



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Version publique

Direction du développement
et de la coopération DDC

Stratégie suisse de coopération pour la région des Grands Lacs 2017 – 2020



Table des matières

Introduction	5
1. Principales dynamiques régionales	6
2. Contextes nationaux	7
3. Objectifs et position de la Suisse	9
4. Position et influence de la communauté internationale	10
5. Résultats obtenus durant la période 2013 – 2016 et enseignements tirés	11
6. Implications pour la période 2017 – 2020	14
7. Priorités et objectifs	15
8. Finances	17
9. Mise en œuvre	18



Introduction

La région des Grands Lacs a été depuis les années 1990 traversée par des conflits armés d'une violence extrême : environ six millions de personnes ont perdu la vie au Rwanda, au Burundi, en République Démocratique du Congo (RDC) et en Ouganda. Plusieurs millions d'autres personnes se sont réfugiées dans les pays voisins. Ces conflits et mouvements de populations ont eu un impact majeur sur la stabilité de la région et hypothéqué sa viabilité économique, sociale et politique. Depuis les accords de paix signés au début des années 2000, c'est surtout le Rwanda qui a accompli des progrès en termes de développement et de stabilité alors que l'est de la RDC reste confronté à des crises sécuritaires et humanitaires à répétition.

Aujourd'hui, la remise en question de l'alternance et du pluralisme politique par les derniers cycles électoraux en RDC et au Burundi a malheureusement inversé cette tendance positive. Les crises politiques et sécuritaires qui en découlent risquent d'ouvrir une nouvelle phase d'instabilité régionale, ce d'autant plus que les causes profondes des conflits armés et des violences passées ne sont pas résolues. À cela s'ajoutent des problèmes majeurs, tels que la pauvreté, l'absence de perspectives pour la jeunesse, des services de base défaillants et le manque d'inclusion politique couplé à des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

La Suisse se mobilise dans la région des Grands Lacs pour y réduire la pauvreté, pour sauver des vies et soulager les souffrances causées par les crises, conflits armés et catastrophes ainsi que pour renforcer la culture démocratique et l'état de droit. Ce faisant, elle met en œuvre le mandat constitutionnel exprimé dans son Message 2017–2020 et sa Stratégie de politique étrangère 2016–2019, en cohérence avec les objectifs de l'Agenda 2030 de développement durable. Avec les transitions démocratiques des années 2000, les modalités d'intervention de la Suisse dans la région ont évolué : l'aide humanitaire s'est stabilisée à des niveaux élevés mais tendanciellement dégressifs, alors que l'aide au dévelop-

pement et la politique de paix se sont intensifiées. Depuis 2013, la Direction du développement et de la coopération (DDC) complète son engagement de longue date dans la santé de base et la gouvernance avec des nouveaux programmes de création d'emplois et de revenus. Ce choix a été dicté d'une part par la volonté de mieux concilier les objectifs sociaux et économiques et d'autre part par le rôle important que l'emploi, surtout celui des jeunes, joue dans les processus de stabilisation.

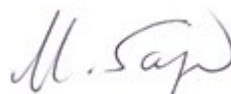
La Suisse ne figure pas parmi les dix premiers donateurs des trois pays qu'elle soutient dans la région des Grands Lacs. Toutefois, elle est appréciée pour sa constance et pour son engagement dans la durée. Ses programmes de développement, d'aide humanitaire, de promotion des droits de l'homme et de la paix, de même que sa présence diplomatique, son engagement historique, notamment comme médiatrice et facilitatrice lors des négociations des Accords d'Arusha (Burundi) et de Sun City (RDC), la positionnent comme un partenaire crédible.

L'objectif d'une telle Stratégie est de définir les domaines prioritaires de l'engagement suisse dans la région et de créer des synergies entre les instruments de l'aide au développement, de l'aide humanitaire, de la politique de paix et de la diplomatie. Cette nouvelle période stratégique 2017–2020 est en ligne avec la précédente (2013–2016). Toutefois, au vu de la volatilité et de la diversité du contexte, elle mettra davantage l'accent sur une approche sensible aux conflits qui implique une évaluation régulière de la situation, des engagements et des partenaires, afin de pouvoir adapter orientations et modalités d'engagement.

Les acteurs-clés du côté suisse sont la DDC et la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Des synergies seront recherchées avec d'autres acteurs suisses présents dans la région. Les montants financiers planifiés pour la période 2017–2020 s'élèvent à 132.5 millions de francs.



