

Suivi des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires

Rapport Pays 3 : République Démocratique du Congo



Suivi des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires

Rapport Pays 3 : République Démocratique du Congo



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Préface

Depuis la Déclaration de Kinshasa (juillet 2008) et le Forum de Haut Niveau d'Accra (septembre 2008), nous sommes convaincus que le suivi de l'application des *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* contribuera directement à améliorer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles, en complément à la Déclaration de Paris, c'est-à-dire en l'adaptant aux défis particuliers posés par ces États. Plus largement, il est crucial de pouvoir mesurer l'efficacité du développement puisque nous devons également inclure des considérations tenant à la construction de la paix et au renforcement de l'État.

Pour la République Démocratique du Congo, pays de paradoxes, les défis de la reconstruction et de la lutte contre la pauvreté sont immenses et complexes à la fois. Ils requièrent pour leur compréhension une approche de type « 3D » (Défense, Diplomatie, Développement), qui prenne en compte cette réalité propre aux pays sortant de conflits. Il faut aussi pour cela du temps et une volonté constante d'éradiquer la pauvreté et de bâtir durablement la paix pour les prochaines générations. En RDC, il faut souligner à cette occasion, les efforts de S.E.M. le Président de la République, M. Joseph KABILA KABANGE, pour intégrer cette vision dans un certain nombre d'actions à visée régionale, comme par exemple les avancées récentes en matière de coopération entre les pays de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) ou ceux de la Communauté économique des pays de l'Afrique australe (SADC).

Ainsi, ce n'est pas un seul point d'achèvement que le pays doit atteindre, mais trois. Celui auquel nous sommes tous attachés, à savoir le point d'achèvement financier, qui consacrera le désendettement du pays, mais aussi le point d'achèvement sécuritaire, qui sera atteint lorsque nous aurons une paix pérenne à l'Est et enfin, le point d'achèvement démocratique, consacré par la tenue des élections locales qui parachèveront le cycle engagé en 2006. Ces trois points sont les conditions du maintien de l'élan retrouvé et de l'espoir ! A nous d'en définir les déclencheurs et de veiller à leur atteinte.

De toute évidence, nous y travaillons déjà ensemble – gouvernement, société civile, partenaires internationaux – et nous avons la volonté de réformer, d'innover et de faire les choses autrement. En cela, la qualité de notre leadership est essentielle pour la prise en main de notre destin au travers non seulement d'un dialogue permanent entre les gouvernants et la société civile, mais aussi de la remise en question de nos stratégies et d'une meilleure connaissance de nous-mêmes, et surtout de l'appropriation de notre processus de réduction de la pauvreté.

Cette appropriation devrait nous permettre de faire un saut qualitatif dans le processus de transformation de l'État et de la société congolaise... Chacun à sa place (gouvernants, société civile, communauté internationale), nous sommes tous acteurs du développement et avons le devoir de maintenir le dialogue.



S.E.M. Olivier KAMITATU ETSU
Président de l'Enquête de Suivi des Principes
Ministre du Plan, République Démocratique du Congo

Remerciements

Le présent rapport fait partie de l'Enquête de Suivi des Principes d'engagement dans les États fragiles et les situations précaires, présidée par M. Olivier KAMITATU ETSU, Ministre du Plan de la République Démocratique du Congo et soutenue par le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). Ce réseau a pour mission d'améliorer l'efficacité de l'engagement international dans les pays fragiles (www.oecd.org/incaf).

Le présent rapport a été rédigé par Mme Charlotte VAILLANT (ITAD), sous la direction de Mme Juana DE CATHEU (OCDE), sur la base de la consultation multi-acteurs qui s'est tenue les 3-4 juin 2009 à Kinshasa. Sa validation par les différentes parties prenantes a été assurée par M. Benjamin BONGE (Ministère du Plan, Coordonnateur national de l'Enquête en RDC) et par M. Ross MOUNTAIN (Représentant adjoint du Secrétaire général des Nations Unies, Coordinateur résident des Nations Unies, Coordinateur humanitaire, Représentant résident du PNUD et Point focal international de l'Enquête en RDC). Ce rapport représente donc l'analyse des principales parties prenantes en RDC plutôt que l'analyse de l'auteur ou de l'OCDE.

