civile, à savoir une conception fonctionnaliste et une autre marxiste. C'est un outil d'analyse important car il permet de percevoir a priori les objectifs réellement poursuivis par le programme en fonction de l'orientation théorique choisie.

Dans la pratique toutefois, les deux conceptions coexistent. Il appartient aux consultants /chercheurs d'analyser les pratiques sur le terrain et de dire quels sont les tendances lourdes qu'ils observent.

2. La lecture du rapport pourrait laisser entrevoir une confusion apparente liée à deux aspects qui sont indépendants de la volonté des consultants : d'une part, la confusion qui se trouve dans les trois documents du Programme (c'est-à-dire à la

conception même de la COGL), d'autre part, les différents niveaux d'appréciation des résultats du programme.

*La « confusion » qui se trouve dans les trois documents du Programme.*

A la lecture des documents de la COGL, notamment des actions de la dotation aux activités et des axes transversaux, on se demande quels sont les principaux objectifs du programme. En effet, on constate sur le terrain une pluralité d'activités ; ce qui donne une impression de dispersion d'énergies et de ressources compte tenu des moyens limités en termes d'investissements.

Plus précisément, la lecture des trois documents de la 2ème phase de la COGL montre que les objectifs visés par le Programme sont tellement larges (quatre objectifs spécifiques, autant d'axes transversaux, plus les actions de la « dotation aux activités ») qu'une multitude de projets et d'activités peuvent y trouver une place.

Par ailleurs, les quatre objectifs spécifiques correspondent, dans les documents, aux axes transversaux à l'exception du 5ème qui concerne la construction de la paix. Cela crée également une certaine confusion. On dirait une sorte de « superposition » de deux projets ou programmes. D'une part, un programme avec des objectifs globaux et spécifiques dont la mise en œuvre est basée sur des projets régionaux sélectionnés à l'occasion des conseils de suivi semestriels. D'où son caractère ponctuel et imprévisible. D'autre part, une multitude d'activités financées sur la ligne « dotation aux activités » qui consomme la grande partie des ressources disponibles.

*Les différents niveaux d'appréciation des résultats du programme.*

Comme il s'agit d'un programme qui se veut régional, l'appréciation de ses résultats ne peut se faire qu'en fonction de trois niveaux au moins, à savoir le niveau local où les actions sont réalisées par telle ou telle organisation de base ou d'appui, ainsi que les niveaux national et régional. Autrement dit, l'appréciation négative, positive ou mitigée des résultats est fonction d'un des trois niveaux envisagés. Par conséquent, il ne faut pas perdre de vue cet aspect pendant la lecture du rapport au risque d'avoir une impression de confusion ou de contradiction qui n'est pas fondée.

Prenons un exemple concret. Les résultats des appuis à Impuyaki (Rwanda) en matière de promotion de l'élevage des vaches modernes sont très pertinents au niveau local en termes de développement économique local. Ils sont par contre mitigés si on les apprécie en fonction de l'objectif global de la COGL de promouvoir la paix au niveau régional. Donc ce double constat est compréhensible car il s'agit d'une analyse basée sur deux niveaux différents.

Deux autres aspects importants à rappeler

- L'analyse des actions menées sur le terrain et des entretiens avec différents interlocuteurs montre que trois objectifs principaux sont poursuivis même si cela n'est pas dit clairement dans les documents. Il s'agit du développement économique local, du renforcement des organisations de la société civile et de la construction de la paix au niveau régional.

- Il ne faut pas perdre de vue non plus le fait qu'il s'agit d'une évaluation d'un programme de deux ans. Contrairement à ce que prévoyait la COGL, le transfert de fonds réalisé à ce jour correspond à deux années du programme et non de trois. Cela pose un problème : les partenaires pourront-ils utiliser les ressources d'une année d'ici la fin mars 2005, date prévue pour la clôture du programme ou le CCFD pourra-t-il prolonger les échéances ?

### **Principaux constats et éléments d'analyse de la deuxième phase de la convention d'objectifs des Grands Lacs**

La Convention d'Objectifs des Grands Lacs, tant dans sa présentation que dans sa mise en œuvre par le choix des partenaires et des activités soutenues, montre une grande variété d'approches de multiples problématiques liées tant au développement qu'au contexte politique et social de la région, toujours en crise ouverte dont l'équilibre et les conditions de sécurité sont constamment remises en cause par les velléités des acteurs politiques et militaires.

On parlera donc autant de développement économique, institutionnel, de gestion des conflits, de renforcement de la société civile, de soutien aux associations paysannes, de développement rural, etc. Cette grande diversité dans l'approche au sein d'une même convention peut dénoter une difficulté dans l'appréhension des concepts, instruments fondamentaux pour les acteurs sociaux.

L'évaluation a donc ainsi pu analyser l'utilisation faite des concepts par le CCFD et leurs implications dans le choix des partenaires et dans les modalités d'action. Sans conclure que le CCFD se trompe sur le choix des acteurs ou des méthodes, l'évaluation conclut que ces choix sont plus le fait du hasard, du feeling et de l'expérience des professionnels du CCFD que le résultat d'une analyse en profondeur et de l'utilisation d'une boîte à outil conceptuelle cohérente et systématisée.

L'évaluation en déduit donc une première recommandation, l'approfondissement des analyses préalables à l'action de la part du CCFD par le renforcement des services d'études au sein du CCFD ou confiés en extérieur.

Outre le fait que ces faiblesses dans l'utilisation de cadres conceptuels peut avoir des conséquences importantes dans les choix stratégiques du CCFD, les conséquences sur les modalités de fonctionnement et de mise en œuvre de la Convention sont importantes. Il en est ainsi de l'utilisation des instruments liés à la gestion du cycle du projet et le cadre logique qui se réfèrent à une vision idéologique et politique marquée sur les questions de développement qui ne prennent pas en compte l'histoire des sociétés ni les rapports entre les acteurs institutionnels d'un point de vue historique.

Ces instruments méthodologiques sont toutefois performants pour rendre compte des différentes activités et de l'utilisation des budgets par rapport à ce qui était convenu dans le cadre de la convention. La mise en place de la coordination régionale dans la deuxième phase de la convention a permis de développer ces

instruments auprès des partenaires à la convention et d'améliorer considérablement la qualité des rapports narratifs et financiers présentés au CCFD, même si le contexte de crise régionale a continué de jouer un rôle important dans les retards accumulés au niveau de certains partenaires

### **Principaux constats relatifs aux partenaires de la Convention d'Objectifs des Grands Lacs et aux activités mises en œuvre par ces partenaires dans le cadre de la dotation aux activités**

Les partenaires avec lesquels le CCFD a mené cette deuxième phase de la convention d'objectifs des grands lacs sont au nombre de 18, 3 au Burundi (y inclus le PREFED Burundi, 5 au Rwanda<sup>1</sup> (y inclus le PREFED Rwanda) et 10 en RD Congo.

Outre l'hétérogénéité des partenaires déjà mentionnée dans les différents secteurs d'interventions ou domaines d'activités, l'évaluation a constaté une grande différence en termes d'organisation et de capacités d'interventions entre les différents partenaires. La classification entre Organisation d'appui (OA) et Organisations de base (OB) ne s'avère pas opérationnelle, certaines organisations OB se considérant de fait comme des organisations d'appuis pour leurs membres.

D'une manière générale il ressort de l'évaluation que les formations d'appui au cadre logique ont été d'un apport important pour la plupart des organisations ainsi que les formations en comptabilité qui ont permis d'améliorer de manière significative les rapports financiers.

L'hétérogénéité des partenaires, y compris dans un même pays a constitué un frein aux contacts, aux synergies et aux coordinations éventuelles pour la mise en œuvre de programmes en commun ainsi que pour la mise en commun de ressources ou de coordination au-delà de l'appartenance à la convention d'objectifs du CCFD. De nombreux partenaires en RDC par exemple ne se rencontraient qu'à l'occasion des réunions semestrielles organisées par la coordination de la convention. Dans la région de Butembo les partenaires ignoraient jusqu'aux activités réalisées par les autres partenaires du CCFD. Ces constats montrent certaines limites à la convention et à l'objectif de mettre en commun des partenaires et des actions pour poursuivre des buts qui devraient être partagés par tous.

Sur la question des partenariats il est apparu étonnants aux évaluateurs que des partenaires du CCFD dans ces pays ne soient pas intégrés à la convention. Il y avait donc deux catégories de partenaires du CCFD dans la région, les partenaires de la convention et ceux hors convention. Les entretiens avec ces différentes institutions ont montré les questionnements que cette situation pouvaient soulever quant à la poursuite des relations avec le CCFD et aux relations privilégiées que pouvaient avoir des partenaires hors conventions qui recevaient des financements supérieurs à ceux que les partenaires à la convention devaient se partager.

---

<sup>1</sup> Sans compter l'association HAGURUKA, partenaire du CCFD qui travaille sur le droit des femmes et des enfants et a participé à plusieurs activités dans le cadre des ateliers et conseils de suivi semestriels.

Les différentes activités visitées par les évaluateurs dans les 3 pays ont montré la capacité des organisations d'appui à encadrer les organisations de base et à fournir les éléments indispensables pour la gestion autonome progressive de ces activités.

Le programme des MUSO et leur développement exponentiel ressortaient de manière évidente de l'évaluation et montre à quel point ce programme de micro crédit répond aux besoins du moment des populations. Bien qu'il se soit principalement développé en RD Congo, ce programme a des potentialités très importantes au Burundi en termes de crédit rural principalement et d'attentes du secteur bancaire. Le frein le plus important semble être l'environnement défavorable tant en termes de sécurité qu'en termes de cadre réglementaire.

Au Rwanda également le programme n'a pas encore vraiment pu démarrer malgré que des formations aient été données par la SIDI.

Le potentiel de ce programme micro crédit délégué à la SIDI dans la région a amené les évaluateurs à recommander l'autonomisation totale de ce programme qui pourrait faire l'objet d'une demande de financement autonome de la part de la SIDI au gouvernement français. Pourquoi pas une convention d'objectifs spécifiques sur les questions de micro crédit dans la région des Grands Lacs présentée par la SIDI au MAE ?

Le caractère transversal de cet axe d'activités ne ressort que partiellement de l'évaluation. Il se développe de manière autonome et peu coordonnée entre les différents pays. Cet aspect mérite une attention particulière pour l'avenir plus particulièrement face aux nécessités d'institutions financières régionales de refinancement et d'assurances entre autres.

De manière générale, la pertinence des activités a été validée par les évaluateurs. Les activités développées dans le cadre de cette deuxième phase de la convention d'objectifs ont contribué à résoudre les différents problèmes identifiés, que ce soit au niveau des activités d'appui et de formations des partenaires à la convention ou encore des différentes activités développées par les OB. Dans le cas de la RD Congo, la zone couverte par les activités des partenaires et les conditions d'insécurité dans lesquelles les partenaires doivent travailler n'ont permis que de montrer un échantillon limité d'activités mises en œuvre.

Les évaluateurs insistent dans cette partie de l'évaluation sur le fait que les partenaires, leurs forces et faiblesses institutionnels, les défis auxquels ils étaient confrontés en tant qu'institution ont fait l'objet de plus d'attention que les activités mises en œuvre par les OB avec lesquelles ils travaillent. De cet examen, il ressort clairement qu'à l'exception de l'un ou l'autre partenaires, l'ensemble des organisations avec lesquelles le CCFD travaille dans la région des Grands Lacs ont des compétences et des capacités organisationnelles leur permettant de mettre en œuvre les activités programmées dans le cadre de la convention d'objectifs, que ces activités sont pertinentes par rapport aux objectifs fixés par la convention et que les coûts de ces activités par rapport aux résultats, sur base de l'évaluation partielle des activités des partenaires, a montré leur efficacité. Les différents rapports nationaux repris dans la seconde partie de cette évaluation traitent dans le détail des différents partenaires et des activités visitées dans le cadre de l'évaluation.

## **Principaux constats relatifs aux activités transversales mises en œuvre dans le cadre de la Convention d'Objectifs des Grands Lacs**

Les différentes activités transversales mises en œuvre dans le cadre de la seconde phase de la convention d'objectifs des Grands Lacs sont les suivantes :

- Activités d'appui institutionnel, y compris les réunions semestrielles des conseils de suivi.
- Activités de micro crédit
- Formation par ADEN (African Development Education Network) des partenaires
- Audits des comptes des partenaires
- Recherche de financements
- Appui aux mouvements de jeunesse (JOC, Scouts, Guides)
- Réseau mycicole
- Activités de recherche et de formation dans le domaine agricole (peste porcine, etc.)
- Promotion féminine, atelier pour les femmes organisé par UWAKI
- Jamboree scout des Grands Lacs
- Exposition « sentier de la paix »

### ***Activités d'appui institutionnel, y compris les réunions semestrielles des conseils de suivi.***

En termes de résultats concrets, ces activités transversales ont été très positives, plus particulièrement les appuis institutionnels fournis aux partenaires (cadre logique, formalisation des documents de projets mais également les audits financiers et les formations personnalisées en matières comptables). Ces appuis ont certainement permis aux partenaires du CCFD d'accroître leur autonomie institutionnelle vis-à-vis des différents bailleurs de fonds et d'être en condition de pouvoir présenter des demandes de financements de leurs activités cohérentes et en adéquation avec les normes et les exigences de bailleurs. Cela devrait permettre aux différents partenaires du CCFD dans la région, une fois le financement de la convention d'objectifs terminé, de se diriger directement non seulement aux SCAC mais également aux autres représentations des coopérations des pays de l'Union européenne et des organisations internationales, telles que le PNUD, l'UNICEF, etc.

Ces évolutions n'ont pas toujours été facilement acceptées par les partenaires qui critiquaient le niveau élevé des exigences administratives et financières du CCFD par rapport aux autres bailleurs de fonds. Les audits financiers extérieurs ont eu du mal à s'imposer mais les partenaires perçoivent déjà aujourd'hui le bénéfice qu'ils tireront de cette exigence, partagée par l'ensemble de la communauté des bailleurs de fonds.

Les réunions semestrielles ont des résultats mitigés. Les éléments très positifs de ces réunions sont un apprentissage progressif des partenaires et de leurs réalités. Ce point doit être fortement mis au crédit du travail du CCFD dans la région étant

donné la situation de crise et de conflits entre les trois pays dans lesquels le CCFD travaille. Toutefois, le fait que la coordination répondait partiellement à des impératifs administratifs du CCFD, eux-mêmes induits par le MAE, la méthodologie des réunions n'a pas véritablement permis de créer des dynamiques positives abordant la gestion des conflits. Cette situation peut partiellement expliquer le déficit de présentation d'activités dans le cadre des axes transversaux. La méthodologie imposant l'examen des propositions par les autres membres de la coordination, les partenaires se sont sentis freinés par peur du jugement des autres membres sur leurs propres activités. Ce n'est que petit à petit que ces craintes se sont estompées et que le volume de projets a augmenté. La qualité des propositions étaient également un élément négatif les partenaires ne consacrant pas le temps suffisant avant les réunions de coordination pour préparer leurs propositions qui le plus souvent étaient élaborées au moment même de la réunion et donc renvoyées pour amélioration et nouvelles propositions plus sérieuses ou mieux élaborées.

### ***Activités de micro crédit***

Cette activité transversale, comme déjà mentionné a connu un succès important en RD Congo et est prête à démarrer dans les deux autres pays. Malgré les réunions semestrielles et l'organisation d'une mission d'étude au Sénégal sur un projet de mutuelles, la coordination et les apports mutuels entre les différents partenaires de la convention auraient pu être plus importants et devront se développer dans le cadre de la mise en place d'instruments financiers régionaux jugés indispensables.

### ***Formation par ADEN des partenaires***

Chaque partenaire de la convention a pu bénéficier d'une formation organisée par l'ONG Réseau africain d'éducation pour le développement sur le thème de « Former pour transformer ». Cette formation a eu lieu à Bujumbura en mai 2002. Elle a été évaluée de manière très positive par les participants qui ont toutefois émis de nombreuses remarques visant à l'amélioration de l'approche, la préparation et le suivi de tels ateliers. La formation avait fait l'objet d'une préparation suivie par la coordination et lors des réunions des conseils de suivi semestriels.

### ***Recherche de financements***

Une mission d'identification des ressources financières disponibles en RD Congo pour le financement d'actions de développement a eut lieu au premier semestre 2003 et a dressé l'inventaire des ressources disponibles pour les mettre à disposition des différents membres de la coordination. Cette mission n'a pas l'équivalent au Rwanda et au Burundi qui ne disposent pas de cet outil. Il est vrai qu'il y a un problème spécifique au Congo étant donné l'éloignement du Kivu des centres décisionnels basés à Kinshasa, principalement les ambassades et agences de coopération internationale.

### ***Appui aux mouvements de jeunesse***

Outre les diagnostics institutionnels effectués par le PREFED sur les mouvements de jeunesse au Rwanda, ces mouvements ont organisé un jamboree scout en décembre 2002 à Ngozi en RD Congo. A cette occasion l'exposition Sentier pour la paix a pu être visitée par plus de 1000 participants.

### ***Réseau mycicole***

Le réseau mycicole par essence constitue une activité transversale qui répartit les différentes activités, recherche, multiplication des semences et diffusion production entre les 3 pays.

La nature différente de ces activités devrait être plus clairement identifiée pour permettre de préciser les recommandations au réseau mycicole qui doit par ailleurs prochainement faire l'objet d'une évaluation approfondie. Les activités liées à la recherche effectuées par des centres universitaires ne sont pas en soi auto-finançables. Elles devront en permanence faire l'objet de soutiens financiers soit dans le cadre de la recherche universitaire soit par les entreprises privées alors que les centres de multiplication de semences devraient pouvoir être viable une fois la consommation des champignons passée dans la culture alimentaire. Les activités productives devraient également pouvoir faire l'objet d'une attention particulière en termes de débouchés, les consommateurs se trouvant dans les centres urbains.

L'évaluation du réseau mycicole devrait pouvoir établir avec précision quelles sont les potentialités de développement de cette activité dans les trois pays de la région et les synergies possibles dans le contexte qui a constitué un frein jusqu'à présent dans les échanges, les responsables burundais ne pouvant pas prendre le risque de se rendre en RDC de par leurs origines ethniques.

Cette initiative constitue certainement un succès important de la convention d'objectifs des Grands Lacs au même titre que l'aspect micro crédit.

### ***Promotion féminine***

Dans le cadre de cet axe transversal, l'organisation féminine UWAKI/Nord – Kivu a organisé à Butembo, du 12 au 14 octobre 2002 un atelier sur le rôle de la femme dans la gestion des conflits en Région des Grands Lacs Africains.

Cet atelier a permis des échanges très fructueux sur le potentiel des femmes dans la région principalement au niveau de leurs organisations par des actions concrètes. Un deuxième atelier a ainsi été organisé en juillet 2003 qui a permis de dresser l'état des lieux de la participation des femmes aux dynamiques de paix d'en dresser les limites et de capitaliser sur les actions déjà menées dans le cadre de cet axe.