Pascale Baeriswyl
Secrétaire d'État



Manuel Sager
Directeur de la DDC

1. Principales dynamiques régionales

La région des Grands Lacs a depuis les années 1990 été traversée par des conflits armés d'une violence extrême, dont un génocide au Rwanda. Environ six millions de personnes ont perdu la vie au Rwanda, au Burundi, en République Démocratique du Congo (RDC) et en Ouganda. Plusieurs millions d'autres personnes se sont réfugiées dans les pays voisins. Ces conflits et mouvements de populations ont eu un impact majeur sur la stabilité de la région et hypothéqué sa viabilité économique, sociale et politique. Une aide humanitaire très importante a été fournie dès 1993 par la communauté internationale, dont la Suisse, pour participer aux efforts d'aide d'urgence et de reconstruction au Rwanda, au Burundi, en Tanzanie, dans l'est de la RDC et en Ouganda. La diplomatie bilatérale et multilatérale, quant à elle, s'est engagée dès 1998 dans la facilitation de négociations qui ont conduit dès le début des années 2000 à différents accords de paix, notamment pour le Burundi et pour la RDC, fondés sur le partage du pouvoir et des réformes constitutionnelles. Depuis le début des années 2000, le Burundi, mais surtout le Rwanda, ont accompli des progrès en termes de développement et de stabilité, alors que l'est de la RDC reste confronté à des crises sécuritaires et humanitaires à répétition. Les élections contestées au Burundi en 2010 et en RDC en 2011 ont malheureusement entamé cette tendance régionale encourageante, une évolution négative confirmée en 2015.

Aujourd'hui, la remise en question de l'alternance et du pluralisme politique par les nouveaux cycles électoraux risque d'ouvrir une nouvelle période d'instabilité régionale. En 2015, la réélection du président P. Nkurunziza au Burundi est notamment à l'origine d'une grave crise politique et sécuritaire, avec des conséquences sociales et humanitaires déjà bien visibles. Cette crise, d'abord nationale, a pris une dimension régionale. Environ 320 000 Burundais ont cherché refuge dans les pays voisins. Les élections prévues en RDC en 2016 et reportées à 2017, risquent elles aussi d'être à l'origine de troubles aux implications régionales. Ces crises et déstabilisations, tout en ayant un lien avec les causes profondes des conflits passés, découlent aujourd'hui surtout de modes de gouvernance propres aux régimes post conflits en place, caractérisés par des défis démocratiques et une restriction sévère des libertés. Dans ce paysage, le Rwanda reste une exception avec les résultats concrets en termes de développement et de sécurité qu'il a atteints.

En résumé, la région des Grands Lacs est à la croisée des chemins. Les récents processus électoraux ont fragilisé davantage les États et les sociétés. Les crises politiques nationales risquent d'ouvrir une nouvelle phase d'instabilité régionale, ce d'autant plus que les causes profondes des conflits armés et violences passés ne sont pas résolues. A cela s'ajoutent des problèmes majeurs, tels que la pauvreté, le manque de perspectives d'avenir pour la jeunesse, des services de base défaillants, le manque d'inclusion politique, couplé à des violations des droits de l'homme et, selon les cas, du droit international humanitaire.

2. Contextes nationaux

Burundi. Très soutenu par l'aide et la diplomatie internationale, le Burundi a réalisé depuis la signature des Accords d'Arusha en 2000 et la fin de la guerre en 2003 des progrès sociaux, mais surtout politiques. Les élections de 2005 ont soulevé de grands espoirs. Le pays entrait dans une phase de transition démocratique et de reconstruction économique et sociale que la communauté internationale a pleinement soutenue. Les élections de 2010, boycottées par l'opposition, ont montré la fragilité des succès et les résistances de la classe au pouvoir à accepter l'alternance et le partage du pouvoir. Le régime avait déjà progressivement fermé les espaces politiques et restreint l'espace pour la société civile et les médias indépendants. La réélection contestée du président P. Nkurunziza à un 3^e mandat en 2015 a accéléré la crise : plusieurs centaines de personnes ont perdu la vie et 320 000 Burundais ont trouvé refuge dans les pays voisins, principalement la Tanzanie et le Rwanda. Les tensions politiques ont replongé une grande partie de la population en-dessous du seuil de pauvreté. Selon le Programme alimentaire mondial (PAM), 58 % des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition chronique. En une année, le nombre de personnes nécessitant une assistance humanitaire a triplé pour passer à environ 30 % de la population totale. Économiquement, avec un PIB en recul de 37 % depuis le début de la crise, le Burundi est devenu selon le Fonds monétaire international (FMI) le pays le plus pauvre au monde.

Au niveau international, le Burundi a choisi la voie de l'isolement, un choix risqué pour un pays très dépendant de l'aide. Le pays a annoncé son retrait du Traité de Rome, refusé pour la deuxième fois un représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies et entravé sa coopération avec le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Les acquis de l'Accord d'Arusha (parité ethnique, médias indépendants et pluralismes politiques) semblent actuellement être remis en question et pourraient être annihilés si le gouvernement parvient à réviser son cadre législatif.

RDC. Avec ses 80 millions d'hectares de terres arables et son sous-sol riche en minerais et métaux précieux, la RDC a le potentiel pour devenir un acteur incontournable en Afrique subsaharienne. Malheureusement, ce pays ne s'est pas encore remis des deux guerres entre 1996 et 2002 qui ont généré un marasme politique, social, économique et humanitaire prolongé. La faiblesse des indicateurs sociaux, particulièrement de santé, est révélatrice des conséquences catastrophiques de ces conflits sur les conditions de vie de la population.

