

Civil Society Dialogue Network

Mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région : quel soutien la communauté internationale, en particulier l'UE, peut-elle apporter à la société civile congolaise ?

Kinshasa, le 18 mars 2014

Rapport de la réunion

Ce rapport résume les principaux points de discussion et recommandations de la réunion CSDN tenue à Kinshasa le 18 mars 2014 sur l'Union européenne (UE) et la République démocratique du Congo (RDC). La réunion s'est déroulée selon la règle de confidentialité de Chatham House. Les éléments figurant dans ce rapport ne peuvent donc être attribués à aucun des participants ni à titre individuel, ni au titre de leur organisation, ni ne représentent nécessairement le point de vue du projet CSDN, du European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), de ses organisations membres, du Service européen d'action extérieure (SEAE), ou de la Commission européenne (CE). Pour davantage d'informations sur cette réunion, vous pouvez contacter Anna Penfrat (apenfrat@eplo.org).

Introduction

La réunion du 18 mars 2014 s'inscrit dans le cadre d'une série de dialogues organisés par le *Civil Society Dialogue Network* (CSDN) entre des représentants de l'UE et des organisations de la société civile (OSC) actives pour la prévention des conflits et la consolidation de la paix dans la région des Grands Lacs, et plus particulièrement en République démocratique du Congo (RDC). Ces réunions se distinguent de processus de consultation formels avec la société civile afin de proposer un espace de dialogue ouvert entre l'UE et un groupe d'experts. Les discussions portent principalement sur le rôle de l'Union européenne et le soutien qu'elle peut apporter à la société civile dans ses efforts de consolidation de la paix.

En mai 2013 une première réunion avait rassemblé à Bruxelles des décideurs européens et 28 participants issus de la société civile congolaise afin de discuter de la mise en œuvre en RDC de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région du 24 février 2013 (nommé ci-après 'Accord-cadre') et des contributions utiles et efficaces que l'UE pourrait apporter, notamment à travers son nouveau cadre stratégique pour les Grands Lacs.¹

La réunion de suivi du 18 mars 2014 à Kinshasa a rassemblé toute une journée des experts en paix et sécurité de la société civile congolaise basés à Kinshasa, des représentants des institutions européennes (Délégation de l'UE, SEAE, missions EUPOL et EUSEC) ainsi que deux officiels des Nations Unies. La réunion avait pour objectif de partager et comparer les analyses des différents acteurs, et de recueillir les recommandations de la société civile congolaise basée à Kinshasa sur la manière dont l'UE peut soutenir la mise en œuvre de l'Accord-cadre à l'échelle nationale, y compris à travers son soutien à la société civile.

¹ Commission européenne et Haute représentante pour les affaires étrangères, [Communication conjointe au Conseil : Cadre stratégique d'action pour la région des Grands Lacs](#), 19 juin 2013 et Conseil de l'UE, [Council conclusions on the Great Lakes Region](#), 22 juillet 2013.

La journée a fait largement place au dialogue et était structurée en alternance entre sessions plénières et groupes de travail. Trois groupes se sont réunis en parallèle pour traiter de :

- La gouvernance en RDC, droits humains et état de droit, élections et décentralisation
- La réforme du secteur de la sécurité (RSS)
- La gouvernance économique, y compris la gestion des ressources naturelles et l'intégration économique régionale.

Approche générale

Les participants se sont accordés pour constater la lenteur de la mise en œuvre de l'Accord cadre (AC) au niveau national.² Suite à la fin des pourparlers de Kampala, la situation est considérée comme davantage favorable à la mise en place de réformes profondes, mais elle est également fragile. L'année 2014 a ainsi été présentée comme déterminante pour consolider les engagements pris par la RDC en février 2013.

Certains participants ont parlé d'une « stratégie du retard » du gouvernement qui promet des réformes sans en assurer la mise en œuvre. Ainsi, même lorsque des avancées législatives intéressantes finissent par être adoptées, leur mise en place et leurs effets pratiques se font encore attendre.

La discussion est plusieurs fois revenue sur les incitations nécessaires et réalistes afin de garantir, voire d'accélérer, la mise en place des réformes en matière de gouvernance politique et économique. Plusieurs participants ont appelé à **davantage de pressions de la part de la communauté internationale, et en particulier de l'UE**. Des opportunités pour **l'UE et la société civile de travailler ensemble dans cette direction** sont à explorer. Une **meilleure utilisation du dialogue politique** entre l'Union européenne (UE) et la RDC a été recommandée ainsi que **l'application d'une conditionnalité politique plus stricte de l'aide au développement**.