La RDC tient à remercier tous les participants à la réunion multi-acteurs ainsi que M. Armand KASUMBU BORREY (Ministère du Plan, facilitateur) ; Mme Fatima KEKO (Ministère du Plan, facilitateur) ; M. Gilbert AHO (PNUD, facilitateur) ; M. Medjomo COULIBALY (Banque africaine de développement, facilitateur), M. Michel Nourredine KASSA (facilitateur) et M. Stephan MASSING (OCDE).

Le premier tour de l'Enquête de Suivi des Principes d'engagement dans les États fragiles et les situations précaires a donné lieu à six Rapports Pays et à un Rapport global, qui seront disponibles sur le site de l'Enquête : www.oecd.org/fsprinciples. Un deuxième tour aura lieu en 2011 et permettra de mesurer les progrès accomplis. L'ensemble des résultats sera présenté au Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'aide prévu à Séoul en 2011.

Table des matières

Préface	3
Résumé exécutif	8
Première partie : Diagnostic Principe par Principe	13
Principe 1 : Prendre le contexte comme point de départ	13
Principe 2 : Ne pas nuire	17
Principe 3 : Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental	19
Principe 4 : Accorder la priorité à la prévention	23
Principe 5 : Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement	26
Principe 6 : Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus	28
Principe 7 : S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte	30
Principe 8 : S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux	32
Principe 9 : Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite	34
Principe 10 : Éviter de créer des poches d'exclusion	37
Deuxième partie : Actions prioritaires Principe par Principe	39
Annexes	40
Annexe A. Les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	40
Annexe B. Méthodologie de ce rapport	43
Annexe C. Annexe statistique	45
Annexe D. Indicateurs proposés par le Ministère du Plan	47
Annexe E. Le pilotage des principes en RDC (2005-06)	48
Annexe F. Bibliographie	50

Encadrés

Encadré 1. Les différents cadres stratégiques nationaux du gouvernement de la RDC	14
Encadré 2. Plan d'urgence de stabilisation de l'est	26

Graphiques

Graphique 1. Engagements et versements de l'aide en RDC dans le secteur de la gouvernance	20
Graphique 2. Engagements et versements de l'aide en RDC dans le secteur gouvernance sécuritaire (2007-08)	21
Graphique 3. Maintien de la paix, aide publique au développement et aide d'urgence (RDC, 2007) : une forte décroissance de l'aide	24
Graphique 4. Aide publique au développement (2003-07), décaissements	35
Graphique 5. Versements de l'aide humanitaire et au développement, par province (2007-08)	37
Graphique 6. Carte de la RDC	46

Tableaux

Tableau 1. 39 % de l'aide publique au développement est dépensée pour le maintien de la paix (2000-07)	25
Tableau 2. Aide publique au développement par habitant	28
Tableau 3. Nombre de donateurs et fragmentation (2005-06) : deux donateurs majeurs	33
Tableau 4. Aide au développement (2003-07) : une décroissance	35
Tableau 5. Prévisions des volumes d'aide pour la RDC (2008-10) : une décroissance par rapport au RNB	36
Tableau 6. Données de base sur la RDC	46
Tableau 7. Indicateurs de développement	47
Tableau 8. Dépenses de maintien de la paix	48