La situation sécuritaire reste précaire et tendue, surtout à l'Est, où l'espoir d'une stabilisation, suscité en 2013 par la défaite des rebelles du « M23 », a été déçu : aujourd'hui, malgré les efforts de la Mission onusienne pour la stabilisation de la RDC (MONUSCO), il y a plus de 70 groupes armés et plus de 1,6 million de personnes déplacées. Au Nord-Kivu, les Forces armées de la RDC (FARDC) ne contrôlent qu'une partie limitée du territoire et ont montré d'importants manquements dans la protection de la population civile contre les groupes armés ou autres criminels ; il en va de même pour la MONUSCO. Les acteurs humanitaires sont régulièrement attaqués ce qui entrave leur action alors que les besoins sont énormes. Les différents intérêts économiques et politiques que revêt ce territoire pour de nombreux acteurs sont souvent cités comme une cause importante de cette situation. L'exploitation illégale des ressources minières, vaste économie du conflit – qui recèle aussi des risques pour la Suisse, qui héberge les sièges d'entreprises extractives et de sociétés de négoce de matières premières – est en effet toujours d'actualité malgré les efforts de contrôle et de certification.

Le 31 décembre 2016, après de laborieuses négociations, un accord politique censé résoudre la crise causée par la non-tenue de l'élection présidentielle avant le 19 décembre 2016 a été signé. Par cet accord, la coalition au pouvoir et une partie de l'opposition se sont accordées à repousser l'élection présidentielle à la fin 2017. Cependant la mise en œuvre de l'accord est à nouveau bloquée par des divergences entre les différents partis et la mort du leader historique de l'opposition Etienne Tshisekedi fragilise d'avantage l'opposition et complique les discussions. Désormais la situation reste très tendue, et le risque d'importantes violences réel.

Rwanda. Le Rwanda a accompli ces quinze dernières années des progrès considérables. Entre 2001 et 2014, le taux de croissance du PIB a atteint environ 8 % par an en moyenne. Le PIB par tête, lui, a triplé durant la même période, et cela malgré une progression démographique de 2,5 % par an. Les conditions de vie de la population se sont améliorées, en matière de santé et d'éducation, mais aussi en termes d'infrastructures et de sécurité. Ainsi, la dépendance à l'aide internationale est en légère diminution. Toutefois, le secteur privé reste encore faible et manque de dynamisme. S'il est facile d'ouvrir une entreprise, il est parfois plus difficile de rester en activité.

Les Rwandais ont approuvé à 98,13 % la révision de la constitution qui permettrait au président P. Kagame de rester au pouvoir jusqu'en 2034. Ils sont, dans leur grande majorité, conscients des progrès du pays, particulièrement en comparaison avec les pays voisins. Comme dans d'autres systèmes « développementalistes », le régime justifie les restrictions des libertés politiques et des médias par l'amélioration des conditions de vie. Le pays reste marqué par le génocide et les violences passées. De nombreux programmes et initiatives sont en cours pour travailler sur ces blessures, mais les méfiances et divisions restent importantes.

Le Rwanda demeure ainsi un dilemme pour la communauté internationale : d'un côté, le régime bénéficie toujours d'un appui important pour avoir mis fin au génocide et pour avoir mis en place des politiques publiques propices au développement ; de l'autre, il est critiqué pour ses restrictions sévères des libertés d'expression.

3. Objectifs et position de la Suisse

La Suisse se mobilise dans la région des Grands Lacs pour y réduire la pauvreté, pour sauver des vies et soulager les souffrances causées par les crises, les conflits armés et les catastrophes. Ce faisant, elle met en œuvre le mandat constitutionnel, reflété dans le Message sur la coopération internationale de la Suisse 2017–2020 et la Stratégie de politique étrangère 2016–2019 du Conseil fédéral, et est en cohérence avec les objectifs de l'Agenda 2030 de développement durable. Elle s'investit également en faveur de la résolution des conflits et du maintien de la paix, poursuivant sa tradition de bons offices afin de contribuer à la résolution pacifique des conflits à l'échelle internationale. Pour ce faire, elle développe des initiatives politiques, soutient la MONUSCO et préside depuis bientôt une décennie la Configuration Burundi de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies. Avec les transitions démocratiques des années 2000, les modalités d'intervention de la Suisse dans la région ont évolué : l'aide humanitaire s'est stabilisée à des niveaux élevés mais tendanciellement dégressifs, alors que l'aide au développement et la politique de paix se sont intensifiées, cette dernière surtout depuis 2006. Depuis 2013, la DDC équilibre son engagement de longue date dans la santé de base et la gouvernance avec des nouveaux programmes de création d'emplois et de revenus. Elle contribue ainsi à l'augmentation des revenus des ménages, condition essentielle à une diminution de la pauvreté.