D'une manière générale les femmes sont particulièrement actives au sein des organisations sur la problématique de la paix dans la région.

## **Conclusions sur les activités transversales :**

En conclusion, les différentes activités transversales réalisées dans le cadre de la convention d'objectifs des Grands Lacs ont été réalisées avec succès, répondaient à des besoins clairement exprimés des partenaires et du CCFD.

Les activités d'appui institutionnel y compris les réunions semestrielles, les formations collectives, les activités de promotion féminine et le sentier de la paix doivent être mises en avant pour leurs qualités et leur pertinence et les résultats concrets auxquels ils ont aboutis.

Les axes de micro crédit et de filières de production (réseau mycicole) malgré leur développement remarquable au niveau des pays respectifs ont connu des faiblesses importantes dans leur aspect régional. L'approche régionale de ces volets doit encore être consolidée.

En ce qui concerne les mouvements de jeunesse, leur pertinence est démontrée dans un contexte de conflits. On pourrait dire que tout ce qui peut mettre ensemble des jeunes de pays, ethnies, groupes sociaux différents ensemble pour apprendre à partir de leurs différences à vivre et travailler ensemble est fondamental dans une vision à long terme du développement pour la région.

En termes de coûts les réunions semestrielles ont un coût élevé pour des résultats mitigés. La méthodologie de ces réunions, si elles devaient se poursuivre devrait être revue dans le sens d'une plus grande efficacité et surtout de meilleurs résultats par rapport à l'investissement. Cela pourrait être garanti entre autres par de meilleures préparations et de meilleures animations.

On retiendra également que les propositions d'activités transversales par les partenaires auraient pu être plus nombreuses.

## **Conclusion**

L'analyse de la convention d'objectifs ainsi que les rapports nationaux réalisés au Burundi, au Rwanda et en RD Congo ont montré :

- que le CCFD a tenu compte des recommandations de l'évaluation de la première phase de la convention d'objectifs
- que les activités financées par les partenaires du CCFD de la région correspondent aux axes de la convention et répondent aux objectifs poursuivis par celle-ci
- que les activités transversales, bien que limitées en nombre par manque de capacité de proposition des partenaires, se sont déroulées de manière positive dans le cadre des différents axes de la convention.
- que les axes de la convention sont des axes de travail pertinent dans le contexte régional avec une priorité pour les axes appui institutionnel, micro crédit, promotion féminine et paix.

La convention d'objectifs a cependant continué à être perçue comme une modalité extérieure aux partenaires qui ne se sont pas vraiment approprié cet instrument. Il ne s'agissait pas d'une coordination de partenaires travaillant ensemble pour des objectifs définis en commun mais bien d'une coordination mise en place de l'extérieur pour permettre la gestion optimale d'un programme conjoint entre le CCFD et ses partenaires. Dans cette mesure la coordination régionale a pleinement rempli son rôle.

Les partenaires du CCFD dans la région, bien que d'une grande diversité, ont montré leurs capacités de mettre en œuvre les différentes activités prévues dans le cadre de la convention.

### **Recommandations de l'évaluation de la deuxième phase de la Convention d'objectifs des Grands Lacs**

Les recommandations générales de l'évaluation ne tiennent pas compte des recommandations particulières émises par les auteurs des rapports nationaux.

Les recommandations générales s'adressent plus particulièrement au CCFD et au MAE responsables de la poursuite d'un soutien à des actions dans la région des Grands Lacs.

#### **Recommandation 1 : Renforcer la capacité d'analyse interne au CCFD**

L'analyse de la convention d'objectifs ayant pointé certaines faiblesses dans la capacité d'analyse du CCFD, les évaluateurs recommandent que celui-ci puisse se doter des moyens pour disposer des analyses contextuelles et sectorielles adaptées à ses ambitions de solidarité dans la région.

Ces capacités peuvent également s'appuyer sur de l'expertise externe mobilisée ponctuellement et donnant lieu à des synthèses sous forme de séminaire devant servir à aider le CCFD dans la définition de sa stratégie d'action dans la région

#### **Recommandation 2 : Redéfinir les objectifs d'un programme du CCFD dans la région des Grands Lacs. Définir des sous-programmes.**

Le CCFD ayant décidé la poursuite d'un soutien financier à ses partenaires dans la région des Grands Lacs, l'évaluation recommande :

1. l'élargissement de la conception du programme à l'ensemble des 3 pays concernés même si les actions concrètes soutenues se situent dans un espace géographique plus limité
2. dans le cadre d'un programme régional global, au niveau opérationnel et méthodologique, les évaluateurs recommandent l'élaboration de programmes spécifiques sectoriels autonomes :

- un programme « politique » axé sur :
    - le renforcement des associations paysannes
    - la formation de leaders
    - la communication
  - un programme « économique » axé sur :
    - la microfinance confiée à la SIDI
    - des projets productifs autonomes
    - l'appui à des structures de coordination ou fédératives (réseau mycicole, associations de producteurs, etc.)
3. l'intégration des actions « paix » au sein des réseaux existants

### **Recommandation 3 : Redéfinir la stratégie de financement des actions**

Les évaluateurs recommandent au CCFD et aux partenaires de la convention d'objectifs d'adapter leurs modalités de financement à la nature des activités soutenues.

Les programmes politiques peuvent plus difficilement être cofinancés que des programmes de développement plus classique. Les programmes économiques peuvent faire l'objet de programmation de financement incluant l'autonomisation progressive des activités.

Le CCFD a un rôle important de coordination des financements à jouer dans le cadre de la post convention d'objectifs, d'introduction et d'appui à ses partenaires dans leurs contacts avec les coopérations internationales de la région.

### **Recommandation 4 : Préciser la politique d'appui institutionnel**

L'appui institutionnel du CCFD doit être adapté à la nature des organisations, aux objectifs et au type d'activités mis en œuvre :

- un appui institutionnel de type organisationnel et méthodologique : analyse organisationnelle, formation en cadre logique, gestion administrative et financière de manière à maintenir les partenaires en adéquation avec les normes imposées par les bailleurs de fonds institutionnels pour être récepteurs de financements. Ces appuis peuvent être fournis par des formations sur une base nationale.
- Un appui institutionnel ciblé sur des individus au sein des organisations partenaires, dès que ces individus ont été « identifiés » pour leurs qualités de leader au sein de leurs communautés.

### **Recommandation 5 : Revoir le rôle de la coordination**

Les modalités d'une éventuelle future coordination régionale dépendront des choix stratégiques futurs du CCFD.

La coordination de type administrative et financière ne se justifie pas au niveau régional et devrait pouvoir être établie de manière plus souple sur une base nationale.

Des coordinations sectorielles devraient pouvoir être appuyées dans le cadre de la nouvelle structuration du programme proposée (voir recommandation 2).

Une distinction opérationnelle doit être faite entre des modalités de coordination nécessaire, demandée ou exigée par le CCFD ou les bailleurs et les coordinations opérationnelles issues d'une nécessité partagée par les partenaires.

### **Recommandation 6 : Création d'un organe de communication régional**

Différentes initiatives de communication existent dans la région mais aucune n'est le fruit d'une démarche régionale.

Les évaluateurs recommandent que le CCFD examine la possibilité de la création avec ses partenaires d'un organe de presse régional qui soit l'expression des groupes de populations organisés de la région et qui tienne compte des structures existantes dans ce secteur.

### **Recommandation 7 : Favoriser la création d'outils de mesure d'impact**

Devant la difficulté de mesurer l'impact des actions de coopération par manque d'instruments adéquats, les évaluateurs recommandent au CCFD d'examiner la possibilité de coordonner la réflexion avec les autres bailleurs de fonds présents dans la région sur la création d'outils d'évaluation de mesure d'impact.

### **Recommandation 8 : Le maintien d'un dispositif de coopération entre le MAE et le CCFD**

Les évaluateurs recommandent que des mécanismes de coordination et de financement soient maintenus entre le CCFD et le MAE pour permettre la poursuite des actions dans la région des grands lacs sous des modalités différentes. Celles-ci pourraient être basées d'une part sur les financements des SCAC et d'autres part sous la modalité classique du MAE hors Convention d'Objectifs. La modalité Convention d'Objectifs pourrait être réservée au financement d'un programme microfinance introduit par la SIDI.

### **Recommandation 10 : le choix des partenaires et des activités**

Le CCFD devrait pouvoir donner priorité aux partenaires qui ont un impact sociopolitique important par rapport aux objectifs et à la mission du CCFD.

Ce recentrage des partenaires devrait logiquement suivre les conclusions de la mise en œuvre de la recommandation 2.

L'ensemble de ces recommandations peut s'articuler dans le cadre d'un montage financier qui respecte les limitations d'ordre budgétaire du CCFD qui sont reprises dans une tentative de tableau synthétique ci-après :

### **Proposition d'articulation budgétaire par rapport aux différentes recommandations**

1. Programme politique :
  - a. Renforcement des organisations représentatives des paysans
    - i. Formation de leaders
    - ii. Appui aux organisations paysannes – syndicats paysans
    - iii. Appui aux fédérations
  - b. Identification, appui, suivi, accompagnement des leaders individuels
    - i. Formations spécifiques
    - ii. Voyages d'échanges, apprentissage
2. Programme de microfinance
  - a. Développement des MUSO en RDC, Rwanda, Burundi
  - b. Mise en place d'une structure régionale de refinancement
3. Programmes d'appui aux organisations de producteurs
  - a. Appui aux filières : réseau mycicole, producteurs de café, etc.
  - b. Formations des cadres intermédiaires, techniciens agricoles
4. Participation aux réseaux « Paix et gestion des conflits » existants
  - a. Coordination dans la région des Grands Lacs
  - b. Coordination européenne
5. Fonds souple pour initiatives innovantes ou stratégiques urgentes
6. Appui à une coordination régionale
  - a. Coordination administrative et financière
  - b. Coordination opérationnelle
  - c. Organisation de formations, séminaires régionaux, etc.
7. Participation à la création d'un organe de communication régional
8. Création d'outils de mesure d'impact
  - a. participation à la création d'un observatoire régional

Le tableau ci-après propose une simulation de financements tenant compte des différents acteurs institutionnels potentiels dans la région. Ces acteurs – financeurs sont les suivants : le CCFD, le MAE français, le MAE belge, l'Union européenne, les ONG européennes.

Le CCFD : fonds propres

Le MAE français : SCAC des Grands Lacs, ligne de financement projets, convention d'objectifs

Le MAE belge : ligne prévention des conflits<sup>2</sup>  
L'Union européenne : ligne droits de l'homme, cofinancements  
Les ONG européennes : fonds propres et cofinancements nationaux.

---

<sup>2</sup> Le MAE belge a manifesté sa disponibilité pour le financement d'un outil de communication pour la région des Grands Lacs.

**G.C.E. – Groupe de Consultance et d'Etudes - Bruxelles**  
**EVALUATION CONVENTION D'OBJECTIFS DES GRANDS LACS**

**MAE / CCFD**

**PARTIE GÉNÉRALE**

## **INTRODUCTION**

L'évaluation de la deuxième phase de la Convention d'objectifs des Grands Lacs entre le MAE et le CCFD s'est déroulée du 16 octobre au 17 décembre 2004.

A la demande des commanditaires, elle a été réalisée par une équipe de consultants originaires de la région : Mr. Pamphile SEBAHARA a réalisé l'évaluation des activités de la convention au Rwanda, Mr. Pontien BIKEBAKO celle au Burundi et Mr. Grégoire NTAMBUA celle dans le Sud et le Nord Kivu en République Démocratique du Congo. Le coordinateur de l'évaluation a traité plus spécifiquement des aspects généraux, de synthèse et de coordination.

Les missions de terrain se sont déroulées de manière satisfaisante malgré le contexte régional toujours peu sécurisé et les évaluateurs ont pu rencontrer les principaux protagonistes liés à la mise en œuvre de cette deuxième phase de la COGL.

L'équipe des consultants souhaite remercier l'ensemble des partenaires et des interlocuteurs qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour rendre leur mission la plus productive possible.

L'équipe des consultants reste disponible pour des compléments d'information, des éclaircissements ou des consultations sur ce rapport.

## LES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Au terme de cette seconde phase de la convention d'objectifs des Grands lacs, le CCFD a exprimé son engagement de poursuivre son soutien à des actions dans la région à hauteur de 350,000 euros par an.

Le MAE a également affirmé sa volonté de poursuivre son soutien à des actions dans la région qui cadrent avec les axes issus de la présente convention.

La modalité convention d'objectifs n'étant pas renouvelable plus d'une fois, des recommandations sont attendues concernant la poursuite des financements.

Le CCFD attend des recommandations précises pour la poursuite de son engagement dans la région.

Plus concrètement les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

- évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des activités
- évaluer l'impact des actions transversales à portée régionale
- évaluer l'impact de cette deuxième phase sur le dispositif de coopération
- tirer des enseignements et des recommandations pour guider le CCFD dans la redéfinition de sa stratégie d'appui aux acteurs de la société civile des grands lacs
- tirer des enseignements et des recommandations sur le dispositif « convention programme »

Les questions à traiter et les résultats attendus sont les suivants :

- analyse et bilan des résultats en référence
  - aux objectifs généraux du document de la convention
  - aux bilan et recommandations émises par les évaluateurs de la 1<sup>ère</sup> phase
- analyse et évaluation de la pertinence, efficacité, efficience des activités dans le cadre de la dotation aux activités
- analyse et évaluation des résultats et effets obtenus par certaines actions transversales
- analyse de l'impact sur le dispositif de coopération du CCFD et son évolution ; émettre des propositions et recommandations quant aux partenaires et activités que le CCFD devrait continuer à soutenir après 2004
- tirer des enseignements et recommandations sur le dispositif « convention programme ».

La note d'étape du 24 octobre, préparatoire aux missions de terrain avait mentionné six hypothèses de travail et précisé les points sur lesquels l'évaluation allait plus particulièrement focaliser ses travaux.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Voir Note d'étape du 24 octobre 2004 en annexe

Devant le nombre de questions évaluatives, il importait également de préciser qu'il s'agissait de l'évaluation du dispositif plus qu'une évaluation de l'ensemble des activités réalisées par les partenaires à la convention.

Les réunions préparatoires à la mission ont montré l'ampleur du travail suite à la multiplicité des demandes incluses dans les termes de référence, allant de l'analyse du dispositif aux analyses des activités financées dans le cadre de cette deuxième phase ainsi que l'analyse des actions transversales. Les attentes divergentes des différents acteurs sont également apparues entre celles du MAE, du CCFD et des partenaires locaux à la Convention.

## **Approche méthodologique et déroulement de l'évaluation**

L'évaluation s'est basée sur la lecture et l'analyse des documents<sup>4</sup> ainsi que des entretiens avec les personnes impliquées à différents niveaux par la convention ou susceptibles de pouvoir apporter des éléments d'information permettant de dégager des perspectives futures.

Après cette phase de collectes de données une phase d'analyse a permis de synthétiser l'ensemble et d'avancer un certain nombre de conclusions et recommandations conformément aux termes de référence de la mission.<sup>5</sup>

La mission a été réalisée par des consultants originaires des pays dans lesquels la convention est opérationnelle.

Les différentes missions de terrain se sont déroulées dans le courant du mois de novembre 2004.

Si le fait de travailler avec des évaluateurs originaires de la région comporte des éléments positifs tels que la facilité de communiquer dans une langue d'origine ou encore la connaissance à priori plus approfondie des contextes nationaux, plus particulièrement culturels, il n'est pas démontré que cette condition constitue nécessairement un plus au travail d'évaluation.

Il s'agissait toutefois d'une stratégie correcte dans la mesure où l'évaluation était perçue par les responsables des organisations partenaires de la convention comme une évaluation / sanction dont les conclusions pouvaient déterminer les choix futurs du CCFD, entre autres en ce qui concerne les partenaires avec lesquels le CCFD poursuivra ses financements ou non. Les partenaires des différents pays ont eu la tendance à certains moments de considérer leur évaluateur national comme leur avocat auprès des instances décisionnelles du CCFD, ce qui n'a pas constitué un point positif pour le travail des évaluateurs.

Par rapport à la proposition initiale le nombre de jours effectivement prestés dans le cadre de cette mission s'élève à 97. Malgré ce nombre de jours plus élevé que prévu, certains aspects proposés dans les termes de référence n'ont pas pu recevoir toute l'attention qu'ils auraient méritée.

Il convient également de rappeler ici que les consultants individuels gardent leur autonomie d'analyse et de propositions, que l'on retrouvera dans les différents rapports nationaux. La première partie du rapport constitue le rapport auquel GCE s'est engagé vis-à-vis de F3E. Les recommandations qui sont incluses dans cette partie sont les seules vis-à-vis desquelles GCE assume une responsabilité. Les recommandations figurant dans la deuxième partie du rapport se limitent aux aspects nationaux.

Deux notes, une de recadrage, l'autre d'étape ont précédé le travail de terrain qui a débuté par une réunion de coordination à Bujumbura les 31 octobre et 1<sup>er</sup> novembre.

---

<sup>4</sup> Voir liste des documents consultés en annexe

<sup>5</sup> Voir termes de référence en annexe

La coordinatrice régionale de la convention d'objectif a pu participer à la plus grande partie de cette réunion.

Les rapports nationaux bruts ont pu faire l'objet d'une restitution à Bujumbura le 17 décembre 2004 en présence de la coordinatrice, du chargé géographique du CCFD, d'une représentante du SCAC Burundi, des consultants à l'exception de Mr Pamphile Sebahara et d'un certain nombre de partenaires du Rwanda, du Burundi et de la RDC.

## **RAPPEL DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS DES GRANDS LACS MAE / CCFD**

### **La première phase**

La CGOL part de la nécessité affirmée de faire émerger au niveau régional des sociétés civiles fortes, contre pouvoirs potentiels.

Elle se concrétisera par un programme de développement rural et d'appui aux sociétés civiles des trois pays, RDC, Rwanda, Burundi.

Une première phase de la CGOL se déroulera de 1996 à 2000 et consacrera une approche commune du développement en situation de conflit entre le MAE et le CCFD par le soutien aux initiatives des sociétés civiles, notamment dans le domaine économique. Il y a donc eu un engagement à moyen terme sur une stratégie partagée dans le cadre d'un véritable « programme » régional.

La première phase de la convention concernait plus de 15 organisations d'appui (OA) – syndicats paysans, mouvements de femmes, associations de jeunes, etc. - et plus de 100 organisations ou groupements de base (OB).

### **L'évaluation de la première phase**

#### **Les constats**

L'évaluation de la première phase de la COGL a conclu à la pertinence du programme et de 3 éléments structurants du programme à savoir des actions à impact rapide, une programmation souple et l'accompagnement institutionnel.

L'évaluation pointait également une trop grande concentration sur les aspects économiques au détriment des aspects sociopolitiques ainsi que l'absence de débats entre le MAE et le CCFD.