Le rôle des organisations de la société civile (OSC) congolaise a également été jugé crucial pour renforcer la conception, la mise en œuvre et le suivi des réformes grâce à son travail de collecte de données, d'analyse et de plaidoyer, ainsi qu'à sa proximité avec les populations. Certains participants ont cependant relevé que la société civile pourrait être encore plus active dans son rôle de lanceur d'alerte et davantage faire pression sur les autorités. D'autres ont également noté que beaucoup pourrait encore être fait pour faire connaître à la population les instruments juridiques nationaux et internationaux existants.

Plusieurs obstacles ont été identifiés lors des discussions : les tentatives d'intimidations auxquelles certains membres de la société civile font face ; les moyens limités pour mener un travail de documentation en appui au travail de plaidoyer ; la difficile coordination des OSC entre elles ; les difficultés à rassembler des membres de la société civile issus des différentes provinces ; ou encore, d'après l'un des participants, la faible capacité des OSC à mobiliser la population.

C'est pourquoi le soutien financier et politique de l'UE aux OSC est essentiel, notamment pour:

² La mise en œuvre de l'Accord-cadre au niveau régional par les pays voisins a également été jugée insuffisante par certains participants. Cependant cette question n'a été soulevée que brièvement et la discussion s'est principalement portée sur les réformes internes à la RDC.

- **Appuyer le rôle de plaidoyer et de lanceur d'alerte des OSC à travers le renforcement de leurs capacités ainsi que l'appui à des systèmes de protection contre les tentatives d'intimidation.**
- **Soutenir la société civile dans ses efforts de sensibilisation de la population sur les droits et responsabilités de chacun, en particulier sur les engagements pris par le gouvernement avec l'Accord-cadre, et soutenir le renforcement de ses capacités de mobilisation.**

Les limites du système de financement actuel de l'UE ont également été évoquées. Les procédures d'appel à projet pour les OSC étant jugées inadaptées, un soutien plus flexible serait davantage approprié. Cependant la marge de manœuvre des représentants de l'UE sur ce point est très limitée.

Concernant le mécanisme national de suivi de l'Accord-cadre, l'UE devrait appuyer l'opérationnalisation de son Comité Consultatif, s'assurer que la société civile y prendra bien part, et soutenir l'intégration d'une perspective de genre aux travaux de ce Comité.

Enfin, l'un des participants a expliqué que plusieurs organes parallèles étaient chargés du suivi des réformes institutionnelles annoncées (Mécanisme national de suivi de l'Accord-cadre, Comité national de suivi des recommandations des concertations nationales, Comité de pilotage du Programme Spécial de Reconstruction des Territoires affectés par les conflits armés, etc.). D'après ce participant, une **clarification des responsabilités de chacun de ces mécanismes** est nécessaire pour une meilleure mise en œuvre des réformes.

Justice et lutte contre l'impunité

Plusieurs participants ont déploré l'absence d'un cadre légal approprié pour lutter contre l'impunité et noté la frustration de la population congolaise renforcée par les lois d'amnisties successives ainsi que par les lenteurs et dysfonctionnements de la justice.

Ils ont demandé à ce que l'UE **continue d'inscrire la thématique de la lutte contre l'impunité au cœur de ses échanges avec les autorités congolaises** afin d'améliorer l'indépendance et le fonctionnement de la justice.

Au niveau politique, l'UE devrait notamment demander aux autorités congolaises :

- **D'adopter une loi de mise en œuvre du Statut de Rome** et d'adopter une loi visant à la création de chambres spécialisées. Sur le dernier point, on notera toutefois que des participants ont évoqué un risque d'éclatement de la justice, préférant ainsi mettre l'accent sur la réforme de la justice plutôt que sur la création de chambres spécialisées.
- **De renforcer le droit des victimes et de mettre sur pieds un fonds de réparation pour les victimes.** Des participants ont expliqué qu'il était important, symboliquement, qu'un tel fonds de réparation soit alimenté par des contributions nationales et non par des bailleurs de fonds étrangers.
- **De garantir l'indépendance de la magistrature** et de lutter contre sa politisation.

En terme d'appui financier, l'UE devrait soutenir la RDC pour continuer une profonde réforme de la justice et notamment :

- **Appuyer le rapprochement de la justice et du justiciable ;**
- **Contribuer au renforcement de capacités** de tous les organes et autorités judiciaires, y compris la justice militaire.

Certains participants ont demandé la mise en place de la Cour Constitutionnelle ainsi que de la Cour de Cassation prévues dans la constitution congolaise. D'autres ont recommandé de se concentrer d'abord sur l'amélioration du fonctionnement des juridictions existantes.