La Suisse ne figure dans aucun des trois pays parmi les dix premiers donateurs. Toutefois, elle est appréciée pour son engagement dans la durée et pour sa constance. Ses programmes de développement, d'aide humanitaire, de promotion des droits humains et de la paix, sa présence diplomatique, son engagement historique, notamment pour la médiation et la facilitation lors des négociations des Accords d'Arusha (Burundi) et de Sun City (RDC), la positionnent comme un partenaire crédible.



4. Position et influence de la communauté internationale



Les principaux donateurs bilatéraux des trois pays sont les États-Unis, la Grande Bretagne et la Belgique, alors que les principaux donateurs multilatéraux sont le groupe de la banque mondiale et l'Union européenne. Les acteurs onusiens sont très présents dans la région. Avec ses quelques 20 000 casques bleus, la MONUSCO, implantée en RDC depuis 1999, est la mission de maintien de la paix la plus onéreuse et la plus complexe au monde. Les Nations Unies au Burundi, en tant qu'agences de développement, d'aide humanitaire ou de promotion de la paix restent un acteur très important, mais privé du levier politique depuis le départ de la mission politique. Leur efficacité souffre d'autant plus des divisions entre les États membres.

Malgré les investissements très importants de l'aide humanitaire et de la diplomatie dans la région depuis les années 90, le bilan en termes de (re)construction d'États efficaces, à même de fournir des services de base de qualité et tenus de rendre compte de leurs actes, reste globalement en deçà des attentes. De manière plus générale, la communauté internationale et les organisations régionales font face à d'importants défis limitant leur efficacité pour adresser les enjeux politiques de la région des Grands Lacs.

5. Résultats obtenus durant la période 2013 – 2016 et enseignements tirés

Services de base. Santé : La Coopération au développement de la Suisse est engagée dans la prestation de services de santé de base au Rwanda depuis 2002, au Burundi depuis 2007 et dans l'est de la RDC depuis 2009. Depuis 2010, elle se concentre également dans ces trois pays sur la lutte contre les violences faites aux femmes ainsi que sur des déterminants de la santé tels que l'eau, l'assainissement et la nutrition infantile. Les interventions au niveau décentralisé, qui mettent l'accent sur la couverture universelle, sur la qualité des soins, surtout pour la mère et l'enfant, et sur la gestion des structures, ont sensiblement amélioré l'état sanitaire de deux millions de personnes (meilleure fréquentation des structures sanitaires, baisse de la mortalité infantojuvénile et maternelle). L'état de santé de la population s'est également amélioré grâce aux investissements dans l'hygiène et dans l'accès à l'eau potable. Violences faites aux femmes : L'appui à six ONG locales a permis depuis 2010 de venir en aide à 60 000 femmes victimes de violence ; parmi elles, 12 300 rescapées de viol, ont bénéficié d'une prise en charge intégrée (médicale, psychologique, juridique) ; grâce à l'action de plus de 500 groupes solidaires, 54 % ont pu être réintégrées dans leurs communautés. L'impunité reste un problème mais n'est plus absolue. Administrations locales/décentralisation : Au Burundi, les habitants d'une vingtaine de communes ont appris à s'affirmer vis-à-vis de leurs élus, grâce à l'élaboration conjointe de plans d'investissements communaux, au co-financement de projets concrets et au renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs. 17 des 20 communes soutenues sont classées parmi les 30 meilleures du pays.

Protection des civils. Grâce à une bonne connaissance du terrain, au financement de projets bilatéraux et aux contributions ciblées allouées aux agences onusiennes et au CICR, la Suisse a renforcé les capacités des acteurs humanitaires à couvrir les besoins des populations les plus vulnérables (déplacés internes, réfugiés, retournés, communautés hôtes, en accordant une attention particulière aux femmes et aux enfants), conformément à la poli-

tique suisse de protection des civils en situation de conflits. Plus de quatre millions de personnes affectées par les violences et les conflits armés ont ainsi bénéficié d'assistance humanitaire chaque année. Protection : Les activités de surveillance et de référencement, le dialogue intercommunautaire, de même que le plaidoyer, la formation, la sensibilisation, ou encore la réintégration, ont permis d'aider annuellement près de trois millions de personnes. Grâce à ses projets bilatéraux, la Suisse a soutenu en quatre ans près de 300 000 individus dans ce secteur, y compris avec des projets de protection de l'enfance. Assistance médicale d'urgence : 970 000 personnes ont bénéficié de meilleurs services de santé grâce aux projets bilatéraux suisses. Aide alimentaire et nutritionnelle : Chaque année, près de trois millions de personnes ont pu améliorer leur situation alimentaire et nutritionnelle. Assistance multisectorielle : Plus de six millions de nouveaux déplacés ont bénéficié d'une assistance médicale et alimentaire d'urgence, d'intrants agricoles, de transferts en espèces, d'accès à l'eau potable et d'articles ménagers.