L'absence de relais sous-régional induisait une mauvaise valorisation des compétences locales et l'absence d'accompagnement institutionnel.

Les partenaires étaient qualifiés de trop techniques et n'avaient pas le profil d'acteurs de la société civile.

Le programme avait été jugé important au moment où la plupart des acteurs de la coopération désertaient la région.

Enfin, le suivi et le contrôle financier étaient jugés particulièrement risqués.

#### **Les recommandations**

Les recommandations de l'évaluation de la première phase portaient sur les points suivants :

- travailler avec des partenaires qui partagent une même vision et des objectifs communs
- réaliser un diagnostic auprès de chaque partenaire pour pouvoir individualiser l'appui
- centrer sur le renforcement de la société civile et la construction de la paix
- insister sur l'appui à la structuration du monde rural
- décentraliser la coordination du programme
- exploiter la dimension sous-régionale pour stimuler une réflexion commune
- revoir les modalités de suivi et de coopération pour être plus à l'écoute des partenaires, développer des instances de décision collégiale, renforcer la rigueur budgétaire et mettre en place un système de suivi évaluation
- mettre en place un système donnant des garanties d'un point de vue financier au niveau des pièces justificatives, des audits, du suivi budgétaire et de la séparation entre le suivi financier et le suivi opérationnel.

## **La deuxième phase**

La deuxième phase de la convention se propose de mettre en place une coordination régionale – assumée par le PREFED – pour intensifier les rencontres et les échanges entre partenaires et favoriser un appui institutionnel plus rapproché.

Les projets mettent l'accent sur la gestion des conflits au niveau local et sur le renforcement des sociétés civiles, le renforcement du suivi budgétaire et financier ainsi que sur la création d'un conseil de suivi semestriel rassemblant les partenaires de la convention, le CCFD, le MAE (MCNG et SCAC) et la SIDI.

## **Les objectifs recherchés par l'établissement de la deuxième phase de la convention**

### **Pour le CCFD**

Pour le CCFD, les objectifs sont les suivants :

- passer d'une coopération « projets » « décousue » à une coopération programme plus continue avec une plus-value importante en termes de qualité et d'impact s'appuyant sur le cofinancement d'actions locales et d'actions transversales regroupant les acteurs de la société civile sur différents thèmes tels que le syndicalisme paysan, la microfinance, etc.
- une procédure de financement avec le MAE plus cohérente, plus souple et moins contraignante
- un outil financier qui permette une continuité et une assurance sur plusieurs années et donc une coopération de type programmatique, la construction de partenariats dans la durée et une plus grande qualité des actions

## **Pour le MAE**

- contribuer au renforcement des capacités de l'ONG
- une plus grande viabilité des actions de terrain et un approfondissement thématique
- donner de la cohérence à l'ensemble des partenariats
- donner de la visibilité au MAE dans la région
- renforcer le dialogue et le partenariat avec la DGCID

## **Le contenu de la convention (deuxième phase)**

L'approche principale est « économie et paix ». Pour lutter contre le cercle vicieux de déstructuration des économies, paupérisation accélérée, prolifération des bandes armées et escalade des conflits, il faut mener des actions qui influent sur l'ensemble des déterminants de la violence, structurels, conjoncturels, politiques, culturels, sociaux, économiques.

L'objectif général de cette deuxième phase est double :

- renforcer la capacité d'action des institutions chargées de promouvoir les groupements de base
- favoriser les synergies entre les ONG locales engagées dans l'autopromotion des associations de base. Le dispositif de la convention vise donc à favoriser la cohérence et la complémentarité des interventions et à intensifier les échanges entre acteurs de développement qui feront l'objet d'une capitalisation systématique

Cette deuxième phase de la convention concerne 18 organisations d'appui (OA) et plus de 200 organisations de base (OB) en plus de la coordination régionale qui doit appuyer les ONG intermédiaires, faciliter leurs mises en relation et centraliser les informations relatives au suivi administratif et financier de la convention.

Dans cette nouvelle formulation de la convention, le CCFD assure la consolidation finale des rapports narratifs et financiers, la préparation du contenu des conseils de suivi ainsi que sa co-animation ; il effectuera des missions de suivi ponctuelles, des échanges avec les partenaires et parfois certains appuis conseils.

La convention s'articule autour de deux parties :

- **Une dotation aux activités** pour de petites activités économiques à impact rapide. Au moins 60 % des financements vont aux organisations de base pour ces activités et au plus 40 % aux organisations d'appui pour l'accompagnement technique, le suivi, etc. Les rapports financiers et narratifs semestriels conditionnent le versement des tranches intermédiaires. Les financements sont soumis à des audits financiers systématiques.
- **Des axes transversaux** visant à favoriser les rencontres, les synergies et les complémentarités au niveau sous-régional entre les partenaires et au niveau

local avec d'autres acteurs et institutions. Les axes transversaux sont au nombre de 5 :

- Accompagnement institutionnel
- Appuis matériels et techniques
- Micro crédit et financement d'activités génératrices de revenus
- Promotion féminine
- Construction de la paix

## ANALYSE DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS

### L'utilisation des concepts dans le cadre de la convention d'objectifs : lecture

La convention d'objectifs « Grands lacs » appelée également convention programme trouve ses fondements dans « *la nécessité de faire émerger au niveau régional (Rwanda, Burundi, Congo) des sociétés civiles fortes, contre-pouvoirs potentiels.* ».

D'emblée on se situe dans le champ du politique, de l'influence sur le politique en affichant l'objectif de contribuer à l'émergence de contre pouvoirs dans la région. Contre pouvoirs à quels pouvoirs ? Cette notion est peu expliquée, on se situe dans l'implicite. On suppose qu'il s'agit de contre pouvoirs démocratiques à des pouvoirs autoritaires, à des pouvoirs dictatoriaux, mais pas à l'absence de pouvoir vu que le contre-pouvoir suppose un pouvoir.

D'emblée la convention affirme que des contre pouvoirs sont nécessaires, indispensables, déterminants dans la dynamique de construction d'Etats démocratiques dans la région. Par conséquent se pose la question de la légitimité des acteurs des sociétés civiles, de la légitimité de ces contre pouvoirs.

La convention prévoit d'agir au niveau régional en renforçant la société civile en général, pour créer ce contre pouvoirs et promouvoir des valeurs de paix et des alternatives aux dynamiques majoritaires d'affrontement et d'exclusion.

Le programme mis sur pied par une collaboration entre le Ministère français des affaires étrangères et le CCFD est un *programme de développement rural et d'appui aux sociétés civiles sur les trois pays.*

Il y a glissement entre l'affirmation politique d'émergence de contre pouvoirs et la concrétisation par un programme de développement rural. Le lien n'est pas fait entre développement rural et contre pouvoirs par l'émergence des sociétés civiles. Ce glissement prend sa source dans l'évolution même de la Convention entre une première phase évaluée, une phase transitoire en 2001 suivie d'une seconde phase en cours qui a pris en compte un ensemble de recommandations de la première évaluation.

L'utilisation à certains moments dans les documents du concept de « société civile » au singulier et à d'autres au pluriel peut laisser supposer une indéfinition du concept qui traversera l'ensemble de la documentation relative à la convention d'objectifs et à sa mise en œuvre.

Or les concepts sont les instruments de travail principaux des acteurs institutionnels qui agissent et veulent agir sur les réalités sociales. C'est avec ces outils qu'ils appréhendent, analysent la complexité des réalités sociales. Et les concepts – les instruments - ne sont pas neutres ! Analyser la réalité économique, sociale et politique de la région en utilisant les concepts de société civile avec ou sans « s », ethnies, religions, classes sociales, en donnant la priorité ou le caractère déterminant à l'économique, au politique, au social, au religieux ou à l'ethnique, etc. va induire

des cadres d'analyse différents qui vont à leur tour orienter l'action dans des sens différents.

La lecture que l'on fait de la réalité sociale en la découpant au moyen de concepts - instruments reliés entre eux aboutira à une vision, à une analyse à partir de laquelle des décisions seront prises par les acteurs sociaux.

L'acteur social institutionnel CCFD ayant décidé d'intervenir dans la région des Grands Lacs, la lecture qu'il fait au moyen de ses concepts de la réalité sociale de la région orientera ses actions, ses financements selon les résultats de ses analyses. Une boîte à outil mauvaise ou simplement incomplète produira alors de manière aléatoire les changements attendus.

Au-delà de la qualité du travail se situe la responsabilité des acteurs sociaux par rapport aux groupes sociaux, groupes de populations vis-à-vis desquels ils veulent assumer une responsabilité, au nom des valeurs qu'ils prônent ou défendent.

Les instruments conceptuels utilisés pour la compréhension de la réalité sociale doivent garantir une analyse correcte des situations qui garantira des décisions cohérentes en fonction des objectifs poursuivis. Cette responsabilité, en travaillant avec des groupes sociaux, des hommes et des femmes, est avant tout morale et politique. Se tromper dans les analyses peut avoir des conséquences lourdes.

Le bon ou le mauvais choix de partenaires, d'activités, de stratégies, etc. pourra dès lors difficilement être validé et dépendra plus du feeling, de l'expérience et des qualités d'engagement et de professionnalisme des gestionnaires du CCFD et des partenaires que de la rigueur analytique. Les axes et les stratégies de l'ONG reposent alors dans une proportion démesurée sur les personnes, ce qui rend la socialisation des actions plus difficile ainsi que leur évolution au sein de l'institution. L'évolution des programmes est alors fortement liée aux personnes, les programmes sont personnalisés et donc plus vulnérables dans la durée, sans nier bien entendu l'importance des engagements personnels au sein d'organisations telles que le CCFD qui constitue une des caractéristiques fortes de l'institution.

Dans le cas de cette convention d'objectifs il sera donc difficile d'affirmer si des erreurs manifestes d'orientation ont pu être commises car on ne dispose pas des éléments permettant de porter un tel jugement.

Si dans le choix des partenaires certains s'expliquent soit de par l'historique des relations qu'ils entretiennent avec le CCFD, soit de par les valeurs et les pratiques partagées, d'autres choix sont plus étonnants à priori. Il n'a pas été possible dans le cadre de ce travail d'évaluation de disposer des documents originaux de la convention explicitant la méthodologie de choix des partenaires (critères, processus de sélection, etc.). Ce qui apparaît est une grande variété d'acteurs agissant dans des secteurs multiples sans cohérence entre eux.

Ainsi on comprendra le choix des partenaires agissant en milieu rural visant à renforcer les associations paysannes comme IMPUYAKI au Rwanda, ADI KIVU en RDC, INADES au Burundi ou encore le réseau mycicole, les associations de femmes également alors qu'il sera moins évident de trouver la logique de relations avec

certaines partenaires de la coordination de Butembo ou les mouvements de jeunesse au Rwanda.

L'ensemble des documents consultés dans le cadre de ce travail et plus particulièrement les documents fondateurs de la deuxième phase de la convention d'objectifs montre un manque de clarté des concepts et de leur utilisation.

- C'est ainsi qu'en quelques pages on passe de :
  - « faire émerger des sociétés civile » à
  - « renforcer des sociétés civiles » en passant par
  - « le soutien à des actions locales des sociétés civiles ».
- Le cadre initial concerne l'émergence au niveau régional des sociétés civiles fortes, contre pouvoirs potentiels.
- Il passe ensuite à un programme de développement rural et d'appui aux sociétés civiles (existantes ?).
- Il évolue ensuite vers la gestion des conflits au niveau local et le renforcement des sociétés civiles. (lesquelles ?)
- Plus loin on passe à une approche principale qui est « économie et paix, agir sur l'ensemble des déterminants de la violence, structurels, conjoncturels, politiques, culturels, sociaux ou économiques. ».
- En poursuivant la lecture on découvre que l'objectif général de la convention est « le renforcement de la capacité d'action des institutions chargées de promouvoir les groupements de base. »
- Ensuite « favoriser des synergies entre ONG locales engagées dans un appui à l'autopromotion d'associations de base. »
- L'intitulé de la convention quant à lui parle de : « Dynamisation des sociétés civiles en monde rural par le soutien à l'économie paysanne en milieu tropical. ».
- Lorsque le document aborde les bénéficiaires il parle de « faire émerger et de former des leaders et autres dirigeants de base au sein de la société civile ».

## **Le concept de société civile**

Sans faire ici l'histoire du concept de société civile il importe de rappeler au moins les deux principales utilisations du concept.

### **Le développement : œuvre de l'Etat, du marché et de la société civile**

Une conception largement répandue conçoit le développement comme étant « l'œuvre » de trois piliers : l'Etat, à qui incombe la responsabilité du politique et la régulation générale d'une société en créant les conditions matérielles et le cadre normatif pour le développement ; le marché, terrain de l'économique, avec ses propres règles va contribuer à la croissance et à l'enrichissement des sociétés ; enfin la société civile, terrain de l'associatif, des citoyens organisés va permettre à cette même société de pouvoir s'exprimer, vivre et défendre les intérêts particuliers de groupes de populations, de citoyens. Ces trois piliers sont supposés agir en harmonie pour contribuer au développement d'une société.

Dans le cas qui nous occupe, on se trouve face à une situation où l'Etat est pratiquement inexistant dans l'Est de la RDC, fort dans celui du Rwanda et balbutiant dans le cas du Burundi mais sans doute plus proche de l'inexistence comme en RDC.

Le marché quant à lui, n'est pas réglé par les lois classiques du marché avec des acteurs économiques bien définis, producteurs, entrepreneurs, paysans, ouvriers, classe moyenne, professions libérales, fonctionnaires, etc. Il s'apparente, dans le cas de la RDC à un marché sauvage, où les acteurs économiques déterminants, qui influencent les variations des flux économiques en dehors de la région s'apparentent plus aux mafias internationales qu'à des acteurs économiques classiques, même si ceux-ci ont tendance progressivement à réinvestir certains secteurs d'activités de la région. Dans le cas du Rwanda, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les incursions en territoire congolais sont déterminées par l'extraction des richesses minières contribuant à maintenir de manière illusoire une tendance à la croissance économique à presque deux chiffres.

Les organisations de la société civile se construiront donc de manière à suppléer les carences des deux piliers faisant défaut ou aux comportements anarchiques.

Au niveau du marché, on verra se développer un secteur de l'économie marginal pour subvenir aux besoins élémentaires des populations. Pour palier le manque de système financier, le manque de possibilités de crédit ou simplement de disponibilités financières, différentes initiatives verront le jour. C'est dans ce cadre que l'on pourra analyser le développement des Mutuelles de solidarité. Des regroupements de producteurs prennent également leur sens dans ce contexte avec des difficultés énormes en l'absence de circuits économiques. Il sera dès lors très difficile d'analyser les filières économiques, les instruments financiers avec les instruments traditionnels constituant la boîte à outils des économistes ou des financiers, car aucune règle n'est d'application, ni celle des taux de change, ni celle des taux d'intérêts, etc. Seule semble fonctionner celle, universelle, de l'offre et de la demande.

Dans les pays où le marché joue son rôle plus ou moins normal, les initiatives marginales concernent des segments de population plus ciblés qui sont à la marge d'un marché existant. Le cas du Rwanda verra donc des initiatives avec des groupes marginalisés économiquement alors qu'en RDC, le micro crédit ou les MUSO vont concerner l'ensemble des acteurs économiques. Dans ces régions la dynamique économique « marginale » amènera la SIDI à travailler avec des agents économiques tels que les commerçants de Butembo, de manière à pouvoir capter les mouvements financiers de la région pour les réinvestir dans des activités économiques productives et d'investissements.

Au niveau politique en l'absence d'Etat, les organisations de la société civile vont organiser les principales tâches normalement dévolues à l'Etat, en commençant par les plus vitales, l'éducation, les transports, la santé, etc. Il n'est dès lors pas surprenant, quand les structures de l'Etat formel reprennent pied dans une région dans laquelle elles étaient absentes, de voir les responsables de la société civile occuper des places au sein de l'appareil d'Etat et rapidement entrer en conflit avec leurs anciens collègues de la société civile.

Dans les pays dans lesquels l'Etat remplit les fonctions normales de gestion de la chose publique et où le marché fonctionne selon les règles de l'économie de marché, les organisations de la société civile regroupent les citoyens dans les domaines divers basés sur le principe de libre association de citoyens. Il en est ainsi des syndicats, associations de travailleurs, des Eglises, association de croyants, des clubs de football, des centres culturels, etc. Ces associations ont un rôle de dynamiseur important des sociétés dans la mesure où elles font évoluer par leurs revendications, leur présence et leur force numérique les règlements et les lois d'une société. Dans certains cas elles parviennent même par leur capacité de mobilisation, à influencer les lois du marché dans le cas des boycotts par exemple.

### **La société civile : les acteurs de la sphère idéologique d'une société**

Une autre approche « analytique globale des sociétés », c'est-à-dire voulant permettre une compréhension globale de l'ensemble du fonctionnement d'une société est l'approche qui définit le niveau économique comme déterminant de tous les autres au sein d'une société. Ce sont les rapports que les groupes sociaux entretiennent entre eux au niveau économique qui va déterminer leurs alliances, leurs luttes pour les richesses, elle-même basée sur l'exploitation de la force de travail.

Les classes sociales se construiront autour de ces enjeux économiques et lutteront pour le pouvoir politique dans la mesure où celui-ci permet d'imposer son pouvoir à l'ensemble de la société par l'utilisation légitime de la violence (police, armée). Les partis politiques sont l'expression de groupes sociaux qui défendent des intérêts divergents. Ils peuvent s'allier pour partager le pouvoir dans des rapports de force issus d'élections, modalité non violente convenue pour arbitrer les intérêts divergents dans les démocraties.

Le troisième niveau, à côté des niveaux économique et politique, est celui de l'idéologie, celui où se construisent les images et les représentations imaginaires des

sociétés, de ce qui est bien ou mal, des rapports d'inégalités et de domination pour que ces rapports soient vécus comme des choses naturelles ou divines, imposées de l'extérieur « naturellement » et qui ne peuvent pas être remises en question. Cette sphère est celle de l'enseignement, de la culture, de la religion. C'est aussi la sphère de la société civile, celle des organisations qui luttent pour une autre société, atopique, un projet construit par des groupes humains qui se retrouvent généralement dans un partage d'une même analyse de la société et d'un même projet utopique mobilisateur.

Dans la région qui nous occupe, face à l'absence d'Etat, l'expression politique structurée, les partis politiques structurés sont inexistants. Les groupes politiques existants se lisent de manière beaucoup plus limpide comme étant les défenseurs des intérêts des uns et des autres avec in fine un intérêt économique majeur. Dans la mesure où l'Etat est absent il y a absence de violence légitime et ce sont donc les groupes armés liés à tel ou tel groupe d'intérêt qui « font la loi ».