Au niveau régional, les participants ont demandé l'**application des accords existants sur la coopération judiciaire, notamment en matière d'extradition**, dans le cadre de la Communauté économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL) et de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL).

Droits Humains

De même que pour la lutte contre l'impunité, les participants ont demandé à ce que l'UE mette la promotion et la protection des droits de l'homme au cœur de ses échanges politiques avec les autorités congolaises, notamment pour :

- **Promouvoir et faire adopter le projet de loi relatif à la protection des défenseurs des droits humains.**
- **Mettre en place la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH).**
- **Protéger les droits des femmes** : lutter contre les violences sexuelles et contre les violences basées sur le genre et supprimer les dispositions discriminatoires existantes, par exemple dans le Code de la Famille.

Des participants ont également suggéré que l'UE pourrait **soutenir directement la société civile** en appuyant les associations de femmes à la base dans les provinces et en encourageant la création de centres d'éducation aux droits humains.

Enfin, au niveau régional, des participants ont demandé que l'UE plaide en faveur de l'**intégration d'une perspective de genre dans le mécanisme de suivi régional** de l'Accord-cadre.

Elections et décentralisation

Plusieurs participants ont qualifié la question électorale de « bombe à retardement », encourageant ainsi l'UE à en faire une priorité à la fois dans ses discussions avec les autorités congolaises et dans son appui à la société civile.

En raison des dépassements de mandat, des scrutins en suspens, des propositions de la CENI et du souvenir des élections de 2011, la situation actuelle est marquée par une forte défiance. Pour que le cycle électoral à venir se déroule dans les meilleures conditions possibles, les participants ont formulé les recommandations suivantes à l'égard de l'Union européenne :

- **Ne pas négliger les élections locales** qui sont cruciales pour la population, a fortiori dans une perspective de poursuite de la décentralisation. La question du suffrage (direct vs. indirect) et du **respect de la Constitution** est à soulever avec les autorités congolaises.
- **Soutenir la mise à jour et la fiabilisation du fichier électoral ainsi que le recensement de la population.**
- **Renforcer l'appui à la société civile** par rapport à 2011, en particulier pour des programmes d'éducation civique et la **formation d'observateurs électoraux.**
- **Renforcer le rôle des femmes** à la fois à travers du renforcement de capacités et en faisant du plaidoyer auprès des autorités congolaises sur la parité.

A plus long terme, les participants ont également recommandé de **soutenir les OSC pour sensibiliser les populations et les différents élus sur leurs droits et responsabilités.**

Des participants ont également proposé de lancer le **débat sur le financement des partis politiques** en vue d'améliorer l'égalité des chances lors des campagnes électorales. D'autres ont suggéré de faire une **étude sur la question des financements des élections** dans d'autres pays compte tenu du coût très élevé des élections en RDC.

Réforme du secteur de la sécurité (RSS)

Les mandats des deux missions de Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) en RDC, EUSEC³ et EUPOL⁴, se terminant fin septembre 2014, la réunion a permis aux représentants de l'UE d'informer la société civile sur les activités de soutien à la RSS qui seront reprises dans le cadre de la programmation du 11^e Fond Européen de Développement pour la période 2014-2020.

La discussion a porté sur les moyens d'améliorer la 'redevabilité' des autorités congolaises pour permettre une mise en place effective des réformes de l'armée, de la police et de la justice. **La définition d'indicateurs clairs de progrès avec les autorités congolaises et la société civile afin de les inclure dans le dialogue politique entre l'UE et la RDC** a été recommandée.

L'appropriation des processus de réformes par les autorités congolaises a également été identifiée comme un facteur essentiel pour une mise en œuvre effective et pérenne de la RSS. Plusieurs obstacles à cette appropriation ont été identifiés :

- La faible capacité d'absorption des budgets par les ministères, dont les taux de consommation sont très faibles, constat qui s'explique en partie par le fait que les ministères ne sont pas ordonnateurs de leurs propres budgets et peuvent donc difficilement planifier leurs dépenses.
- Le faible contrôle parlementaire sur la RSS, y compris l'absence de contrôle budgétaire.
- Le faible financement de l'Etat et le recours aux bailleurs internationaux pour financer les projets de RSS ainsi que les charges courantes.
- La durée des projets, considérée comme trop courte.