Emploi et revenus. La DDC est engagée dans ce domaine depuis 2013. Ce choix a été dicté par la volonté de mieux concilier les objectifs sociaux et économiques. En effet, la santé ne pourra pas être financée durablement par les États sans un accroissement des recettes des ménages. Ce choix a aussi été motivé par le rôle important que l'emploi, surtout celui des jeunes, joue dans les processus de stabilisation. Jusqu'ici, la DDC a poursuivi une double stratégie : elle a soutenu la productivité et l'accès au marché des agriculteurs, un secteur qui dans la région des Grands Lacs représente 30 % du PIB et occupe 80 % de la population, mais elle a aussi encouragé la création d'emplois non agricoles à travers la formation professionnelle et la modernisation de filières comme celle des matériaux de construction. La promotion d'emplois non agricoles restera un enjeu majeur, surtout au Rwanda et au Burundi, où le morcellement sans fin des terres agricoles est à l'origine d'un exode massif de jeunes ruraux vers

les villes. Formation professionnelle : Au Rwanda, la construction et l'équipement de cinq centres de formation, la formation professionnelle des formateurs, ainsi que le développement des curricula et d'un système d'apprentissage, ont permis de former 2 750 femmes et hommes dans sept filières. La moitié d'entre eux ont trouvé un emploi dans leur domaine de qualification. Ce programme a démarré au Sud Kivu en 2016 et suivra en 2017 au Burundi. Matériaux de construction : La mise au point et l'introduction de technologies durables d'un point de vue économique et de l'environnement contribuent à la transformation du secteur de la production de briques et de tuiles – marché jusqu'ici informel et saisonnier – vers une production permanente, respectueuse des standards sociaux et environnementaux et capable de répondre à une demande croissante de matériaux de qualité. Ce nouveau mode de production débouchera sur la création d'emplois et de revenus dans les zones périphériques, ainsi que sur l'amélioration des conditions de travail, en particulier pour les femmes. Agriculture et nutrition : Dans les trois pays, 300 000 paysans ont été sensibilisés à des techniques de production améliorées pour des cultures telles que le manioc, la pomme de terre, le maïs et les haricots. Ces techniques englobent la gestion de la fertilité des sols, les semences améliorées et les méthodes de stockage et de commercialisation des récoltes. Ceux qui ont adopté ces techniques ont vu leurs revenus familiaux augmenter. La prise en compte systématique de la demande commerciale a encouragé l'essor de deux filières : la production de chips de pommes de terre et celle de céréales, cette dernière pour répondre aux appels d'offre du Programme Alimentaire Mondial (PAM). En synergie avec le programme santé, l'accent mis sur la nutrition a donné de très bons résultats et a permis d'améliorer le statut nutritionnel de 200 000 enfants de moins de deux ans.

Processus démocratiques. Médias : Depuis une décennie, la Suisse a contribué dans les trois pays à l'établissement de médias critiques et diversifiés, surtout radiophoniques, grâce à la production de reportages et d'émissions de qualité, ainsi qu'au soutien à l'autorégulation du secteur. Malheureusement, les avancées de ce programme, essentiel à la démocratie, sont remises en cause dans un contexte de restrictions des libertés, surtout au Burundi pays autrefois modèle en terme de diversité et de relative liberté d'expression, mais où les médias indépendants ne sont plus en mesure de poursuivre leur travail.

Sécurité foncière : Au Burundi, la Suisse a fait évoluer dès 2009 le cadre législatif, permettant une gestion décentralisée des terres. Depuis, 180 000 parcelles ont été reconnues par l'Etat et 40 000 certificats fonciers délivrés, pour une meilleure sécurisation des droits de propriété et une diminution des conflits. Conformément à la coutume et en absence d'un droit des successions, les femmes

peuvent acquérir légalement des terres mais ne peuvent pas en hériter (sauf au Rwanda). La coutume ne leur accorde en effet qu'un droit d'usufruit. Ceci est source de violences conjugales et précarise davantage les femmes, alors qu'elles sont souvent plus dynamiques. Malgré les efforts de la Suisse et d'autres donateurs, leurs droits n'ont pas évolué, même si le modèle de gestion décentralisé s'est imposé. Dialogue, médiation et prévention : La Suisse a privilégié une approche plurielle comprenant des initiatives de haut niveau et un travail auprès des communautés. En RDC comme au Burundi, la Suisse a encouragé le dialogue politique, soutenu les échanges entre partis au pouvoir, opposition et société civile, et contribué à construire des ponts. Ses initiatives ont favorisé le retour de politiciens burundais en exil, et lui ont permis de mettre son expertise et sa réputation au service de processus de médiations formels. C'est donc dans ce cadre qu'un conseiller politique a été détaché auprès de l'ancien président tanzanien B. Mkapa, facilitateur officiel du dialogue burundais. L'approche à plusieurs niveaux a également contribué à renforcer la culture et les instruments de dialogue d'acteurs clefs, et à consolider la résilience de communautés touchées par la violence. Cet engagement est complété par une contribution à la lutte contre l'impunité et à la défense des droits de l'homme, via le monitoring de violations, le soutien à des défenseurs des droits de l'homme, aux organisations de la société civile, la formation d'avocats et une contribution parfois très actives à l'action multilatérale. Dans le domaine de la prévention des atrocités, la crise au Burundi a été le premier exemple d'un engagement sur le terrain, en partie tardif, visant à combiner les mécanismes domestiques et internationaux de prévention.