Dans la mesure où dans cette vision la société civile relève de la sphère idéologique en tant qu'« appareil d'Etat » chargé de transmettre une vision dominante des rapports de forces économiques d'une société, les organisations de la société civile n'ont plus de pertinence. Elles ne sont en effet porteuses de pertinence que s'il existe un Etat. Elles orienteront en conséquence les énergies de leurs structures vers la création de structures d'Etat. On trouvera donc de nombreux représentants des Eglises dans les dynamiques électorales pour la mise en place à terme d'un Etat démocratique comme dans le cas de la RDC par exemple. Dans le cas du Rwanda, face à un Etat dictatorial, ces structures ont une place qu'elles arrivent à gérer entre la pression des fidèles « victimes » et celle des structures autoritaires de l'appareil d'Etat.

Dans cette vision les regroupements de citoyens qui comptent sont les regroupements basés sur le partage d'un intérêt économique, qu'il soit lié au capital ou au travail. Devant le peu de structure industrielle ou de transformation dans ces pays, ce sont les paysans qui constituent le principal groupe de population pouvant s'associer sur base d'une situation économique identique définissant les conditions de leurs « intérêts de classe ».

Il serait certainement intéressant d'analyser les groupes politiques au pouvoir dans la région des grands lacs à la lumière de ces intérêts économiques pour pouvoir disposer des éléments permettant de préciser une stratégie d'action. De quels intérêts économiques les détenteurs du pouvoir rwandais, congolais, burundais sont-ils les représentants et les défenseurs ?

Un groupe social « économique », très faible en nombre mais déterminant dans la mesure où il se trouve à la charnière entre les intérêts des groupes dominants et ceux des groupes dominés est constitué par les « classes moyennes » ou « petite bourgeoisie », professions libérales, commerçants, intellectuels, universitaires, enseignants, etc. Ce groupe social est important car il est le seul à avoir la capacité de comprendre et analyser les processus de domination et à transmettre ces analyses aux groupes sociaux dominés. C'est dans cette mesure qu'il constitue un danger permanent pour les classes dominantes et qu'il est poursuivi en tant que tel, réprimé le plus souvent et condamné à l'exil s'il ne fait pas allégeance au pouvoir.

C'est ce groupe social qui se retrouve dans les ONG parce qu'elles leur permettent de disposer d'une caisse de résonance relativement protégée par leurs connexions internationales tout en leur garantissant des revenus matériels (intérêts objectifs) élevés, par rapport au niveau de revenu national, correspondants à leurs intérêts de classe.

### **La confusion des concepts**

A la lecture des différents documents de la convention d'objectifs, on se trouve confronté à une prolifération de concepts définissant les groupes de populations, les acteurs institutionnels qui démontre un manque de clarté dans l'appréhension et la compréhension de la réalité locale.

Société(s) civile(s), groupements de paysans, ONG, organisation d'appui, organisations de base, etc., les dénominations sont nombreuses qui tentent d'indiquer des regroupements de citoyens, appartenant à la sphère de la société civile sans qu'il soit possible de percevoir une stratégie d'action clairement définie.

La variété des concepts et de la terminologie utilisée dénote des approches variées du concept de société civile naviguant entre les deux approches mentionnées plus haut.

Cette confusion dans l'analyse est source de confusion dans les décisions d'appui.

La première conception de la société civile décrite plus haut se réfère à des instruments d'actions méthodologiques spécifiques qui sont regroupés sous l'appellation d'« appui institutionnel pour le renforcement de la société civile » qui dispose d'outils d'intervention tout aussi spécifiques : le développement par la formation des ressources humaines disponibles au niveau de la région, le renforcement des organisations par le développement des structures, l'intégration régionale et la synchronisation des structures organisationnelles existantes, dans une perspective à long terme<sup>6</sup>.

La seconde conception parlera du soutien à des acteurs économiques pour leur organisation et la défense de leurs intérêts économiques et le prolongement de leur action au niveau politique, c'est-à-dire pour l'émergence de contre pouvoirs représentants les intérêts des groupes les plus défavorisés et exploités<sup>7</sup>.

On voit donc que la convention d'objectifs, à tout le moins sa production écrite, mélange les deux approches et révèle deux conceptions non dévoilées au sein de l'organisation.

---

<sup>6</sup> Approche longuement développée dans un document de I/C Consult : « L'appui institutionnel : conseils préliminaires et état des connaissances » Iwan Sewandono : octobre 1995

<sup>7</sup> Voir sur le sujet : « Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ? », Alternatives Sud, CETRI, 1998 et « Société civile : lieu des luttes sociales, Alternatives Sud, CETRI, 1998

Ce manque de définition du concept de société civile se reproduira par contagion aux autres concepts utilisés par le CCFD et ses partenaires, tels que partenaire, développement rural, association, groupements, mouvements, syndicats, etc.

On peut se demander dans quelle mesure cette apparente faiblesse dans l'appréhension de la réalité sociale ne pourrait pas être à la base / le résultat d'un engagement volontariste du CCFD dans la région, préférant « ratisser large » dans ses partenaires plutôt que cibler sur des critères précis.

Les critères de sélection des partenaires de la convention ne sont pas aisés à percevoir. A cette question certains au sein de l'institution répondent : « Existence institutionnelle, capacité de reporting, femmes et jeunes, diversification ethnique et géographique » alors que d'autres pointent la définition de partenaire comme « acteur de changement et de mobilisation sociale ».

### **Les suites en matière de gestion de la convention**

A la première vision de la société civile comme pilier dans la construction du développement des sociétés et relais de l'idéologie dominante correspondent des modes de faire, des pratiques concrètes au niveau des institutions qui permettent à l'ensemble de s'articuler dans un seul et même cadre.

Dans le monde du développement l'instrument idéologique par excellence est la Gestion du Cycle du Projet avec son outil multi usages - véritable robot de la cuisine du développement - le cadre logique qui gomme l'histoire des sociétés et des groupes sociaux, réduits à un simple classement dans la colonne des hypothèses, qui décontextualise les actions en réduisant les acteurs sociaux à de simples opérateurs dont on mesurera les aptitudes et les compétences à l'aune des IOV (Indicateurs Objectivement Vérifiables).

Dans cette vision, l'appui institutionnel aux partenaires consistera donc entre autres à en faire des institutions redevables aux bailleurs de fonds, de bons élèves appliqués, maîtrisant jusque dans le détail les instruments de gestion et de reporting, de suivi de référence du cadre logique, pour permettre de juger si les actions sont bien conformes à ce qu'on a pré-dit ou pré-déclaré qu'elles devaient être et non si elles sont pertinentes au regard de la réalité historique qui évolue avec des acteurs en constante évolution.<sup>8</sup>

Les cadres des partenaires ainsi formés qu'ils s'appellent OA, OB ou simplement ONG n'auront que peu de temps à attendre pour être absorbés par les instances de la grande nébuleuse des organisations internationales grande consommatrice de cadres intermédiaires exécutants, cadres achetés, réduits ainsi au silence.

---

<sup>8</sup> *C'est ici que la notion, le concept même de partenaire aurait dû, doit ou devra être compris de la même manière de part et d'autre. Les partenaires du CCFD de la sous région ne se sont ils pas enfermés dans une considération du partenariat proche du paternalisme au lieu de celle de partenariat qui leur a apporté l'argent, la technique et le matériel ? Ont-ils bien compris la liberté qu'ils avaient pour avoir la « latitude » de faire évoluer les projets et les adapter au contexte et aux besoins du moment tout en restant fidèle chacun à sa vision, son mandat et sa mission ? La question mériterait d'être revisitée.*

Il serait sans doute exagéré de dire que cette modalité de gestion mise en place par le CCFD dans le cadre de la deuxième phase de la convention d'objectifs est une imposition du MAE, du modèle dominant de la coopération au développement. Elle correspond à un axe de travail, à une modalité de coopération *interne* au CCFD, qui ne se plie pas aux exigences externes mais qui s'impose comme le défenseur de cette manière de voir, de cette idéologie dominante du développement par le biais des outils. Ce n'est là qu'une réplique de ce qu'on peut constater au niveau des grandes organisations et des bailleurs de fonds comme la Commission européenne où les instruments financiers, le cadre normatif et réglementaire définissent ce qui peut ou ne peut pas être fait, qui induit les politiques par le biais de la rigueur, du contrôle et des audits, organisationnels ou financiers et non de la vision du développement basée sur les valeurs ou les missions.<sup>9</sup> C'est dans ces marges prédéfinies que les partenaires du CCFD avaient « toute latitude » pour faire évoluer les projets menés au titre de la dotation aux activités et les adapter au contexte et aux besoins du moment tant que les comptes étaient bien tenus et que les activités restaient dans le cadre global des objectifs initialement identifiés.

Les documents et l'apparente confusion des concepts reflètent sans doute les contradictions internes au sein du CCFD entre d'une part une vision d'engagement politique militant contre les injustices générées par l'exploitation des populations au Sud, engagement visant à créer et structurer des contre pouvoirs et d'autre part une vision reflétant l'idéologie dominante de lutte contre la pauvreté qui proviendrait de nulle part et ne serait de la responsabilité de personne, vision qui se plierait sans vision critique aux exigences des bailleurs de fonds. C'est cette vision qui détermine comme on l'a vu plus haut les critères de sélection des partenaires à la convention d'objectifs, critères basés sur l'existence institutionnelle et la capacité de reporting.

### **Autre confusion : la paix et le conflit**

Dans la plupart des documents, on trouve deux notions presque interchangeables, celle de paix et celle de conflit. Les documents relatifs au programme mentionnent à plusieurs endroits qu'il s'agit de contribuer à créer les conditions d'une paix durable. On comprend ces affirmations dans le sens où le programme, par le soutien à des partenaires et à des activités va contribuer à créer les conditions de la paix dans la région, même s'il ne s'attaque pas directement à cette problématique. Les rapports nationaux montrent que cet axe transversal de la convention n'a été que partiellement mis en œuvre. Lorsque les partenaires du CCFD ou le CCFD sont interpellés sur cet axe de la convention, la question de la gestion des conflits au niveau local est abordée comme si l'apprentissage à la gestion des conflits contribuait à la création des conditions de paix dans la région.

On constate à nouveau une confusion de niveau entre d'une part un niveau politique qui est celui du champ de la guerre et de la paix, au niveau régional « macro » sur lequel le CCFD et les partenaires de la convention n'ont que très peu de prise et sur lequel d'autres regroupements d'ONG et d'associations dont c'est la spécificité

---

<sup>9</sup> Il est significatif de constater dans un document du CCFD que la paternité de l'approche associative en termes de capacity building est attribuée au PNUD et à la GTZ... (Rapport de mission Service Cofinancements 26 juillet 5 août 2003)

travaillent de manière exclusive comme l'organisation canadienne CECI et d'autre part le niveau de la gestion des conflits, conçu comme une version locale de la problématique guerre et paix un peu comme si un différent entre deux voisins d'ethnies différentes était susceptible de déclencher une guerre au niveau régional si des programmes de gestion de conflits n'étaient pas mis en œuvre.

On se situe à nouveau dans les champs politiques et idéologique : politique dans la mesure où la guerre n'est que la continuation des rapports de forces politiques entre des groupes d'intérêts pour le contrôle du pouvoir sur les richesses, idéologique dans la mesure où l'approche gestion des conflits a comme sous-jacent la négation du conflit (tout le monde il est beau tout le monde il est gentil). La version politique de cette approche se retrouve dans la position du gouvernement rwandais visant à nier l'existence d'ethnies différentes, contribuant à créer ainsi une véritable bombe à retardement. Une chose est reconnaître une différence, mettre des mots sur cette différence, en parler et développer des techniques spécifiques pour dans la reconnaissance de cette différence, apprendre à vivre en paix avec elle, autre chose est de la nier, de l'étouffer.

Le conflit en soi n'est pas négatif. Son utilisation peut être productive et génératrice d'évolutions positives pour le développement d'une société ou de groupes humains. L'innovation en soi est génératrice de conflits dans la mesure où elle bouscule un certain ordre établi, des certitudes acquises.<sup>10</sup> Pourtant on ne peut pas imaginer des sociétés, des entreprises, des associations, des ONG où il n'y aurait pas d'innovation, d'idées nouvelles. L'évolution dépendra de la capacité de ces groupes à utiliser ces « conflits » pour les transcender et en faire de véritables instruments de développement organisationnel. Les nier, les étouffer ne contribuera qu'à créer les conditions pour une explosion conflictuelle qui sera alors probablement destructrice parce que non intégrée dans la culture de la société ou de l'organisation. Cette approche de la gestion des conflits, même si elle est sous-jacente dans certaines activités du CCFD, ne semble pas disposer des outils adéquats pour constituer un véritable programme de développement et d'appui institutionnel.

Plusieurs écoles en psychologie des organisations, dont la Gestalt, ont développé des outils spécifiques relatifs à la gestion des conflits au sein des organisations. Ces outils, s'ils avaient été utilisés de manière systématique lors des réunions et ateliers semestriels auraient pu permettre l'intégration et l'assimilation des différentes conceptions du conflit par les individus, représentants et dirigeants d'associations, par rapport non seulement au vécu qu'ils portent sur les questions de conflits dans la région (vision politico-historique) mais également par rapport à leur vécu personnel (vision psychologique). Un cadre dirigeant d'une ONG ou d'une association n'ayant pas correctement « résolu » sa relation au conflit lié à son histoire personnelle pourra plus difficilement travailler la question du conflit au niveau institutionnel et socio-politique.

En filigrane de cette vision la négation de la dialectique renvoie à une vision linéaire de l'histoire, à des visions et des explications « courtes », « réductrices » de l'histoire des sociétés de la région qui comme nous l'avons vu plus haut induisent des

---

<sup>10</sup> J.Roger FOURNIER, Gestion des conflits, Rimouski, Quebec, 1983

décisions tout aussi « courtes », dichotomiques, du bon et du mauvais, du blanc et du noir, du hutu et du tutsi, etc.

### **La pertinence, l'efficacité, l'efficience des activités**

Si l'on considère comme acquis que la convention d'objectifs des Grands lacs s'inscrit dans la première vision du développement et a développé les différents instruments méthodologiques de cette approche pour gérer ses activités, les rapports nationaux ont montré que les différentes activités développées dans le cadre de la deuxième phase de la convention d'objectifs étaient pertinentes (bonne relation entre les problèmes à résoudre identifiés dans le document de la convention et les objectifs avancés), efficaces (bons résultats atteints par rapport aux objectifs spécifiques des différentes activités) et efficaces (bonne relation entre les activités et les résultats du programme – moyens et coûts – organisation, gestion et suivi, méthodes d'intervention, suivi et évaluation).

Au regard de l'instrument cadre logique, les partenaires manquent encore de pratique de l'instrument et ne se sont pas approprié de manière à pouvoir en faire un instrument de gestion de leurs activités vis-à-vis du CCFD ou de leurs autres bailleurs de fonds. Les formations à ce niveau pourraient être renforcées et axées plus sur l'accompagnement pratique par des praticiens et des utilisateurs de l'instrument. La difficulté de l'appropriation des instruments du cadre logique provient le plus souvent du fait qu'ils sont enseignés par des théoriciens qui n'ont pas eu à l'utiliser dans la réalité. Ils transmettent donc un instrument abstrait et sont la plupart du temps incapables de répondre aux questions que posent les praticiens par rapport à leur pratique quotidienne. Les responsables des organisations ne voient donc pas à quoi peut leur servir l'instrument et l'abandonnent rapidement comme outil et le gardent comme référentiel pour le bailleur.

### **Impact des actions transversales**

Les actions transversales, réparties sur les 5 axes de la convention ont connu des sorts divers. Une remarque générale s'impose toutefois d'emblée : les propositions d'actions dans le cadre des actions transversales ont toujours été inférieures aux disponibilités offertes par la convention à l'exception de celles présentées lors de la dernière réunion du conseil de suivi du mois de juillet 2004. Cette faible capacité de propositions a deux explications : d'une part la relative ignorance par les partenaires de l'existence même de cette possibilité et des moyens pour y avoir accès (le modus operandi) et d'autre part le manque de préparation et de capacité de rédaction d'une demande structurée.

**L'axe 1, appui institutionnel** a été utilisé pour les actions d'accompagnement et d'appui institutionnel, y compris les réunions des conseils de suivi et les ateliers semestriels. Dans la présentation de la convention, cet axe devait également permettre des actions de communication. Curieusement cet aspect de l'axe 1 a complètement disparu par la suite et n'apparaît plus dans aucun document de la convention.

**L'axe 2, apports techniques et matériels** a permis certaines actions mais sans imprimer des innovations particulières dans le cadre de la convention.

**L'axe 3 relatif au micro crédit** n'a pas posé de problèmes étant donné qu'il a été entièrement sous-traité à la SIDI qui l'a géré de manière relativement autonome en développant avec certains partenaires de la convention le système des mutuelles de solidarités (MUSO) avec succès.

Devant l'ampleur du succès de cette initiative qui connaît un développement exponentiel, des actions relativement urgentes s'imposent pour maîtriser un phénomène qui peut échapper au contrôle de la SIDI et du CCFD.

Dans cette mesure la convention programme a représenté un relais financier pour la SIDI. La coordination en tant que telle a été relativement absente des discussions relatives à cet axe hormis lors des réunions des conseils de suivi semestriels.

**L'axe 4, promotion féminine** n'a été que peu sollicité. Sa conception même est questionnée par plusieurs partenaires qui voient dans l'approche promotion féminine le confinement des actions dans les aspects d'amélioration de la condition de la femme en ignorant l'approche genre qui situe celle-ci dans une vision plus large, insérée dans une société avec les hommes et dans un cadre relationnel qui la situe d'emblée comme victime d'une culture dans laquelle elle est largement dominée.

**L'axe 5, construction de la paix** a fait l'objet de quelques activités relativement limitées mais qui pourraient avoir un impact important principalement au niveau éducatif si elles étaient amplifiées et recadrées dans une coordination avec d'autres associations ou ONG qui travaillent sur ces thématiques au niveau régional.

## **La coordination régionale**

### **Fonctionnement de la coordination**

Dans le cadre de la recommandation de l'évaluation de la première phase, la coordination a rempli correctement son mandat, en organisant les réunions semestrielles des conseils de suivi, et en mettant en œuvre les diagnostics institutionnels auprès des partenaires qui ont permis d'identifier leurs points forts et leurs points faibles et remédier à ces derniers par des programmes de formations spécifiques. Les appuis ont également porté sur la maîtrise progressive des outils de gestion, qu'ils soient financiers ou liés aux activités par l'acquisition de la maîtrise du cadre logique.

Sans entrer dans les questions institutionnelles de l'organisation - le PREFD - à qui a été confiée la coordination de la mise en œuvre de la deuxième phase de la convention d'objectifs, les questionnements sont nombreux quant à sa capacité institutionnelle à assumer dans la durée les responsabilités d'une telle coordination. Les questions sur sa fiabilité institutionnelle, déjà soulevées à l'occasion de

l'évaluation du PREFED de 2003<sup>11</sup>, devraient être reposées si le CCFD souhaitait à l'avenir continuer de confier au PREFED des tâches à portée régionale dans le cadre de ses financements dans la région.