Afin d'encourager l'appropriation du processus par les autorités congolaises, plusieurs participants ont recommandé à l'UE d'appuyer les efforts de planification budgétaire pour la RSS, y compris à travers le renforcement des mécanismes de contrôle parlementaire. Cela permettrait d'accroître l'appropriation nationale des initiatives de RSS, l'amélioration des taux de consommation des budgets, une planification à moyen et long terme des financements et un meilleur équilibre entre des projets à court terme qui créent des frais d'entretien, les investissements à long terme et les charges courantes incompressibles.

Des participants ont également suggéré que, pour contribuer à l'appropriation du processus, **le gouvernement devrait mettre en place un comité technique de suivi de la réforme de**

³ Mission de conseil et d'assistance en matière de réforme du secteur de sécurité en République Démocratique du Congo dans le domaine de la défense.

⁴ Mission de police de l'UE en République Démocratique du Congo.

la défense et prendre en charge une partie plus importante des charges courantes de ce secteur.

Le **rôle de la société civile** dans le suivi des activités de RSS et dans la prévention et la dénonciation d'abus du secteur de la sécurité a été souligné, et devrait continuer à être soutenu.

L'intégration de la question du genre dans le travail de RSS a également été discutée. Des participants ont recommandé la **nomination d'un point focal genre dans la nouvelle programmation du FED afin de remplacer ceux d'EUPOL et EUSEC.**

Plusieurs participants ont également souligné la nécessité d'une **meilleure coordination** entre mécanismes nationaux d'une part et entre bailleurs internationaux d'autre part pour une mise en œuvre efficace des réformes à court, moyen et long terme.

Enfin, d'autres ont suggéré d'évaluer de manière indépendante l'impact de l'aide apportée par l'UE et les autres bailleurs en matière de RSS.

Gouvernance économique

En matière de gestion des finances publiques, les participants ont noté quelques avancées, telles que la **bancarisation** qui permet de payer les salaires de manière transparente et prévisible. L'informatisation de l'économie devrait continuer à être encouragée.

Cependant plusieurs difficultés ont été identifiées concernant la répartition et le contrôle des dépenses publiques, notamment :

- Le budget national est finalisé très tardivement et sans véritable consultation des provinces ;
- Plusieurs innovations de la loi relative aux finances publiques telles que la programmation pluriannuelle peuvent difficilement être mises en place tant que les ministres n'auront pas la maîtrise des dépenses de leurs ministères ;
- La Cour des Comptes est sous l'emprise de l'Assemblée Nationale ce qui ne lui permet pas d'effectuer son travail de contrôle des dépenses de manière indépendante.

Afin d'améliorer la transparence et l'efficacité dans la gestion des finances publiques, il est nécessaire de **renforcer les mécanismes de contrôle du budget et des dépenses publiques au niveau national, provincial et local.**

La société civile a également un **rôle de 'lanceur d'alerte'** à jouer pour renforcer et garantir l'indépendance de ces mécanismes de contrôle et lutter contre la corruption, par exemple en effectuant des audits parallèles des comptes de l'Etat ou des administrations provinciales et locales. Pour certains participants, la société civile devrait être davantage active sur ces questions. Elle doit cependant faire face à des problèmes d'intimidation. Pour d'autres participants, les OCS ont tendance à adopter une logique d'affrontement sur ces questions et devrait plutôt utiliser une démarche de dialogue constructif dans leur travail de plaidoyer.

Plusieurs participants ont ainsi appelé l'UE à **soutenir le renforcement du travail d'audit et de plaidoyer des OSC sur les finances publiques au niveau local, provincial et national**, à la fois par un appui direct et par l'inclusion de cette question lors de son dialogue politique avec les autorités congolaises.

L'UE devrait également **promouvoir la participation de la RDC au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs** afin d'améliorer la transparence de ses finances publiques.

Autre aspect de la gouvernance économique, les participants ont discuté de la problématique de la création d'emplois et de richesses. Pour plusieurs participants, la politique industrielle congolaise est défailante. L'Etat se concentre trop sur les grandes entreprises alors que celles-ci ne créent que peu d'emplois. L'UE et les autres partenaires internationaux devraient **appuyer la préparation d'une politique industrielle créatrice d'emplois, visant notamment à soutenir les PME** en :

- améliorant le climat des affaires grâce à un cadre fiscal clair et transparent ;
- renforçant les capacités de création et développement d'entreprises, par exemple en réorientant le Fonds de Promotion de l'Industrie en faveur des PME et en développant des pépinières d'entreprises.

En ce qui concerne le **guichet unique**, certains participants se sont félicités de la mise en place de cet outil de simplification des démarches administratives. D'autres ont noté qu'il n'était utile qu'au moment de la création d'entreprise et aux frontières et que davantage de simplification était nécessaire.