Diplomatie. Une série de rencontres de haut niveau ont donné lieu à l'élaboration d'un cadre permettant d'aborder tous les aspects de l'engagement suisse dans la région. Les efforts diplomatiques se sont concentrés ces deux dernières années sur le Burundi, pour faciliter une résolution de la crise. En 2015, le chef du département a rencontré le ministre des affaires étrangères du Burundi, alors que le secrétaire d'Etat effectuait une visite officielle dans le pays, pour discuter avec le président et d'autres représentants du gouvernement burundais des questions brûlantes du contexte pré-électoral très tendu. Pour parvenir à une solution de la crise burundaise, la Suisse a également utilisé les canaux multilatéraux, dont la présidence suisse de la Configuration Burundi au sein de la Commission de consolidation de la paix (PBC), qui a joué un rôle de facilitation entre les donateurs multilatéraux le gouvernement burundais. En 2016 et 2017, la Suisse a renforcé ses échanges de haut niveau avec le Rwanda, axés notamment sur des sujets multilatéraux (Agenda 2030), l'examen périodique universel et une diversification des relations bilatérales.

Enseignements tirés

- Le New Deal pour l'engagement dans les contextes fragiles, basé sur une hypothèse de changement qui met en avant le renforcement de l'État et la légitimité des institutions, montre ses limites dans un contexte régional marqué par une faiblesse institutionnelle et des défis de gouvernance. Pour y faire face, tout en s'inscrivant dans les Stratégies nationales et en favorisant la résilience institutionnelle, l'accent sera mis sur les acteurs du changement, publics et privés, et la société civile.
- Une meilleure intégration de la « Gestion du programme sensible aux conflits » (CSPM), au niveau institutionnel et programmatique est cruciale et sera poursuivie afin de réagir et d'adapter les interventions de la Suisse en conséquence.
- Malgré les efforts pour intégrer la question du genre dans les programmes, ainsi que le développement de programmes spécifiques, le statut de la femme demeure affligeant, à l'exception du Rwanda. La Suisse s'est fortement mobilisée pour promouvoir un objectif spécifique sur le genre dans l'Agenda 2030 et poursuivra le renforcement du plaidoyer, les alliances et les actions spécifiques dans la région des Grands Lacs.
- Les résultats et approches des programmes développés par la Suisse ne sont pas toujours suffisamment connus et pris en compte dans la définition des politiques publiques, dans les pays partenaires. Les engagements dans les groupes sectoriels, la coordination des donateurs et la communication resteront des priorités.



6. Implications pour la période 2017 – 2020



Au vu de la volatilité et de la diversité du contexte, la Stratégie 2017–2020 mettra l'accent sur une approche sensible aux conflits qui implique une évaluation régulière du contexte, des engagements et des partenaires, afin de pouvoir adapter orientations et modalités d'engagement. Cette approche permettra une réallocation des ressources entre les pays, entre les instruments et entre les domaines, tout en respectant les consignes de concentration thématique. En cohérence avec le Message 2017–2020, la Suisse essaiera de donner une tournure plus politique à son engagement, ce qui impliquera aussi d'oser prendre des risques institutionnels et programmatiques calculés.

Approche régionale : En cohérence avec le Message sur la coopération internationale 2017–2020, la Suisse maintiendra son approche régionale malgré l'affaiblissement de la dynamique régionale sur laquelle se fondait l'ancienne Stratégie 2013–2016. Le programme régional de la Suisse mettra l'accent sur les problèmes et les potentiels communs aux habitants des trois pays ainsi que sur les dynamiques transfrontalières, économiques, sociales et politiques, en renforçant la confiance et les liens entre les communautés et avec les autorités à différents niveaux. La Suisse suivra ces quatre prochaines années de près le rôle et l'influence que l'Union Africaine et les organisations régionales, telles que la Conférence internationale pour la région des Grands Lacs (CIRGL), la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), ou la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), auront en matière d'intégration économique régionale et de politique de paix. Si à la fin de la période 2017–2020, leur action reste bloquée, surtout en matière de prévention des conflits, la Suisse examinera la possibilité de revoir les modalités de son engagement dans la région à partir de 2021.

7. Priorités et objectifs

Objectif général. Par une action concertée de ses instruments, la Suisse contribue à la paix, à la stabilité, à la réduction de la pauvreté et à la protection des civils dans la région des Grands Lacs. Pour ce faire, elle renforcera les processus démocratiques, le respect des droits de l'homme, la cohésion sociale et l'emploi, particulièrement des jeunes. Avec l'action diplomatique et politique, ces interventions visent à renforcer les capacités des sociétés à surmonter les crises et défis.

Les **domaines d'intervention** sont les suivants :

Dialogue, lutte contre l'impunité et diplomatie.