Lors du choix du PREFED, les objectifs et tâches de la coordination ont fait l'objet de discussions auxquelles l'ensemble des partenaires de la convention d'objectifs a participé et le cahier des charges a fait l'objet d'un accord unanime des partenaires. En ce qui concerne le choix du PREFED il s'est imposé logiquement étant donné sa présence institutionnelle dans les trois pays concernés par la convention. Les deux autres institutions potentiellement intéressées, ACCORD et SERACOB ne pouvaient pas prétendre ni aux capacités et compétences en matière de formation et d'appui ni à la même couverture régionale.

Les tâches de la coordination, dans la pratique se sont concentrées sur le suivi administratif et financier des partenaires de manière à garantir les financements des actions, ceux-ci étant conditionnés par les rapports narratifs, financiers ainsi que les audits des comptes. Ces exigences, logiques de la part d'un bailleur et mises en avant dans les conclusions de l'évaluation de la première phase de la convention, ont consommé une énergie importante de la part de la coordination qui recevait souvent les doléances des membres dont les financements étaient bloqués ou retardés du fait des retards dans l'envoi de certains rapports par certains membres.

Sur la question des financements conditionnés à l'envoi préalable des rapports, des versions différentes apparaissent selon les interlocuteurs. Certains affirment que les financements étaient bloqués tant que l'ensemble des rapports administratifs, financiers et d'audits n'étaient pas transmis au CCFD, d'autres disent qu'ils pouvaient bénéficier dans certains cas de préfinancements de la part de la coordination, elle-même recevant des préfinancements de la part du CCFD, lui-même préfinançant sur les fonds versés souvent tardivement par le MAE.

La coordination, dans le cadre de la convention d'objectifs, avait également pour mission de préparer les partenaires à pouvoir mobiliser les ressources financières auprès d'autres bailleurs de fonds. Les résultats ne s'avèrent pas satisfaisants sur ce point précis.

La coordination s'est limitée aux appuis individuels aux organisations et n'a pas créé une dynamique particulière de cohésion avec il est vrai des partenaires de nature différente et aux objectifs parfois bien éloignés.

Le programme n'est pas conçu comme le résultat d'une élaboration commune mais plus comme une sorte de shopping list où les différentes activités des membres sont additionnées ou superposées.

Les axes transversaux n'ont pas été investis par les partenaires qui auraient pu trouver dans ce potentiel une opportunité de développer des synergies entre eux. A l'exception du « sentier de la paix » qui représente une véritable approche régionale, les autres axes n'ont pas fait l'objet d'actions coordonnées.

---

<sup>11</sup> Rapport de la mission du PREFED, version finale, octobre novembre 2003, Ephrem BALOE-BWAMI et Jos DE BEUS.

Cela reflète une approche du haut vers le bas, le CCFD appliquant les recommandations de l'évaluation de la première phase de la convention, en y injectant ses préoccupations liées à l'excès de risques pris vis-à-vis des bailleurs. La coordination dans cette approche est la courroie de transmission, l'entité décentralisée du CCFD dans la région chargée de faire aboutir les demandes du CCFD aux différents partenaires et non l'expression, le catalyseur ou le vecteur des préoccupations des partenaires. Il n'y a pas eu d'appropriation de la coordination par les partenaires, elle est apparue comme la coordination du CCFD.

La perception partagée par de nombreux partenaires à la convention est que le niveau d'exigences administratives et financières du CCFD via la coordination est très élevé et certainement plus que la majorité des autres bailleurs de fonds. Pour la plupart des partenaires, « le CCFD donne moins et exige plus ! ».

Les points positifs de la coordination concernent l'évolution des relations entre les partenaires qui ont appris à se connaître et à se respecter mais pour beaucoup l'hétérogénéité des partenaires a influencé de manière négative les résultats du travail de la coordination, en particulier au niveau financier et dans les retards accumulés pour les transferts d'argent aux différentes activités.

En ce qui concerne les propositions d'activités dans le cadre des axes transversaux, les partenaires se sont sentis freinés par la méthodologie qui prévoyait que les demandes soient examinées par les autres. Cette dynamique collective aurait pu être génératrice de collaborations renforcées mais par manque de temps essentiellement et de techniques de dynamique de groupe, cela n'a pas été le cas. A ce niveau la souplesse aurait pu être couplée à des niveaux d'analyse plus indépendant.

### **La stratégie du CCFD dans les grands lacs**

Les parties qui précèdent consacrées à la compréhension des réalités locales, l'analyse et les outils d'analyse, la confusion des concepts ont montré la difficulté dans de telles conditions pour le CCFD de disposer d'une véritable stratégie dans les grands lacs, la stratégie étant l'art de coordonner des actions et de manœuvrer pour atteindre un but. Le manque d'objectifs et d'outils conceptuels clairs rend l'exercice difficile.

Les groupes, associations, partenaires appuyés dans la région sont multiples et ont peu de cohésion entre eux. Même les organisations travaillant sur un thème unique et fédérateur comme peuvent l'être celles du réseau mycicole ou encore de l'initiative des MUSO, n'ont pas une approche cohérente orientant l'ensemble des moyens vers un but collectivement discuté et décidé.

L'absence de préalable analytique clair et approfondi empêche l'émergence d'une stratégie clairement définie.

### **Les résultats globaux par rapport aux objectifs de la deuxième phase de la COGL**

Les parties précédentes ont montré les confusions dans la maîtrise des concepts utilisés dans le cadre de cette deuxième phase de la convention d'objectifs.

Si l'on se réfère au document de base, l'objectif général du programme est :

*« Le renforcement de la capacité d'action des institutions chargées de promouvoir les groupements de base. Il vise ensuite à favoriser les synergies entre ONG locales engagées dans un appui à l'autopromotion d'associations de base. Le dispositif de la convention vise à favoriser la cohérence et la complémentarité des interventions sur le terrain et à intensifier les échanges entre acteurs de développement de pays en proie à de graves crise, voire en conflits ouverts les uns avec les autres ; ces échanges feront l'objet d'une capitalisation systématique facilitée par la mise en place d'une coordination régionale décentralisée. ».*

Par rapport à cet objectif général de la convention, les résultats sont mitigés.

- la capacité d'action des institutions a été maintenue, voire augmentée mais principalement au niveau de ses mécanismes de gestion internes et de renforcement organisationnel, pas nécessairement de ses outils d'intervention auprès des groupements de base. Les cas problématiques, après plusieurs tentatives de redressements ont été abandonnés.
- L'implication des populations, en tant que telles, dans le programme est inexistante, mais il s'agissait d'une conséquence de l'intervention et non de son objectif. La situation est probablement différente lorsque l'on traite avec des organisations intermédiaires, ONG relais ou avec des groupements représentatifs de ses membres.
- Les synergies entre les ONG locales ont effectivement été stimulées principalement par le mécanisme des réunions du conseil de suivi qui réunissait non seulement les partenaires de la convention mais également d'autres acteurs institutionnels du pays dans lequel avait lieu la réunion du conseil. Il s'agit toutefois d'un processus lent qui a manqué d'un développement de techniques appropriées plus interventionnistes pour faire évoluer le niveau relationnel entre les personnes et mettre sur la table les non dits fréquents. Comme indiqué plus haut cet élément a contribué à la faible dynamique de présentation des actions dans le cadre des axes transversaux. Cet aspect de stimulation des synergies entre partenaires ne tient pas compte des programmes tels que le réseau mycicole ou encore les mutuelles de solidarités qui par définition ont pour objectifs de coordonner leurs activités.
- La complémentarité et la cohérence des actions sur le terrain n'ont pas été le fruit du dispositif de la convention. Les différents rapports nationaux montrent le peu de contacts existants entre les différents partenaires de la convention dans un même pays.
- En ce qui concerne les échanges entre les acteurs de développement de la région, ils ont effectivement été intensifiés dans une certaine mesure par la tenue des réunions de conseils de suivi qui rassemblaient d'autres acteurs institutionnels locaux aux côtés des partenaires de la convention.

Les objectifs globaux liés à l'intervention du programme sont au nombre de 4.

**Par rapport au premier objectif** : « *Dynamiser les sociétés civiles dans les trois pays concernés, par l'appui aux associations paysannes et l'aide à l'organisation, la conduite et la gestion de groupes humains.* »

Cet objectif, pour les raisons développées plus haut, n'a pas pu être atteint. Par manque de cadre analytique précis définissant les concepts il n'est pas possible de pouvoir évaluer correctement cet objectif global.

Certaines associations paysannes ont bien pu être appuyées mais il ne s'agissait pas d'une politique systématique de renforcer les associations paysannes de la région, favoriser leur mise en relation et créer un réel mouvement paysan structuré ayant sa place au sein des sociétés civiles des 3 pays et des actions coordonnées au niveau régional.

Il y a confusion entre des interventions au niveau économique (cas du réseau mycicole, des MUSO ou encore des appuis à la production, etc.) et des interventions visant à la dynamisation des associations paysannes stimulant le niveau d'organisation et de représentativité des paysans dans les différents pays concernés par la convention.

**Par rapport au deuxième objectif** : « *Soutenir une économie paysanne : former les groupements et les individus à la définition, à l'organisation et à la gestion de leurs activités et d'autre part les appuyer dans les domaines déficients les plus criants (méthode d'approche, solution des problèmes, mise en oeuvre, financement de base.)* ».

Les différents rapports nationaux montrent que cet objectif a certainement partiellement été atteint dans les trois pays, certaines OA s'illustrant plus particulièrement dans leur travail d'appui à long terme que ce soit en termes méthodologiques ou en termes de revendications.

**Par rapport au troisième objectif** : « *Favoriser l'autopromotion, par l'appui à des initiatives locales. Il s'agit d'insister sur le caractère endogène du développement, l'apport étranger n'étant là que pour soutenir un processus et une dynamique* ».

Cet objectif est partiellement atteint dans la mesure où il ressort des rapports nationaux que de nombreuses associations et organisations sont fortement dépendantes de l'appui du CCFD pour leur survie et dans certains cas le CCFD est l'unique bailleur de fonds.

Pour ce qui concerne les activités mises en œuvre par les différentes OB, les résultats de cette autopromotion et du caractère endogène du développement doivent être relativisés du fait de la situation de crise qui prévaut dans la région et qui biaise fortement les calculs économiques des différents acteurs. On a pu toutefois constater que des mécanismes simples comme ceux mis en place dans le cadre des MUSO, une fois sécurisés, engendrent des dynamiques autonomes diminuant l'apport de l'étranger qui change également de nature.

En ce qui concerne les OA, en l'absence de structures d'Etat fonctionnelles, elles auront toujours besoin d'un appui financier et de conseils qui ne sont concevables actuellement que dans le cadre de la coopération internationale, même si ce soutien doit être d'emblée conçu dans la perspective de son retrait progressif.

Les résultats doivent donc être relativisés par le contexte de crise qui prévaut dans la région qui rend toute initiative très difficile. Pour les acteurs économiques des OB, la valeur du temps est extrêmement réduite ; les acteurs économiques ne développent pas de raisonnements économiques au-delà de 24 heures. Une semaine est une éternité. L'approche en termes de dynamique, de processus est difficilement concevable pour des acteurs économiques vivant dans des situations de crise comme celle de la région des Grands lacs.<sup>12</sup>

**Par rapport au quatrième objectif** : « *Responsabiliser et valoriser des groupes humains fragilisés, en particulier les femmes qui jouent un rôle considérable dans les solutions à apporter aux besoins primaires (hygiène, santé, économie familiale)* ».

Les rapports de terrain montrent que cet objectif a pu être atteint même si deux groupes de femmes sont parmi les groupes ayant du affronter les problèmes les plus aigus en termes de responsabilisation.

### **Les résultats par rapport aux recommandations de la première évaluation.**

**Première recommandation** : « *Travailler avec des partenaires qui partagent une même vision et des objectifs communs* »

Les développements des parties précédentes montrent que le CCFD a un nombre de partenaires élevé hétérogènes, dont on ne peut certainement pas dire que la caractéristique commune soit le partage d'une même vision et d'objectifs communs.

**Deuxième recommandation** : « *réaliser un diagnostic auprès de chaque partenaire pour pouvoir individualiser l'appui* »

Cette recommandation a été mise en œuvre pour ce qui concerne les diagnostics. L'individualisation de l'appui n'a pas de sens s'il s'agit de transmettre les instruments administratifs, financiers et comptables ainsi que les notions de la gestion du cycle du projet ou du cadre logique. Il serait moins coûteux de réaliser des formations groupées de mise à niveaux des partenaires par pays.

**Troisième recommandation** : « *centrer sur le renforcement de la société civile et la construction de la paix* »

---

<sup>12</sup> Il faudra être attentif pour que de manière générale par transversalité, l'attitude de la main tendue des OA ne contamine pas les OB qui, au lieu de développer des mécanismes endogènes pour s'aider elles-mêmes, peuvent être tentées de se retourner aussi vers les financements externes.

Cette recommandation prend son sens en fonction de la conception de la société civile que l'on met en avant (voir supra). S'il s'agit de la première compréhension du concept, fonctionnaliste, on peut dire que la recommandation de centrer sur le renforcement de la société civile a partiellement été mise en œuvre ainsi que la construction de la paix par différentes initiatives soutenues comme celles du sentier de la paix.

**Quatrième recommandation** : *« insister sur l'appui à la structuration du monde rural »*

Cette recommandation a pu être mise en œuvre dans certains secteurs spécifiques comme le réseau mycicole ou encore les mutuelles de solidarité ou encore l'appui aux filières de production dans le cas du Burundi.

Les structures paysannes sont encore loin de pouvoir disposer d'une capacité d'interlocuteurs ou d'instance de revendication face aux pouvoirs publics. Cela doit toutefois être nuancé par les prestations d'organisations telles que UWAKI qui représente la province du Nord Kivu dans le processus d'élaboration du DSRP et qui est en mesure d'interpeller les autorités locales (gouvernorat et militaires) sur le manque de protection (voire l'agression directe) des populations de la région<sup>13</sup> ainsi qu'une structure comme IMPUYAKI dont les leaders ont été élus aux différents postes locaux de responsabilité (CDC, Gacaca), etc., et qui constitue l'interlocuteur privilégié des autorités locales (commune) pour tout ce qui a trait aux programmes de développement.

**Cinquième recommandation** : *« poursuite de l'action myciculture par l'institutionnalisation du réseau »*

Cette recommandation a été partiellement suivie. Les principaux obstacles au renforcement du réseau mycicole semblent être la situation d'insécurité dans la région qui rend pratiquement impossibles certains déplacements de responsables du réseau du fait de leur appartenance ethnique.

L'évaluation prochaine du réseau mycicole devrait pouvoir aborder en profondeur le développement futur de ce réseau intéressant à plusieurs égards et formuler des recommandations pour son développement en précisant ses axes prioritaires de travail et sa spécificité, les appréciations oscillant entre une version réseau de promotion, association économique dans la logique de marché ou simple réseau d'appui et de conseils.

Il importe toutefois de ne pas confondre l'institutionnalisation (mise en place de textes réglementaires et d'organes de contrôle ; professionnalisation dans la planification, le suivi et le contrôle budgétaire, etc.), qui a largement été effective

---

<sup>13</sup> Concernant un mouvement social au sens propre du terme comme UWAKI, entre l'équation personnelle, le leadership des responsables du UWAKI et la capacité d'action de plaidoyer des femmes membres de UWAKI, vivant à Magheria, il y a encore un grand fossé qui devra être comblé.

suite aux recommandations de la première évaluation, avec la pérennisation / viabilisation, notamment en termes économiques, qui est encore un défi / chantier en cours.<sup>14</sup>

**Sixième recommandation** : « *décentraliser la coordination du programme et mobilisation des compétences locales* ».

Cette recommandation a été suivie et la coordination a pleinement joué son rôle et les compétences locales mobilisées entre autres pour réaliser les différents diagnostics institutionnels.

**Septième recommandation** : « *exploiter la dimension sous-régionale pour stimuler une réflexion commune* ».

Cette recommandation a été mise en œuvre entre autres par les réunions des conseils de suivi périodiques. La réflexion commune est toutefois restée fort peu présente au cours de ces réunions tant au niveau de l'examen ou de la présentation d'activités transversales communes, que sur la dynamique collégiale de décision sur ces actions sans parler de discussions sur des thématiques plus sensibles liées à la situation de guerre dans la région.

**Huitième recommandation** : « *revoir les modalités de suivi et de coopération pour être plus à l'écoute des partenaires, développer des instances de décision collégiale, renforcer la rigueur budgétaire et mettre en place un système de suivi évaluation* ».

Cette recommandation a été suivie par la mise en place des réunions de conseils de suivi permettant aux différents partenaires de soumettre des propositions de projets dans le cadre des axes de la Convention d'objectifs mais également par les diagnostics individuels et les accompagnements et appuis institutionnels.

**Neuvième recommandation** : « *mettre en place un système donnant des garanties d'un point de vue financier au niveau des pièces justificatives, des audits, du suivi budgétaire et de la séparation entre le suivi financier et le suivi opérationnel.* »

Cette recommandation a été suivie par les apports en matière de gestion administrative et financière et les formations spécifiques sur le cadre logique qui a permis d'amorcer la séparation entre le suivi financier et le suivi opérationnel même si les instruments du cadre logique restent sous-utilisés par les partenaires.

## **Les enseignements sur le dispositif « convention programme »**

---

<sup>14</sup> Il est vrai que la pérennisation est encore un défi, mais même au niveau de la professionnalisation, il y a encore beaucoup de défi. Par exemple entre Bukavu et Butembo la communication pose encore beaucoup de problèmes qui rongent chaque jours la professionnalisation de ce réseau.

Le dispositif programme permet aux ONG françaises de travailler dans le moyen terme avec des garanties quant aux financements à recevoir.

S'instaure également un dialogue entre l'ONG et le MAE qui peut être positif en fonction du degré d'implication des fonctionnaires tant à Paris que dans les ambassades et sections de coopération.

Dans le cas de la présente convention d'objectifs, même si certains se plaignent du peu d'implication tant des représentants des SCAC que de la MCNG, la coopération française, avec les moyens humains et financiers dont elle dispose a mis au point un mécanisme qui permet un dialogue permanent et des échanges dans le cadre d'un contrat programme discuté entre les deux parties contractantes. Les contacts de terrain entre les représentants des ambassades et des sections de coopération avec les partenaires du CCFD sont certainement un élément positif dans la perspective future d'un financement direct de ces ONG par la coopération française.

Toutefois cet aspect n'a pas été suffisamment travaillé dans le cadre de la deuxième phase de la convention et il paraît aujourd'hui difficile pour les partenaires de la convention de pouvoir présenter des projets directement aux SCAC avec un espoir d'obtenir des financements sans le parrainage, la supervision ou le contrôle par délégation du CCFD.