Des participants ont également suggéré d'**explorer le rôle d'accompagnement et de sensibilisation des OSC en matière de création d'entreprises**, de formation et de soutien aux jeunes entrepreneurs.

Concernant l'intégration économique régionale, qui est l'un des engagements de l'Accord-cadre, plusieurs participants se sont prononcés en faveur d'une **facilitation des échanges frontaliers** grâce à l'harmonisation des taxes, le développement d'infrastructures régionales, et éventuellement la création de marchés régionaux à statut particulier.

D'autres ont fait remarquer que des zones de libre-échange étaient déjà prévues dans les nombreuses organisations économiques régionales dont fait partie la RDC. D'après quelques participants, l'un des obstacles à la mise en place de ces zones de libre-échange est l'importance en RDC des taxes à l'importation dans la collecte de recettes fiscales, d'où la nécessité du développement économique interne comme préalable à une intégration économique régionale.

Certains ont également recommandé de **ne pas se focaliser uniquement sur les provinces de l'Est lorsque l'on parle d'intégration régionale**, afin d'éviter déséquilibres et tensions.

Enfin, la plupart des participants ont recommandé la **constitution d'un forum économique régional qui impliquerait la société civile** afin de continuer cette discussion.

Gestion des ressources naturelles

Les participants ont mis en exergue l'importance de la gestion des ressources naturelles et de l'espace dans les dynamiques de conflit à tous les niveaux : individuel, communautaire et national.

A cet égard, l'enchevêtrement juridique, qui comprend notamment la loi foncière, le code agricole et le code coutumier, a besoin d'être clarifié et un plan de gestion des sols établi. Cependant la loi pour la réforme foncière n'avance pas et la participation de la société civile est limitée. Des participants recommandent ainsi à l'UE d'**appuyer la réforme foncière et de permettre sa mise en œuvre en collaboration avec les communautés**.

En outre, des participants ont noté que les **organisations paysannes** avaient besoin d'être renforcées pour mieux structurer leurs demandes sur le foncier et ont recommandé que l'UE les soutienne **dans leurs efforts de plaidoyer**. L'un des participants a même suggéré de soutenir la création d'un syndicat paysan national.

Le lien entre la réforme foncière et le processus de décentralisation est également important. La société civile a un rôle à jouer pour **sensibiliser les populations et les différents élus ou chefs coutumiers sur leurs responsabilités et les limites de leurs pouvoirs** en ce qui concerne la gestion de l'espace et des ressources naturelles.

En ce qui concerne l'exploitation illégale des ressources naturelles, la discussion s'est concentrée sur la question des minerais, mais les participants ont noté que d'autres ressources naturelles méritent également une attention particulière, par exemple les ressources forestières.

L'UE a présenté la proposition de la Commission européenne de stratégie pour le commerce responsable des minerais originaires de zones de conflit. Il s'agit d'encourager les entreprises européennes importatrices d'étain, de tantale, de tungstène et d'or à utiliser un mécanisme européen d'auto-certification basé sur le devoir de diligence afin d'accroître la transparence de la chaîne d'approvisionnement. Cette stratégie doit encore être approuvée par le Conseil et le Parlement européen.

A propos de l'exploitation des mines, les participants ont soulevé la question des violations des droits humains dans les carrés miniers, l'absence de l'Etat pour faire appliquer les réglementations existantes, mais aussi la corruption et l'absence de suivi judiciaire lorsque des fraudes sont dénoncées, rejoignant ainsi les discussions et recommandations sur la lutte contre l'impunité. Ils ont appelé à **renforcer l'autorité de l'Etat dans les zones d'exploitation afin de faire appliquer les mesures législatives existantes sur la gestion des ressources naturelles**, par exemple le respect des droits humains dans l'exploitation des mines ou les études d'impact environnemental préalables.

Enfin, les bonnes pratiques de monitoring de l'exploitation minière mises en place dans le cadre de la CIRGL, et auxquelles la société civile participe, ont été mises en exergue et les participants ont recommandé de **soutenir les initiatives de la société civile congolaise et régionale pour renforcer la traçabilité des minerais et la lutte contre leur exploitation illégale**.

Le Civil Society Dialogue Network

Le *Civil Society Dialogue Network* (CSDN) est un projet cofinancé par l'Union européenne (Instrument de Stabilité) et par EPLO qui vise à faciliter le dialogue sur la consolidation de la paix entre la société civile et les décideurs européens. Le CSDN est géré par le *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO), en collaboration avec la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Pour plus d'informations, veuillez consulter le site internet d'EPLO (www.eplo.org).