Ce domaine est le mieux à même de répondre aux défis des crises et des déficits de gouvernance, il est cohérent avec les éléments essentiels d'une sortie de crise durable tels que reflétés dans les accords négociés dans la région. Depuis 2006 (Burundi) et 2012 (RDC), la Suisse s'engage pour prévenir et réduire les violences, renforcer les institutions et les processus démocratiques, et contribuer à la lutte contre l'impunité. Cette action passe par des activités de facilitation et de médiation pour des dialogues plus inclusifs, tant au niveau politique que de la société civile ; un appui ciblé aux institutions ou organes formels pouvant jouer un rôle clés dans la régulation des tensions et pour des élections libres et transparentes et des réformes constitutionnelles ; des activités de lobbying, de monitoring et de défense des droits de l'homme. La Suisse entend poursuivre cet engagement tout en l'adaptant aux contextes, notamment en renforçant la société civile et sa capacité à participer activement à la redevabilité et à la définition des politiques publiques. Dans le contexte régional actuel, il est très important de tout mettre en œuvre pour renforcer la cohésion sociale, contribuer à apaiser les tensions et renforcer les capacités de participation citoyenne. La Suisse poursuivra le développement de programmes et d'actions spécifiques, en faveur des médias indépendants, des droits de l'homme, du dialogue transfrontalier et de la société civile.

En vue des prochains cycles électoraux (Rwanda et RDC 2017, Burundi 2020) et compte tenu de leur impact sur la paix et la stabilité régionale, la Direction politique du DFAE intensifiera ses contacts avec les trois pays à tous les niveaux et contribuera notamment à l'objectif commun par l'établissement de cadres de dialogue bilatéraux et multilatéraux. La Suisse souhaite intensifier son dialogue avec le Rwanda afin de jeter les bases pour une évolution des relations bilatérales, jusqu'ici dominées par l'aide au développement. Avec le gouvernement congolais, la Suisse est sur le point de régler formellement le statut de ses représentations dans le pays.

Au Burundi, la Suisse continuera à soutenir la médiation internationale pour favoriser une sortie de l'impasse politique. Parallèlement, elle poursuivra ses initiatives pour maintenir les contacts avec le gouvernement burundais, par le canal bilatéral, mais aussi dans le cadre de la PBC et de l'EAC. Cet engagement permettra à la Suisse de contribuer aux efforts de la communauté internationale visant le retour du Burundi à un climat apaisé d'ici aux prochaines échéances électorales de 2020.

Protection des civils. Les efforts de développement dans la région des Grands Lacs sont hypothéqués depuis deux décennies par des conflits armés. Dans un contexte de crise prolongée durant laquelle une multitude d'acteurs tant militaires que civils, humanitaires et de développement sont intervenus pour défendre des intérêts variés, l'insécurité et l'anomie qui prévalent, touchent surtout les civils les obligeant à adopter des stratégies de survie individuelle et de groupe, souvent périlleuses pour leur vie. Les principes humanitaires ainsi que la Politique suisse de protection des civils en situations de conflit orientent l'action humanitaire suisse dans la région des Grands Lacs et sont sa motivation pour y intervenir. De concert avec ses partenaires multilatéraux, bilatéraux et locaux, la Suisse s'engage ainsi à garantir l'accès aux espaces humanitaires, à protéger les groupes vulnérables (les réfugiés, déplacés internes et retournés, les familles d'accueil, femmes et en-

fants), et à rétablir la dignité des personnes affectées en utilisant l'ensemble des canaux et options à sa disposition (bilatéral, multilatéral, Conseil de Sécurité et Conventions de Genève). Durant cette nouvelle période stratégique, la Suisse s'engagera davantage dans la coordination et la cohérence des efforts de protection et contribuera activement au plaidoyer en faveur de celles et ceux qui en ont besoin.

Emploi et développement économique. L'emploi et des revenus décents, surtout pour les jeunes, sont des facteurs importants de lutte contre la pauvreté et d'inclusion des jeunes, non seulement économique mais aussi politique. La pauvreté et les inégalités ne font qu'accroître la vulnérabilité des sociétés et réduire leur capacité à s'organiser et défendre leurs droits et intérêts. La création d'emploi particulièrement dans les zones périurbaines et rurales contribue à réduire la pression sur les terres et à améliorer les revenus des familles, mais aussi à réduire les inégalités y compris entre villes et campagnes. Pour favoriser l'emploi et accroître les revenus, la Suisse mise sur une formation professionnelle de qualité dans des filières adaptées aux besoins du secteur privé et aux marchés existants et potentiels, en milieu rural et périurbain. Toujours pour favoriser la création d'emploi et l'amélioration des conditions de travail dans les zones rurales, la Suisse se concentrera sur la transformation du secteur des matériaux de construction, un secteur en pleine croissance, à haute intensité de main d'œuvre, qui donnera des emplois aux jeunes. D'autre part, des éventuels moyens supplémentaires seront consacrés à la création d'emploi pour appuyer les efforts de paix en cours, même s'il s'agit d'emplois temporaires. Au Burundi par exemple, cet engagement pourra s'apparenter à des programmes d'emploi d'urgence pour favoriser la réinsertion des jeunes et des déplacés. Vu l'intensité des échanges régionaux, la Suisse explorera également des pistes pour renforcer les dynamiques transfrontalières et les échanges entre populations voisines, sur le plan économique.