La question de la durée des conventions d'objectifs (deux fois trois ans) reste encore problématique dans la mesure où les financements au moment du dégageant du MAE ne sont pas garantis. Dans le cas de la COGL, tant le CCFD que le MAE ont pris des engagements de poursuivre leurs financements dans la région mais alors que la convention d'objectifs permettait une certaine cohérence et cohésion dans les financements d'un programme global, rien dans le futur ne garantit que les financements de la coopération française vont se poursuivre dans le cadre d'une politique cohérente discutée entre partenaires.

## **Recommandations**

### **Renforcer la capacité d'analyse interne au CCFD**

Par rapport aux confusions relevées dans l'utilisation des concepts et au manque général d'outils d'analyse permettant d'appréhender la réalité sociale, économique, politique, etc., le CCFD doit renforcer ses capacités d'analyse en interne, lui permettant d'avoir le recul suffisant pour définir des stratégies à long terme basées sur le développement des acteurs sociaux de changement dans la région.

Les compétences externes doivent alimenter la réflexion en interne qui, retravaillée, doit indiquer les axes de travail à long terme auxquels l'ensemble de l'organisation adhère.

Au terme de cette deuxième phase de la convention d'objectifs, alors que la dernière année est encore en cours, peut-être serait-il bon de marquer un temps d'arrêt et repenser l'ensemble de la politique et de la stratégie du CCFD dans la région.

Le CCFD, en se basant sur les compétences analytiques localisées en Europe et en Afrique, devrait pouvoir contribuer à produire une analyse fouillée du contexte régional des 3 pays, à la fois au niveau historique et sur les questions conjoncturelles.

Rassemblées dans une somme de documents, ces analyses devraient pouvoir être présentées et débattues à l'occasion d'un séminaire rassemblant les principaux acteurs politiques de changement engagés de la région et du milieu associatif et non gouvernemental européen.

Au terme d'une telle rencontre des lignes directrices d'intervention et une stratégie claire de soutien à certaines dynamiques de changement portées par des acteurs sociaux locaux devraient pouvoir être tracées qui définiraient les axes de travail futurs du CCFD au niveau politique dans la région.

En termes de financement ces axes de travail sont difficilement compatibles avec les mécanismes de cofinancement aux contraintes lourdes et aux contrôles non justifiés sur ce type d'actions.

Les actions concrètes à soutenir devraient être directement liées aux conclusions sur les priorités stratégiques pour créer des contre pouvoirs, c'est-à-dire contribuer à amener au pouvoir, à tout le moins à créer des rapports de force dans lesquels les groupes identifiés comme étant les porteurs de changement, les exploités, les forces de changement peuvent affirmer et défendre leurs intérêts.

Cela peut s'exprimer par un soutien organisationnel aux organisations paysannes, syndicales, si ce secteur de la société a été identifié comme constituant la force potentielle de changements. Ce soutien organisationnel peut s'exprimer par l'appui direct à l'émergence de leaders, par des formations pointues non pas à la gestion, encore moins au cadre logique mais bien à l'organisation, l'animation de groupe, au leadership, à la mobilisation, etc. Il s'agit, au premier sens du terme, de former des

« activistes », en veillant à ne pas les sortir de leur milieu, à ne pas en faire des leaders « vérolés » par la coopération et ses prébendes, ses honoraires et ses « per diem » sans lesquels aujourd'hui plus aucune réunion de leaders n'est pensable.

## **Redéfinir les objectifs d'un programme du CCFD dans la région des Grands Lacs**

De manière à pouvoir sortir de la confusion dans laquelle le programme du CCFD se trouve aujourd'hui par les faiblesses mentionnées plus haut, le CCFD devrait pouvoir distinguer différents programmes avec leurs logiques propres et qui n'ont plus de raisons de se côtoyer dans des réunions induites par les exigences du bailleurs.

### **1. Elargir le programme à l'ensemble des pays**

Isoler la région du Kivu de la problématique nationale congolaise n'a pas de pertinence lorsqu'on parle d'émergence des sociétés civiles et de contre pouvoirs dans des Etats nations. Cet isolement artificiel d'une région de la RDC n'apporte rien en termes analytiques encore moins politiques. Sa justification devait être une facilité de communication et de gestion de projets pour le bailleur et la coordination. Le CCFD devrait donc développer un programme incluant l'ensemble de la RDC, le Rwanda et le Burundi.

Les critiques émises à l'encontre du CCFD, accusé par certains de favoriser le soutien à ceux qui soutiennent une scission des provinces de l'Est, n'ont pas été bénéfiques aux contacts dans le cadre de la résolution des conflits dans la région des Grands Lacs.

La recommandation concerne plus particulièrement la présentation du travail du CCFD dans la région des Grands Lacs.

Le CCFD devrait avoir un programme qui concerne les trois Etats de la région des Grands Lacs, la RDC, le Rwanda et le Burundi et non comme c'est présenté, le Rwanda, le Burundi et l'Est de la RDC, le Nord et le Sud Kivu.

Rien n'empêche, dans le cadre des trois Etats, de définir certaines priorités géographiques mais il n'est pas pensable de travailler en RDC sans une présence significative au niveau politique à Kinshasa, étant donné que c'est le siège des institutions d'Etat et le siège des ambassades et délégations des organismes de développement.

La recommandation ne signifie pas que le CCFD doit commencer à soutenir des activités d'ONG congolaises sur l'ensemble du territoire mais que sa politique régionale doit tenir compte de l'ensemble de la RDC. Les analyses de contexte recommandées doivent donc partir et englober l'ensemble de la problématique des Grands Lacs avec les différents Etats qui la composent.

Indépendamment de la COGL, accord particulier de partenariat financier avec le MAE, le CCFD devrait avoir un seul programme régional et définir sa stratégie de

partenariat, d'activités sectorielles de manière globale. Dans cette mesure la COGL a pu biaiser l'approche du CCFD en établissant arbitrairement deux catégories d'activités ou de partenaires, ceux qui faisaient partie de la COGL et ceux qui en étaient exclus. Etant donné que le CCFD sera « libéré » de l'accord Convention avec le MAE il pourra désormais intégrer l'ensemble de ses activités dans le cadre d'un seul et même programme défini par lui, sans avoir à le négocier avec quiconque. C'est ce programme qui devra au préalable compter sur une analyse de contexte approfondie.

C'est dans le cadre donc d'un programme régional global, d'une politique et d'une stratégie globale pour la région que le CCFD pourra mettre en œuvre différents sous-programmes en fonction de ses choix politiques. La deuxième partie de la recommandation propose de scinder le programme global (la politique globale) en programmes opérationnels différents.

## **2. Scinder le programme actuel en différents programmes autonomes**

### **a. Un programme « politique »**

Un programme politique axé sur l'émergence de pouvoirs représentatifs de groupes sociaux marginalisés et exploités (la paysannerie ou certains segments de la paysannerie), constituant une force de mobilisation et de changement susceptible d'entraîner dans son sillage les groupes n'ayant pas à priori d'éléments objectifs sur lesquels se fédérer.

Ce programme devrait être financé uniquement sur fonds propres du CCFD de par sa nature politique. Si les actions sont bien ciblées (formations de leaders, soutien à la structuration, à l'équipement et à l'organisation des syndicats paysans ou des fédérations et autres organisations, etc.), leur impact peut être puissant sur les dynamiques de changement à long terme dans la région.

### **b. Un programme de microfinance**

Devant le succès des MUSO dans la région et la nécessité de mettre en place des mécanismes de refinancement, le CCFD et sa filiale la SIDI doivent renforcer et « verrouiller » le développement du programme pour garantir sa croissance structurée. Devant le développement exponentiel des activités il y a en effet de grands risques que cette initiative ne soit victime de son succès si des structures adéquates ne sont pas rapidement mises en place.

Une évaluation préalable du programme permettant de mesurer en profondeur son évolution et ses développements devrait contribuer à de dresser les grandes lignes de son développement futur.

Deux points sont importants à prendre en considération :

- le développement d'une certification « MUSO » de manière à éviter des copies « sauvages » du modèle qui peuvent être préjudiciables à son développement et à sa notoriété.
- La mise en place de formations spécifiques pour les animateurs et formateurs des MUSO qui pourraient également faire l'objet d'une certification « formateur MUSO »

La SIDI doit continuer d'être l'opérateur du programme microfinance dans la région. En fonction des accès de la SIDI aux mécanismes de financement étant donné son statut de société d'investissement, le CCFD pourrait continuer d'être son porteur de projets auprès des bailleurs de fonds institutionnels (Gouvernement, Union européenne, etc.), ce qui garantirait également le centrage de ce projet dans le cadre d'une réflexion politique plus globale.

### **c. Le projet mycicole**

Les termes de référence de l'évaluation du réseau mycicole devraient être travaillés en fonction de la recherche de l'autonomie de ce réseau et de la définition de ses axes majeurs. Entre la production de champignons, la multiplication de semences et leur production, la diffusion des produits et de leurs bienfaits alimentaires, il s'agit toujours d'une logique économique qui doit être respectée.

Le réseau mycicole autonomisé devrait pouvoir trouver les sources de financement dans les modalités d'appui au développement économique des principaux bailleurs de fonds.

Le fonctionnement du réseau, les échanges de compétences et d'expériences doivent être analysés selon leurs coûts d'opportunité économique.

### **3. L'intégration des actions « paix » dans les réseaux existants**

Les projets de l'axe 5 de la convention pourraient être intégrés dans le cadre de programmes existants et qui travaillent spécifiquement sur le programme de paix comme c'est le cas du programme mis en œuvre par l'organisation canadienne CECI.

En favorisant la coordination avec d'autres organisations travaillant sur ce thème, le CCFD pourrait être beaucoup plus performant et apporter son expérience en la matière en distinguant les 3 niveaux sur lesquels il a travaillé dans le cadre de la convention d'objectifs, à savoir :

- Développer une politique d'échanges entre acteurs des 3 pays
- Travailler sur la gestion des conflits à tous les niveaux visant à rendre les conflits générateurs d'harmonie et de développement personnel ou institutionnel.
- Favoriser les échanges économiques dans le cadre d'un futur marché commun régional des biens et des personnes.

## **Redéfinir la stratégie de financement des actions**

Les actions soutenues dans la région par le CCFD peuvent faire à l'avenir l'objet de modalités de financement différenciées en fonction de leur nature ou de leur spécificité. Les actions d'appui politiques nécessitent des modalités particulières telles que décrites plus haut qui sont différentes de celles d'appui institutionnelles aux OA, non rentables et autonomes par définition, ou encore d'appui aux activités concrètes des OB, avec là encore une différenciation entre les activités économiques te productives au sens stricts et celles plus généralistes de conscientisation, de formation et de conseil.

C'est ainsi que les actions à caractère plus politique devraient être financées à 100% sur les fonds propres du CCFD pour garantir leur autonomie tandis que les actions de type économique devraient être cofinancées de manière plus systématique et faire l'objet de démarche visant à leur coordination avec d'autres ONG européennes travaillant dans la région. Dans ces secteurs d'activités, le CCFD aurait intérêt de rechercher des collaborations et des synergies financières avec d'autres entités européennes.

Des contacts systématiques devraient être pris avec les instance décentralisées de l'Union européenne qui ont depuis les dernières évolutions de la commission européenne été renforcées et disposent d'une autonomie de décision plus marquée. Les fonds FED pourraient également être sollicités auprès des délégations et des propositions soumises dans le cadre des accords de Cotonou qui réservent un pourcentage important de la ligne budgétaire aux organisations de la société civile (jusqu'à un maximum de 15 % de la ligne budgétaire).

La mission de contact en RDC pour établir le relevé des sources de financement disponibles<sup>15</sup> si elle a permis de diffuser le potentiel reste loin de la concrétisation de projets concrets. Les réunions semestrielles n'ont pas permis de travailler des propositions concrètes pour l'avenir pour être soumises aux différents bailleurs de fonds institutionnels basés dans les différentes capitales des pays de la région des Grands Lacs. Le CCFD devra probablement prévoir un accompagnement systématiques des demandes de financement effectuées par ses partenaires dans la région. Qu'on le veuille ou non les responsables d'ambassades et d'organisations internationales de développement accordent beaucoup d'importance à l'aval fourni par les ONG du Nord à leurs partenaires du Sud, principalement en matière de justifications financières.

De manière générale, les enveloppes budgétaires du CCFD consacrées aux différents pays et / ou secteurs devraient être uniques et ne pas, comme ce fut le cas ces dernières années avoir des programmes avec des partenaires « conventionnés » et d'autres « hors convention ». Cela devrait être le cas à l'avenir vu que la convention dans sa formalité MAE n'existera plus et que le CCFD pourra dès lors avoir un seul et unique programme régional (voir recommandation supra)

---

15

L'outil convention à cet égard n'a pas été utilisé de manière optimale par le CCFD. Il semble que l'outil soit assez souple et relativement peu exigeant d'un point de vue administratif et financier. Il permet une grande souplesse de gestion et de décision après que le cadre général ait été discuté accordé. C'est comme si le CCFD avait intégré des normes qui ne lui ont pas été indiquées en étant plus exigeant vis-à-vis de ses partenaires que ne l'exigeait le MAE.

### **Préciser la politique d'appui institutionnel**

Le CCFD doit pouvoir poursuivre son appui aux organisations avec lesquelles elle décide de poursuivre son engagement dans la région et qui peuvent apporter des inputs importants aux dynamiques de changement dans la région.

Si certains appuis peuvent être individualisés en fonction du degré de développement organisationnel des institutions, la plupart des outils peuvent faire l'objet de formations conjointes simples à des rythmes réguliers. Que ce soit la matière administrative, financière ou de gestion suivi des actions par la maîtrise du cadre logique, ces interventions / appuis du CCFD peuvent être regroupées.

Le CCFD pourrait contribuer à créer une norme d'ONG, une certification qui puisse permettre de donner les garanties aux bailleurs de fonds que telle ou telle ONG ou association remplit les conditions pour recevoir des financements publics. C'est-à-dire qu'elles disposent d'une organisation remplissant les conditions minimales en matière d'organisation interne (statuts, comptes bilans, audits, etc.). La condition est que ces organisations reçoivent la certification par un organisme indépendant accepté et validé par les bailleurs de fonds.

L'appui institutionnel devrait être modulé en fonction des critères politiques définis aux objectifs d'un nouveau programme :

- d'une part on pourrait avoir un appui institutionnel basé sur les critères de justification des financements dans le cadre de cofinancements. Cette approche permettrait de former des organisations à pouvoir être en permanence à niveau pour avoir accès aux financements de plus en plus décentralisés des coopérations internationales. Cette modalité de l'appui institutionnel s'applique aux lignes des projets économiques en priorité.
- D'autre part un accompagnement institutionnel plus individualisé auprès des groupes plus informels, auprès d'individus, dans le cadre de formation pointues et lié aux objectifs d'une ligne d'appui plus politique. Cet accompagnement institutionnel viserait en priorité la création des conditions d'une plus grande efficacité du travail en direct avec les populations et les leaders émergents de ces populations. En effet le rôle joué par les intellectuels dans les pays de la région est déterminant pour les processus d'organisation des populations et leur engagement politique, leurs capacités d'analyse, de leadership ainsi que leur « droiture », « honnêteté » et transparence vis-à-vis de leurs groupes d'origine dont ils sont amenés à défendre les intérêts par leur organisation est un élément déterminant de la réussite des dynamiques d'évolution de ces sociétés. Il appartient donc au CCFD d'identifier de tels leaders potentiels et de les suivre plus

« personnellement », plus « individuellement » au-delà de leurs organisations. Comme nous l'avons vu précédemment le rôle joué par les intellectuels et la petite bourgeoisie en général est déterminant dans les processus de construction et d'organisation des populations marginalisées. Leur fidélité aux intérêts de ces classes opprimées ne se construit pas seulement sur base d'intérêts objectifs mais également sur des valeurs humaines fondamentales qui font partie des fondements de l'existence d'une organisation telle que le CCFD et qu'elle a donc pour devoir de transmettre et soutenir par l'identification, l'émergence et le soutien à des leadership locaux.

### **Revoir le rôle de la coordination**

La coordination régionale se justifiait dans la mesure où il y avait délégation à une structure locale de tâches effectuées au préalable par le CCFD et par la nature plus technique des tâches d'appui qu'elle était amenée à remplir.

En fonction des orientations que le CCFD donnera à son programme futur dans la région et des organisations et groupes qu'il appuiera et des stratégies qu'il mettra en œuvre, la dimension régionale s'en trouvera affectée.

Si l'on regarde aujourd'hui parmi les axes transversaux ceux qui justifient une approche régionale, il n'y a véritablement que l'axe construction de la paix qui s'impose comme un programme régional. La recommandation précédente suggère d'intégrer cet aspect de la politique du CCFD dans la région dans un cadre coordonné plus large, non spécifique au CCFD.

L'axe appui institutionnel serait plus efficace s'il était mené au niveau national. Il pourrait atteindre un plus grand nombre de personnes de plusieurs institutions qui pourraient bénéficier de formations périodiques et de mises à jour sur les questions de financement et cofinancement ainsi que des instruments utilisés par la coopération au développement.

L'axe appui technique et matériel n'a que très peu de pertinence régionale si ce n'est dans le partage de certaines informations et expériences qui peuvent être utiles aux uns et aux autres. Il ne justifie pas une structure formelle de coordination régionale.

L'axe promotion féminine est dans le même cas que le précédent. Des échanges d'expériences entre groupes de femmes ou des programmes qui ont une composante « genre » prononcée n'exigent pas une structure de coordination.

Quant à l'axe microfinance, à priori rien ne justifie des services prestés par une coordination régionale. Si un tel axe de travail au niveau de la région nécessite une coordination des actions et un partage d'expériences ou éventuellement la mise sur pied d'instances régionales plus fortes au niveau de refinancement par exemple, il y aura nécessairement définition des coordinations nécessaires spécifiques à cet axe et non la problématique de la microfinance intégrée dans une coordination régionale propre au CCFD.

Par contre des coordinations sectorielles propres aux activités spécifiques d'un secteur comme celui de la microfinance et des MUSO en particulier visant à définir une spécificité, une image, une marque, une approche ou encore le réseau mycicole qui a ses propres particularités qui peuvent être profitables à l'ensemble des membres du réseau, peuvent être stimulantes et génératrices de dynamiques positives pour les différents acteurs.

De la même manière des occasions de rencontres sur des thématiques liées aux objectifs du futur programme du CCFD dans la région peuvent être des éléments importants de partages, d'échanges de connaissances qui peuvent générer la mise en place de réseaux informels d'action qui peuvent ou non déboucher sur des coordinations formelles, non pas définies du haut vers le bas mais dont la nécessité aura été ressentie à la base. Ces thématiques peuvent être plus aisément liées aux problématiques nationales. Les rencontres plus aisées aussi et moins coûteuses.