Santé et lutte contre les violences faites aux femmes. Malgré une meilleure fréquentation des centres de santé et une certaine inflexion d'indicateurs clé, tels que la mortalité infanto-juvénile et maternelle, l'état sanitaire des populations des Grands Lacs demeure largement insatisfaisant. Par ailleurs, maintenir l'accès à la santé de base dans des situations de crise est crucial, non seulement pour garantir la santé des personnes, mais aussi pour atténuer les tensions communautaires et promouvoir la cohésion sociale. La Suisse, qui dispose d'une expérience notable en santé publique et dans la lutte contre les violences faites aux femmes, poursuivra son approche systémique au Burundi et dans l'Est de la RDC (accessibilité financière et géographique, qualité des services au niveau primaire et secondaire surtout pour la mère et mère-enfant, santé des jeunes et gouvernance du système, santé communautaire).

Le Rwanda ayant atteint les MDG, 4, 5 et 6, la Suisse diminuera dès 2017 son appui au développement des systèmes de santé publics et le remplacera par la diversification de ses relations bilatérales. La lutte contre les violences faites aux femmes, phénomène régional étendu aux conséquences néfastes en termes de cohésion sociale, sera poursuivie dans les trois pays. Concernant les déterminants de la santé, la Suisse se concentrera sur la lutte contre la malnutrition chronique chez les enfants de moins de 5 ans, en raison des niveaux élevés dans les 3 pays et des conséquences pour le développement de l'enfant et son futur. Le désengagement de ce sous-secteur se fera à l'horizon 2018.

Synergies. Il existe des synergies programmatiques entre tous les domaines, plus particulièrement sur les questions des violences liées au genre en RDC et au Burundi, avec la lutte contre l'impunité, les soins et les programmes humanitaires d'urgence. En matière d'emploi et revenus, des synergies seront développées en termes d'échanges transfrontaliers et de réinsertion de jeunes à risque, surtout avec le domaine « Dialogue, lutte contre l'impunité et diplomatie ».

8. Finances

Le budget global de la Stratégie de coopération 2017–2020 s'élève à 132.5 millions CHF. Par rapport à la période stratégique précédente, le budget du domaine Emploi et développement économique est en augmentation, alors que celui alloué à la santé diminue. Le budget des autres domaines reste stable. Compte tenu des restrictions budgétaires au niveau de la Confédération, les décaissements prévisibles de la Suisse dans la région des Grands Lacs pour la période 2017–2020 ne devraient pas dépasser l'allocation budgétaire et seront en dessous des décaissements effectifs effectués durant la période précédente, qui se sont élevés à environ 166 millions CHF. A moyen terme, de nouvelles coupures pourraient avoir des conséquences sur le dispositif de la Suisse dans la région.



9. Mise en œuvre

Cadre de coordination : Afin d'assurer une coordination entre les différents services du DFAE présents dans les Grands Lacs, des rencontres régulières auront lieu dans la région et en Suisse. De plus, un séminaire annuel réunissant tous les services sera organisé dans la région.

Suivi et évaluation : Les parties prenantes de cette Stratégie partagent le même objectif général de paix et de stabilité régionale, les résultats sont mesurés par chaque service sur la base des indicateurs et des bases de références du cadre des résultats. Ces résultats sont ensuite agrégés par domaine d'intervention et présentés chaque année dans un rapport annuel commun. Le programme régional s'efforcera de trouver des indicateurs qui permettent aussi de mesurer le lien entre les interventions et la contribution des différents domaines/divisions à l'objectif général (way out of fragility). Cette nouvelle Stratégie fera l'objet en 2018 d'une évaluation.

Système de contrôle interne et gestion des risques : L'analyse des risques contextuels et la mise en œuvre du programme seront régulièrement adaptés. Le programme régional continuera de mettre l'accent sur le suivi des risques sécuritaires, fiduciaires et politiques. La situation impose effectivement une adaptation régulière des plans de crise et des mesures de sécurité, en étroite collaboration avec les Ambassades, le Centre de gestion des crises (KMZ) et le Secrétariat d'État (SEE/DFAE), et également les partenaires de mises en œuvre. Pour les risques fiduciaires, le programme continuera d'évaluer et suivre de près ses engagements et partenaires.

Impressum

Publication:

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

3003 Berne

www.dfae.admin.ch

Mise en page:

Communication visuelle DFAE, Berne

Photos:

© DDC et ses partenaires de mise en œuvre

Commandes:

www.ddc.admin.ch (rubrique «publications»), Tél. +41 58 462 44 12

Contact:

Direction du développement et de la coopération DDC

Division Afrique australe, de l'Est et du Nord, Territoire palestinien occupé

Tél. +41 58 462 3623

Berne, 2017