Quelle que soit la forme d'une éventuelle coordination à justifier pour les actions du CCFD dans la région, il est fondamental que ses objectifs, ses modalités de fonctionnement et les fondements de ses relations avec le CCFD émanent d'une nécessité ressentie par les associations avec lesquelles le CCFD travaille et que sa mise en place soit fonction d'une nécessité locale et non d'une demande de Paris, ni même d'une suggestion.

La question liée à la politique de partenariat du CCFD et plus particulièrement le fait que le CCFD n'envoie pas d'expatriés dans les pays où il travaille n'est à priori pas concernée par cette question.

Si le CCFD a besoin d'un standard déterminé de qualité de rapports, il prend les mesures professionnelles pour cela et les compétences locales existent. On a déjà souligné plus haut l'importance de la formation en groupe pour mettre les partenaires à niveau.

S'il s'agit d'un partenariat politique, les éléments déterminants de ce partenariat sont la confiance, le partage d'une vision commune sur les questions fondamentales de stratégies, de décisions conjoncturelles, etc. Pour cela un instrument est fondamental, la communication. Il ne s'agit pas de se voir régulièrement mais avoir du temps pour échanger sur les questions politiques et ne pas se laisser engloutir par la gestion administrative. Le CCFD est à ce niveau dans une position de solidarité et de confiance qu'il a basée sur une analyse politique. Pour unifier son approche, créer des liens entre ses partenaires qu'il a choisis sur une base politique il est impératif de soutenir la création d'un organe de communication régional.

### **Création d'un organe de communication régional**

La création d'un organe de communication régional doit permettre le partage d'analyses de contexte, la mise à disposition d'informations après traitement préalable et la création d'une dynamique d'échanges entre les leaders des organisations ou les leaders individuels.

Cet organe de communication doit avoir la même approche que pour les structures d'action et de coordination, à savoir une approche du bas vers le haut. Il s'agit de recueillir les informations sur la réalité par ceux qui la vivent par la création d'un réseau de « journalistes » ruraux par exemple, la traiter et la diffuser. C'est cette information qui va créer du lien entre les populations qui a priori ne connaissent pas ce qui se passe près de chez eux.

Différentes initiatives existent dans la région qui permettent une certaine circulation de l'information. La Radio OKAPI, liée à la MONUC, produit des programmes en langues vernaculaires (congolaises, donc y inclus kinyerwanda) ou la LDGL (Ligue pour la défense des Droits de la Personne en région des Grands Lacs) qui collecte et diffuse (notamment sur son site) les principaux rapports et analyses dans le domaine des droits Humains des différentes associations de la région, ou encore des programmes comme ceux de l'Institut PANOS, cofinancé par le CCFD, qui fait se rencontrer les professionnels des media de la sous-région et qui visent à mettre en place des circuits d'échange d'information et de partage des analyses.

Ces différentes initiatives ne disposent toutefois pas de réseaux auprès des populations qui permettraient de faire remonter l'information pour pouvoir la diffuser à une large échelle au niveau régional. Il s'agit le plus souvent d'information qui concernent les grands enjeux nationaux du point de vue des structures politiques ou limitées à un pays. Il n'existe pas au niveau régional d'organe d'expression, d'information qui puisse faire le lien entre les préoccupations des populations à partir d'une information qui émane de celles-ci.

Le CCFD pourrait approcher la toute nouvelle publication « La voix du paysan » pour voir comment elle pourrait accepter de s'ouvrir à la problématique régionale des grands lacs. Le CCFD pourrait également s'inspirer de l'expérience d'un organe de presse rwandais existant avant 1994, IMBAGA, dont l'ancien directeur est actuellement à Bruxelles et tente de mettre sur pied un organe de presse régional. Le MAE belge a par ailleurs manifesté un intérêt à soutenir des organes de presse régionaux. Le CCFD, de par son action dans la région et ses réseaux, devrait pouvoir articuler les différents acteurs pour pouvoir renforcer les initiatives en cours dans ce secteur.

### **Favoriser la création d'outils de mesure d'impact**

S'il est possible de mesurer la pertinence, l'efficacité, l'efficacités d'actions sur une période relativement courte grâce aux outils offerts par le cadre logique, il en va autrement pour mesurer l'impact sur des périodes plus longues. D'une part du fait même de la durée et d'autre part du fait qu'il est difficile d'isoler tel ou tel facteur comme étant le déterminant de l'évolution d'une situation sur une période donnée dans un territoire déterminé.

Le cas qui nous occupe est d'autant plus difficile qu'il s'agit d'une région en crise à tous points de vue et dans laquelle les facteurs de conflits armés empêchent de disposer des sources d'information nécessaire à cet exercice.

Un outil de mesure d'impact devrait pouvoir se connecter sur le réseau d'informateurs dont il est fait mention dans la recommandation précédente. Il s'agirait de mettre sur pied au niveau régional un observatoire des sociétés qui pourrait avec des critères uniformes, récurrents et permanents accompagner l'émergence des dynamiques économiques, sociales et politiques et constituer ainsi progressivement un véritable répertoire des mouvements sociaux qui pourrait non seulement alimenter les analyses politiques des acteurs sociaux nationaux et internationaux mais permettre de déceler les tendances historiques lentes d'évolution qui sont celles qui permettent de juger de l'impact ou simplement de la pertinence du soutien dans le long terme de tel ou tel acteur de société. Cette approche pourrait être développée en collaboration avec d'autres ONG présentes dans la région ou via des réseaux tels que EURAC.

### **Le maintien d'un dispositif de coopération entre le MAE et le CCFD**

Comme mentionné précédemment, les données objectives et déclarations sont les suivantes :

- tant le MAE que le CCFD ont décidé de poursuivre le soutien à des actions dans la région des Grands Lacs
- les partenaires tant pour des raisons de niveau de solidité institutionnelle que pour des raisons de préjugés de la part des bailleurs de fonds n'ont pas aujourd'hui la possibilité d'avoir accès directement de manière systématique et « massive » aux fonds des bailleurs de fonds, qu'ils soient décentralisés ou logés en Europe (UE ou gouvernements)
- il y a un acquis de collaboration sur une politique commune large et souple entre le MAE et le CCFD, un cadre qui a existé.

La question est donc : « Comment maintenir une politique de financements publics du gouvernement français vis-à-vis de partenaires de la région des Grands Lacs et qui ait une certaine cohérence globale ? ».

Certains éléments de réponse ont déjà été mentionnés :

- un niveau de certification des ONG, un ISO 2000 des organisations, des normes acceptables par les bailleurs contrôlé périodiquement par des bureaux extérieurs
- des programmes de formations pour mettre à niveau les ONG qui souhaitent présenter des demandes de financement aux bailleurs institutionnels
- un accompagnement de ces ONG par le CCFD qui pourrait se porter garant des programmes présentés en prévoyant une partie du budget pour le suivi par le CCFD
- des enveloppes budgétaires coordonnées au niveau des SCAC sur les lignes budgétaires à leur disposition pour le financement de programmes de développement
- un engagement pluriannuel de la part des SCAC sur certaines actions

Le MAE pourrait également s'engager selon une modalité classique de financement de projets sur le financement des axes économiques des projets comme celui des mutuelles de solidarité, comme un projet pluriannuel hors convention.

## **Le partenariat**

Comme il ressort des constats exposés précédemment, la politique de partenariat du CCFD dans la région oscille entre des critères « techniques » et des critères « politiques ».

La dynamique de choix des partenaires de la région dans le cadre de la convention d'objectifs des Grands Lacs est unique dans l'histoire du CCFD. Jamais auparavant le CCFD n'avait « débarqué » dans une région dans laquelle il n'avait pas énormément de points d'appui, réalisé une étude exhaustive visant à identifier les acteurs institutionnels potentiels qui partageaient sa vision du développement et « décidé » de mettre ensemble ces institutions dans le cadre d'un programme multi-pays en situation de crise !

De manière générale, le partenariat du CCFD évolue peu, les fidélités historiques sont bien ancrées, entre autres via les réseaux de l'Eglise catholique qui, bien que une et indivisible lorsqu'elle doit prendre des positions entre autres sur le génocide rwandais, est composée de multiples tendances « politiques » qui vont de la théologie de la libération radicalement engagée aux côtés des exploités au conservatisme le plus réactionnaire. Il n'est donc pas étonnant que face à une démarche volontariste du CCFD dans la recherche de partenaires de la région dans le cadre de la convention d'objectifs, des réactions aient été enregistrées de la part de la hiérarchie de l'Eglise.

Comme il en a déjà été fait mention, cette politique du CCFD par rapport aux partenaires a entraîné une grande diversité de partenaires et d'acteurs institutionnels au professionnalisme, aux compétences et à la légitimité / représentativité très variables.

La recommandation sur ce point découle logiquement de ces constats : sur base d'une analyse en profondeur des dynamiques historiques en action dans la région et des forces sociales, des mouvements sociaux porteurs de changements structurels à long terme, le CCFD doit soutenir des partenaires - acteurs sociaux - qui sont en accord avec sa vision. Cela suppose nécessairement une réorientation par rapport aux partenaires soutenus actuellement, ce qui n'élimine pas les partenaires qui peuvent avoir une pertinence au regard des programmes plus économiques.

## **Proposition d'articulation budgétaire par rapport aux différentes recommandations**

1. Programme politique :
  - a. Renforcement des organisations représentatives des paysans
    - i. Formation de leaders
    - ii. Appui aux organisations paysannes – syndicats paysans

- iii. Appui aux fédérations
  - b. Identification, appui, suivi, accompagnement des leaders individuels
    - i. Formations spécifiques
    - ii. Voyages d'échanges, apprentissage
- 2. Programme de microfinance
  - a. Développement des MUSO en RDC, Rwanda, Burundi
  - b. Mise en place d'une structure régionale de refinancement
- 3. Programmes d'appui aux organisations de producteurs
  - a. Appui aux filières : réseau mycicole, producteurs de café, etc.
  - b. Formations des cadres intermédiaires, techniciens agricoles
- 4. Participation aux réseaux « Paix et gestion des conflits » existants
  - a. Coordination dans la région des Grands Lacs
  - b. Coordination européenne
- 5. Fonds souple pour initiatives innovantes ou stratégiques urgentes
- 6. Appui à une coordination régionale
  - a. Coordination administrative et financière
  - b. Coordination opérationnelle
  - c. Organisation de formations, séminaires régionaux, etc.
- 7. Participation à la création d'un organe de communication régional
- 8. Création d'outils de mesure d'impact
  - a. participation à la création d'un observatoire régional

## CONTEXTES NATIONAUX ET DYNAMIQUE RÉGIONALE

### **Burundi, Rwanda et RDC : contextes nationaux et dynamique régionale.**

La situation de la sous-région des Grands-Lacs, dans laquelle s'inscrivent les trois pays concernés par l'évaluation, est parmi les plus préoccupantes que rencontre l'actualité. Au-delà de la crise économique et de la précarité qui caractérisent les pays concernés et maintiennent la population dans le cercle vicieux de la dépendance, un contexte très marqué de violence s'exprime à travers différents conflits menés depuis pratiquement une décennie et qui ont fait directement ou indirectement des millions de victimes. Certains analystes ont pu qualifier cette violence de structurelle en ce sens que, étroitement liée à l'impunité et à des facteurs sociaux, économiques, ethniques ou autres, elle a été intégrée comme un des modes usuels de fonctionnement de la société.

Malgré la stabilité affichée dernièrement par le Rwanda et certains progrès enregistrés dans les processus de paix burundais et congolais, l'exacerbation des sensibilités interethniques, la présence continue de groupes armés à l'Est de la République Démocratique du Congo, la signature d'accords de paix au détriment de l'idée de justice pour les auteurs des violations graves du droit international humanitaire, des frontières poreuses et une circulation et détention incontrôlées d'armes aussi bien par des groupes armés que par les civils, sont toujours de nature à fragiliser et déstabiliser la sous-région.

### **Burundi**

Dès l'accession à l'indépendance, l'histoire du Burundi est jalonnée par des cycles de violences répétitives dont les deux plus graves crises éclatent en 1972, avec l'élimination massive de Hutu par le pouvoir Tutsi, et 1993, avec l'assassinat de Melchior Ndadaye, premier président hutu élu démocratiquement, par un groupe d'officiers de l'armée tutsi. Les Tutsi, une minorité représentant environ quinze pour cent de la population, ont toujours dominé la vie politique, économique et sociale du pays. Immédiatement après l'assassinat de Ndadaye, des milliers d'entre eux ont été massacrés par des Hutu, parfois sous les ordres des dirigeants administratifs ou politiques locaux. C'est le début de dix longues années de guerre civile, dont les trois années d'embargo de 1996 à 1999, pour sanctionner le coup d'état du Major tutsi Buyoya, ont achevé d'affaiblir un pays caractérisé par la faiblesse de ses institutions, la destruction de ses infrastructures de base et des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire graves et massives.

Les partisans du président assassiné et autres combattants qui prirent les armes après 1993, formèrent trois mouvements rebelles. Fin 2003, à la sortie de la guerre, deux de ces mouvements demeuraient actifs : les Forces pour la Défense de la Démocratie (FDD), majoritaires, et les Forces Nationales de Libération (FNL). En août 2000, le gouvernement et dix-sept partis politiques avaient pourtant signé, après d'interminables négociations, l'Accord d'Arusha. Mais les deux principaux mouvements rebelles, les FDD et les FNL, n'ont ni participé aux négociations, ni signé les accords, de sorte que la guerre a perduré. Conformément à ces accords,

un gouvernement de Transition a toutefois été installé en novembre 2001, sur base d'un savant mélange de Hutu et de Tutsi et de l'alternance ethnique au niveau de la présidence. C'est ainsi que le 1<sup>er</sup> mai 2003, le président hutu Ndayzeye succédait au président tutsi Buyoya qui avait piloté la première moitié de la transition.

La signature des Protocoles de Pretoria d'octobre et novembre 2003 entre le gouvernement de transition et les FDD, le principal mouvement rebelle hutu, est venu mettre un terme à dix années de guerre civile, sans pour autant inclure les FNL, qui continuent, depuis, d'être actifs dans la province de Bujumbura rural. La signature de cet important accord a ouvert la porte à un processus politique d'intégration des FDD dans les institutions politiques, de même qu'il était censé inaugurer un processus de désarmement et de démobilisation visant la création d'une nouvelle armée intégrée. Depuis juin 2004, une mission de maintien de la paix s'est déployée au Burundi sous l'égide des Nations Unies. Initiée à la demande du gouvernement burundais dans le cadre de l'Accord d'Arusha, l'ONUB (Opération des Nations Unies au Burundi) a pris le relais de la Mission Africaine de l'Union Africaine, présente au Burundi depuis le début 2003 mais avec un mandat limité.

Toutefois, le processus a été lent à démarrer, la cohabitation politique entre toutes les parties s'est avérée difficile, le conflit a perduré à Bujumbura rural et les hommes armés sont demeurés déployés à travers tout le pays. A la fin de la transition, fixée au 31 octobre 2004, les parties n'avaient toujours pas été en mesure de faire passer les lois indispensables pour organiser les élections. Déjà en août, le massacre de Gatumba, près de la frontière congolaise, de plus de cent cinquante civils congolais tutsi (banyamulenge) avait perturbé la fin de la transition en ravivant les tensions ethniques entre les deux groupes et provoqué une déclaration de guerre contre le Congo de la part du président et de l'armée burundais, rapidement retirée. Le 31 octobre, en l'absence d'élections et sur pression de la communauté internationale, un nouveau calendrier a été établi, prolongeant en l'état la transition de six mois.

Depuis, le Burundi se débat dans des discussions interminables, plusieurs partis dits tutsi ont réclamé la révision de l'accord de partage de pouvoir négocié sur une base ethnique, le nouveau calendrier a déjà connu des retards de sorte qu'à la fin de l'année 2004, personne n'était en mesure de garantir la tenue des élections dans les délais nouvellement fixés.

## **République Démocratique du Congo (RDC)**

La RDC est le plus grand pays de la région des Grands Lacs. Ses vastes et riches ressources naturelles ont toujours attiré l'intérêt et la convoitise des puissances étrangères pour ce pays. Dès 1996, une première guerre provoque la chute du régime du maréchal Mobutu, qui régnait en dictateur sur le Zaïre, et que remplace Laurent Désiré Kabila, entré victorieusement à Kinshasa en mai 1997 avec le concours déterminant des forces armées rwandaises, ougandaises et angolaises. En août 1998, une seconde guerre éclate lorsqu'une nouvelle rébellion, partie à nouveau de l'Est du pays, affirme vouloir renverser le régime de Laurent Désiré Kabila avec le support du Rwanda et de l'Ouganda. Comme lors de la première guerre, ces derniers pays justifient leur offensive et l'occupation du Nord et de l'Est

de la RDC par des raisons sécuritaires et la nécessité d'éliminer une fois pour toutes les milices Interhamwe et les ex FAR (voir infra, dynamique régionale).

En juillet 1999, un accord de référence fondateur pour la paix est passé à Lusaka entre les belligérants qui prévoit, entre autres, un cessez-le-feu contrôlé par l'ONU, le désarmement de tous les groupes armés, en particulier les milices Interhamwe, et l'ouverture d'un dialogue national devant mener à des élections. Ce processus connaît de nombreux reports et ajournements jusqu'à l'assassinat, le 16 janvier 2001, du Président Laurent Désiré Kabila et l'arrivée au pouvoir de son fils, Joseph Kabila, qui relance le dialogue.

L'accord de cessez-le-feu prévu à Lusaka n'a pratiquement jamais été respecté et tout au long du conflit, la RDC est restée divisée en trois grands secteurs, contrôlés par trois groupes principaux : la capitale et la majeure partie du Congo méridional et occidental, sous contrôle gouvernemental; le Nord du pays, sous contrôle du Mouvement pour la Libération du Congo (MLC), créé par l'Ouganda à l'époque où ce pays connaissait lui même des tensions avec son ancien allié rwandais ; et l'Est, sous contrôle du Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD Goma) en alliance, voire sous la férule du Rwanda voisin.

Un nouvel accord de paix global est signé à Prétoria, en Afrique du Sud, le 17 décembre 2002. Une constitution de transition est adoptée en avril 2003 et un Gouvernement d'Unité Nationale de transition, composé d'un président et quatre vice-présidents, reflétant les anciennes sensibilités, se met en place en juillet de la même année pour une période de transition de deux ans, prorogeable d'un an maximum. Sur le plan diplomatique, la Mission de maintien de la paix des Nations Unies se met en place (MONUC).

Comme au Burundi, le gouvernement de transition du Congo est empêtré dans de continuelles luttes pour le pouvoir qui bloquent le processus de paix et empêchent la coalition, déjà difficilement formée entre d'anciennes forces rebelles, de devenir un gouvernement national effectif. Les autorités de transition de Kinshasa n'ont à ce jour pas été en mesure de relever les défis politiques ni de mettre un terme à la violence.

La paix reste surtout un vain mot pour les régions de l'Est de la RDC, particulièrement dans les Kivu Nord et Sud, ainsi que dans l'Ituri et au Nord Katanga, régions particulièrement riches en ressources naturelles. Pour financer les opérations militaires, les belligérants se sont toujours servis de l'exploitation des ressources naturelles, en particulier l'or, le diamant, le cuivre, le coltan et autres minerais précieux. Des réseaux informels et des circuits clandestins, qui procurent d'importants bénéfices aux trafiquants, permettent l'approvisionnement en armes. En plus du pillage des ressources minières, la région des Kivu est soumise au pillage généralisé et systématique des groupes armés rwandais et burundais qui évoluent dans la région. C'est la population qui paie le plus lourd tribut à la guerre qui a déjà fait plus de trois millions de victimes.

Récemment, des éléments de l'ancien mouvement rebelle du RCD-Goma, qui siège dans le gouvernement d'unité nationale, ont présenté des signes de résistance très marquée au processus de paix. En juin, en même temps que le gouvernement de

transition cherchait à asseoir sa légitimité sur les deux Kivu, deux officiers dissidents associés au RCD-Goma, Nkunda (un Tutsi du Nord Kivu) et Mutebutsi (un Munyamulenge) ont mené une révolte contre le gouvernement de Kinshasa et ses troupes, et occupé la ville de Bukavu, ville principale du Sud Kivu, pendant une semaine, prétextant vouloir protéger les Banyamulenge d'un génocide. Quelques temps avant cette attaque, une quinzaine de Banyamulenge avaient, en effet, été tués, quelques-uns par des militaires congolais. Très étroitement affilié au Rwanda, le RCD-Goma avait déjà, par le passé, souvent soutenu la cause des Banyamulenge, cette population parlant le Kinyarwanda qui vit essentiellement dans les hauts plateaux du Sud Kivu. Pendant l'occupation de Bukavu, les troupes dissidentes de Nkunda et Mutebutsi commirent de nombreuses exactions, des viols et pillages. A la même époque, près de 4000 civils rwandais, escortés de soldats rwandais, traversaient la frontière congolaise pour couper 15000 hectares de forêt et préparer des plantations dans le parc national, sur les versants du volcan Mikenko. Seule une forte pression internationale a pu provoquer la retraite des officiers dissidents et le retour des civils rwandais vers le Rwanda.

En conséquence, des milliers de Congolais de Bukavu, de Uvira et de la plaine de la Rusizi, en particulier les Banyamulenge et tous ceux qui étaient alliés au RCD-Goma, ont fui vers le Rwanda et le Burundi par peur des représailles qui pouvaient être dirigées contre leur groupe pour la dissidence de Mutebutsi et Nkunda. Ce sont certains de ces Banyamulenge qui se sont réfugiés dans le camp de réfugiés de Gatumba, au Burundi, et y ont trouvé la mort dans le massacre d'août 2004.

Suite à l'échec de la tentative de Mutebutsi-Nkunda, le contrôle du RCD-Goma s'est rétréci et s'est concentré sur le Nord Kivu tandis que les postes à responsabilité dans le Sud Kivu, qui étaient détenus par des partisans du RCD-Goma, ont été repris par des officiers militaires et des administratifs liés au gouvernement national. Mais le massacre de Gatumba a ranimé les rancœurs ethniques. En octobre, le retour en RDC des populations banyamulenge réfugiées au Burundi a provoqué la colère, la haine et les jets de pierre des habitants congolais de Uvira. Le Rwanda a menacé de revenir au Congo si le gouvernement national n'assurait pas la sécurité des populations de langue Kinyarwanda. Il n'a cependant pas mis sa menace à exécution suite apparemment à une pression internationale importante, et semble avoir préféré la voie détournée puisque dès la fin novembre 2004, le Nord Kivu était en proie à des infiltrations militaires rwandaises, niées par le pays intéressé, confirmées à demi mots par la Monuc. De violents combats ont eu lieu entre des unités de l'armée congolaise gouvernementale, venues en renfort à l'Est, et des militaires dissidents, anciens membres du RCD Goma, rwandophones, qui ont causé le déplacement de près de cent mille civils avant que la Monuc, dont les effectifs doivent être prochainement augmentés, n'organise une zone tampon entre les villes de Kanyabayonga et Lubero pour permettre la délivrance de l'aide humanitaire.

De nombreux gouvernements préfèrent se réjouir de la relative paix au Congo et relativiser les obstacles qui restent à surmonter. Les derniers événements sont venus contredire leur optimisme et révéler la nécessité d'une pression internationale accrue sur les pays de la région. La fragilité de l'accord sur le partage du pouvoir et la méfiance entre les groupes participant à la transition – ainsi que des groupes qui n'y participent pas – risquent d'aboutir à de nouvelles violences et atteintes aux droits humains. Les combats qui ont eu lieu récemment dans le Nord Kivu ne sont que les

derniers événements illustrant une détérioration des conditions de sécurité et une longue série de violations massives du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Pour des millions de citoyens congolais qui vivent dans cette région orientale très peuplée et très riche, et qui sont confrontés à la lutte quotidienne pour la survie, la paix n'existe pas.

## **Rwanda**

Le pouvoir est dominé depuis dix ans par le FPR, une ancienne rébellion regroupant essentiellement d'anciens réfugiés tutsis ayant déclenché une guerre civile en octobre 1990 après 30 années d'exil. Des négociations politiques amènent le pouvoir du président Juvénal Habyarimana à signer, en août 1993, un accord de paix avec la rébellion qui préconise la fusion des armées, le partage du pouvoir et le retour des réfugiés. Cet accord suscite de vives tensions politiques qui sont exacerbées par l'assassinat, deux mois plus tard, de Melchior Ndadaye, un hutu qui venait de remporter le premier scrutin démocratique au Burundi. Son successeur, Cyprien Ntaryamira, ainsi que le président rwandais Juvénal Habyarimana sont également assassinés à Kigali, le 06 avril 1994, au retour d'un sommet des chefs d'Etat en Tanzanie. Pendant trois mois, le Rwanda est livré aux milices extrémistes hutu (Interahamwe) et devient le théâtre d'un génocide qui emporta trois quarts des tutsi de l'intérieur tandis que plusieurs milliers de hutu étaient également la cible des massacres par les deux parties en conflit. Le FPR profite du chaos pour s'emparer du pouvoir en juillet, mettant ainsi fin au génocide et aux massacres.

Le génocide de 1994 reste présent dans les mémoires. Ce drame indescriptible demeure la référence majeure de la vie politique au Rwanda.

Le pays a toutefois enregistré une grande évolution en dix ans. Le référendum constitutionnel du 26 mai 2003, les élections présidentielles du 25 août 2003 et les élections législatives d'octobre 2003 ont mis fin à une période de transition politique qui a duré neuf ans. Sur le plan économique, le Rwanda enregistre aujourd'hui une croissance économique de plus de 8% par an. La stabilité politique sur l'ensemble du territoire depuis 2001 a favorisé la reprise des activités dans tous les secteurs de l'économie. La politique de libéralisation économique initiée et encouragée par le Gouvernement à travers notamment la privatisation des entreprises publiques amplifie le processus de développement d'entreprises privées dans les villes. Le secteur bancaire a vu émerger de nouvelles institutions bancaires.

Aux commandes depuis 1994 et confirmé par le résultats des dernières élections, le Front Patriotique Rwandais (RPF) domine l'ensemble de la vie sociopolitique et économique, souvent au détriment de la population de base. L'économie informelle, seule source de revenus pour beaucoup, a été régulée : interdiction des petits kiosques, des vendeurs de rue, des taxis vélos, démolition du marché central au profit d'un parking à étages. Exclue des villes, la population s'est paupérisée, n'a pas les moyens de faire face à l'augmentation du coût de la vie, les campagnes sont oubliées et subissent la pression démographique et la réduction des superficies cultivables.

La vie politique est dominée par le discours de réconciliation nationale et la nécessaire prévention des génocides futurs. Toute tentative ne s'inscrivant pas dans cette ligne est taxée de divisionnisme, notion qui n'a, par ailleurs, jamais reçu de définition claire. Il faut constater que le FPR a fini par utiliser les objectifs nobles et légitimes d'unité nationale et de lutte contre le génocide pour couvrir des violations contre les droits de l'homme et les libertés individuelles de plus en plus croissantes et qui mènent inéluctablement à l'établissement, dans les faits, d'un pouvoir à parti unique.

Des "disparitions" et arrestations d'opposants politiques ainsi que les limitations apportées à la liberté d'expression, d'association et de la presse, dont certains représentants indépendants ont été arrêtés, ont assombri la tenue des élections au terme desquelles le président Kagame a enregistré 95% des votes, au détriment de son adversaire hutu Faustin Twagiramungu, ancien premier ministre. Avant et pendant les élections, les autorités du FPR et la presse leur adoubée ont fréquemment agité le spectre d'un nouveau génocide, contredisant de la sorte la ligne politique officiellement adoptée de négation de la différence entre les ethnies sous peine de divisionnisme. Une mission d'observation des élections de l'Union Européenne a clairement critiqué la tenue de ces élections, épingleant le manque de transparence, les intimidations, les nombreuses irrégularités et fraudes, l'absence d'une opposition véritable et arrivant à la conclusion que le pluralisme politique existait moins après les élections qu'avant. Mais ce rapport, publié à la fin du mois de janvier 2004, n'a pas reçu de publicité de la part de la presse, des bailleurs de fonds et d'une communauté internationale qui avait mis la pression sur le Rwanda pour la tenue de ces élections et déjà choisi de fermer les yeux sur la fluidité de la notion de divisionnisme et les applications autoritaires y relatives.

Cette même notion a pourtant été reprise en 2004 par une commission parlementaire qui, établie suite au meurtre, à la fin 2003, de plusieurs survivants du génocide de 1994, a conclu qu'une "idéologie génocidaire" s'était répandue dans six des douze provinces du Rwanda, à l'université nationale, dans un certain nombre d'écoles secondaires et dans de nombreuses églises, citant notamment 380 personnes ainsi que plusieurs organisations non gouvernementales internationales. Ce mécanisme, qui avait déjà servi, l'année précédente, pour mettre à l'écart certains membres trop influents et opposants potentiels du RPF, a mené à la dissolution de la plus ancienne et crédible ligue des droits de l'homme du Rwanda, la Liprodhor, dont les membres ont été contraints à l'exil.

La commission parlementaire a critiqué un certain nombre d'églises et de dirigeants religieux pour leurs idées génocidaires et elle a recommandé au gouvernement rwandais la mise sur pied d'un "forum" chargé d'administrer les activités religieuses. Un forum de ce genre, dominé par le Front patriotique rwandais, supervise déjà la conduite des partis politiques, dont la marge de manœuvre est plus fortement limitée.

En 2004 toujours, plus de la moitié des bourgmestres des communes, qui avaient été élus deux ans plus tôt, ont été remplacés par le pouvoir. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre, la lutte contre « l'idéologie génocidaire » s'est propagée aux écoles et des dizaines de professeurs et étudiant ont été renvoyés, suspendus ou empêchés de terminer l'année académique.

La justice reste également marquée par l'emprise du FPR. Après deux ans de détention, l'ancien président pasteur Bizimungu est condamné à 15 ans de détention. Plus de 500 magistrats ont été forcés de démissionner et remplacés par de nouveaux juges juste sortis de l'université, sans expérience professionnelle. Manifestation intéressante et louable de la volonté du gouvernement rwandais de traiter la question de la justice du génocide en y apportant des solutions nationales, les procès populaires « gacaca », qui vont être étendus sur l'ensemble du territoire, montrent leurs faiblesses : des survivants susceptibles de témoigner ont été assassinés et menacés, la présence à ces procès, autrefois facultative, est devenue obligatoire, la loi a été revue pour permettre aux juridictions gacaca de réviser et modifier les acquittements initialement prononcés par des cours et tribunaux, les sanctions qu'encourent les condamnés les privent de toute chance de réintégration dans la vie civile et publique, la compétence des juridictions gacaca ne peut viser que les faits relatifs au génocide et ne permet pas de soulever les cas de massacres commis par les soldats de l'APR lors de leur avancée sur Kigali en 1994, comme l'avait demandé une partie de la population.

Le massacre de plus de 150 Banyamulenge à Gatumba au Burundi a été une nouvelle occasion pour le président Kagame de menacer le Congo de guerre, allant jusqu'à mentionner la menace d'un nouveau génocide contre les Tutsi et la nécessité de le prévenir, y compris militairement. En novembre 2004, des éléments rwandais ont été repérés sur le sol du Nord Kivu, à l'Est du Congo, bien que le Rwanda ait toujours nié être présent militairement dans la région. L'activité dissidente d'éléments du RCD-Goma soulève une nouvelle fois la question de l'étendue du soutien politique et militaire que le Rwanda leur apporte.

### **Dynamique régionale**

Les situations qui prévalent dans les pays précités présentent une indiscutable interaction régionale. Les guerres du Congo ont mis en jeu plusieurs états voisins. Le Rwanda a régulièrement menacé le Congo d'intervenir militairement si la question des Interhawe n'était pas réglée et a au moins à deux reprises mis sa menace à exécution. Le Rwanda a été le principal soutien du RCD-Goma depuis que le mouvement a entamé sa rébellion contre le gouvernement congolais en 1998. En octobre 2002, le Rwanda a retiré ses troupes de RDC mais les témoignages continuent à mettre en avant l'implication ininterrompue des forces rwandaises dans l'Est de la RDC, ce qu'a toujours nié le Rwanda. Les états voisins du Burundi ont également été impliqués dans le conflit burundais. De nombreux combattants des FDD ont lancé des incursions au Burundi depuis la Tanzanie et ce, malgré les efforts affichés du gouvernement tanzanien pour décourager de telles activités. Ils avaient aussi établi des bases sur le territoire congolais et bénéficiaient du support de Kinshasa. Pour contrer la rébellion FDD sur le territoire burundais, l'armée rwandaise a été, de son côté, vue à plusieurs reprises aux côtés de l'armée burundaise. Cette dernière, enfin, est aussi intervenue, même si dans une moindre mesure par rapport à l'Ouganda et au Rwanda, dans le conflit congolais et le pillage des ressources à l'Est de la RDC.

Le territoire de l'Est du Congo reste un terrain fertile et les frontières avec le Burundi voisin, extrêmement poreuses. Si les combattants des FDD ont rejoint, depuis, le processus politique de transition au Burundi, les combattants hutu burundais FNL restent très actifs tant sur le territoire burundais que congolais. Depuis 2003, les FNL sont en perte de vitesse sur le plan politique et doivent faire face à une pression politique régionale et internationale accentuée depuis le massacre de Gatumba que les FNL ont revendiqué, mais sur le plan militaire, de nouvelles actions succèdent aux revers. Ce regain d'activité des FNL peut s'expliquer, du moins en partie, par le soutien de quelques centaines de combattants rebelles rwandais arrivés du Congo au Burundi dans le courant de 2004. Ces combattants rwandais hutu ont généralement élu domicile tant au Nord qu'au Sud Kivu. Certains d'entre eux faisaient partie de l'armée de l'ancien gouvernement rwandais (Forces Armées Rwandaises, FAR) ou étaient membres de milices (Interahamwe) qui ont participé au génocide contre les Tutsi au Rwanda en 1994 et ont fui vers le Congo après le génocide. D'autres Rwandais, opposés au gouvernement actuel de Kigali, ont rejoint leurs rangs depuis 1994, certains d'entre eux se sont rangés derrière l'autorité du mouvement politique connu sous la dénomination de Force Démocratique pour la Libération du Rwanda (FDLR), mais d'autres ont continué d'opérer de façon autonome.

L'arrivée de combattants rebelles rwandais au Burundi est un des exemples qui illustrent le mouvement graduel d'intégration qui se noue entre les forces rebelles basées au Congo et celles du Burundi. La question de leur neutralisation reste problématique et cruciale pour la stabilité de la région. Ceux-ci ont jusqu'ici refusé le désarmement volontaire sous l'égide de la Monuc. Suite aux dernières menaces exprimées par le Rwanda de nouvelle incursion en RDC pour mettre hors d'état de nuire ces groupes hutu rwandais qui opèrent à l'Est, les Nations Unies et les autorités congolaises envisagent une opération de désarmement forcé, mais les efforts ont été interrompus par les combats entre les troupes gouvernementales de Kinshasa et celles du RCD Goma au Nord Kivu. Une telle opération risque aussi d'entraîner de nouveaux abus contre les civils.

A travers toute la région, les tensions ethniques ont été exacerbées dans le courant de l'année 2004, d'une part, en réaction aux événements (Bukavu en juin, massacre de Gatumba en août, fin de transition au Burundi en octobre), d'autre part, en fonction des manipulations qu'en ont faites les différents acteurs politiques régionaux. Ces tensions se sont articulées principalement autour de la question des Banyamulenge. Les Banyamulenge sont des Congolais dont les ancêtres ont émigré du Rwanda et du Burundi pour s'établir sur les hauts plateaux du Sud Kivu il y a plusieurs générations et ils sont souvent désignés sous le nom de Tutsis congolais. Les relations entre les Banyamulenge et les autres groupes congolais sont tendues et font l'objet de fréquentes manipulations de la part des politiciens tant au Rwanda qu'en RDC. Les six dernières années de guerre ont suscité de l'hostilité à leur égard car les autres Congolais les identifient de plus en plus à des "Rwandais". Le Rwanda a souvent justifié sa présence en RDC en invoquant son souci de protéger les Banyamulenge bien que cette démarche ait été remise en question en 2002 lorsque l'armée rwandaise a elle-même attaqué les villages banyamulenge, tuant des dizaines de civils banyamulenge et en abattant certains depuis des hélicoptères rwandais.

Sur le plan politique, les processus politiques burundais et congolais sont dans une impasse relative : les élections censées avoir eu lieu pour le 1<sup>er</sup> novembre 2004 au Burundi n'ont pas eu lieu et le nouveau calendrier a déjà subi des reports. Le gouvernement de transition congolais est aux prises avec des dissensions internes grandissantes, une de ses composantes, le RCD Goma, s'étant même retiré du gouvernement pendant une brève période après le massacre de Gatumba. Le Rwanda, au même moment, a, à deux reprises, été sur le point d'envoyer ses troupes au Congo, et dans un des cas, soit après le massacre de Gatumba, le Burundi s'est joint aux menaces de son voisin du Nord. Indirectement le Rwanda s'est exécuté lorsqu'en décembre, des troupes dissidentes rwandophones du RCD Goma, que de nombreux observateurs estiment équipées par Kigali, se sont affrontées avec les troupes congolaises venues de Kinshasa, dans le Nord Kivu.

A la fin de l'année 2004, les pressions internationales - et régionales pour le Burundi - avaient permis d'éviter le pire mais la situation dans la région demeure extrêmement fragile et les tensions ethniques, la peur et la haine corrélative qu'elles suscitent en fonction des groupes concernés, habilement manipulées par les politiciens locaux, nationaux et régionaux, bien réelles. Pour une grande partie des populations de la région, la paix et la réconciliation restent un vœu pieux.