Abréviations et acronymes

APD	Aide publique au développement
BdP	Balance des paiements
CAD	Comité d'aide au développement
CAP	Cadre d'assistance pays
CCRE	Comité de coordination de ressources extérieures
CdG	Contrat de Gouvernance
CEPGL	Communauté économique des pays des Grands Lacs
CIAT	Comité d'accompagnement à la transition
CIRG	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
CPIA	Comités permanents inter-agences
CPCD	Comité provincial de Coordination du Développement
DFID	<i>Department for International Development</i>
DGRAD	Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation
DSCR	Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
EPIN	Évaluation de la politique des institutions nationales
EUSEC	Mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo
EUPOL	Mission de police de l'Union européenne
FARDC	Forces armées de la République Démocratique du Congo
FDLR	Forces démocratique pour la libération du Rwanda
GT	Groupe thématique
LRA	<i>Lord's Resistance Army</i>
MONUC	Mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
NAF	<i>Needs assessment framework</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAH	Plan d'action humanitaire
PAP	Programme d'actions prioritaires
PGAI	Plate-forme de gestion de l'aide et des investissements
PNB	Produit national brut
PNDDR	Programme national de désarmement, démobilisation, et réinsertion
PNRSS	Programme national de la réforme du secteur de sécurité
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	Parité de pouvoir d'achat
RDC	République Démocratique du Congo
RNB	Revenu national brut
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SADC	Communauté économique des pays de l'Afrique australe
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USD	Dollars américains
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

Résumé exécutif

Les représentants du gouvernement de la République Démocratique du Congo, du Parlement et de la société civile congolaise ont pris part à la consultation nationale des 3 et 4 juin 2009 portant sur la mise en œuvre des *Principes pour l'Engagement International dans les États Fragiles et Situations Précaires* et le Dialogue international sur les objectifs de renforcement de l'État et de *consolidation de la paix*. Ces deux initiatives émanant du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Accra, 2008) et sont particulièrement suivies par la République Démocratique du Congo, qui en assure par ailleurs la présidence.

Ce rapport est le résultat de la consultation nationale, organisée par le gouvernement congolais et soutenue par les Nations Unies et l'OCDE, enrichie d'entretiens et de collectes de données menées à cette occasion.

Publié deux ans après l'adoption des Principes par les Ministres des 23 pays membres du Comité d'aide au développement (CAD), ce rapport a pour objectif :

- i. d'examiner le degré d'application de chacun des dix *Principes pour l'Engagement International dans les États Fragiles et Situations Précaires* en RDC et
- ii. de définir les actions prioritaires pour améliorer l'efficacité de l'engagement international dans le pays. .

La prochaine revue de la mise en œuvre des *Principes* aura lieu en 2011.

1. Principales conclusions

Les principales conclusions sont les suivantes :

Principe 1 : La majorité des participants s'accordent à dire que les **partenaires internationaux ont intégré la prise en compte du contexte de façon de plus en plus systématique**. Concrètement, ils se sont engagés aux côtés du gouvernement congolais sur la préparation de plusieurs documents stratégiques – comme le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) et le Plan d'action prioritaire (PAP) – deux documents qui s'appuient sur une analyse partagée du contexte congolais.

En dépit de ces initiatives, **l'analyse du contexte en RDC reste multiple et fragmentée et l'information, qui demeure insuffisante, continue d'être faiblement partagée**. L'évaluation de 2008 sur la mise en œuvre de Déclaration de Paris a montré que seulement 23 % des études menées par la communauté internationale sont conduites de façon conjointe (contre un objectif fixé à 66 % dans la Déclaration de Paris). A cela s'ajoute la multitude des grilles de lecture du contexte congolais, différences qui reflètent à la fois la complexité des facteurs qui ont déstabilisé le pays, mais aussi les divergences de point de vue concernant la nature des origines du conflit en RDC. Deux autres points méritent d'être soulignés : la compréhension limitée des questions socioculturelles côté communauté internationale, et des carences côté congolais dans le domaine de la collecte et l'analyse de l'information. En ce qui concerne les analyses du contexte politique et sécuritaire, réalisées par les acteurs internationaux, la documentation reste rare et trop souvent confidentielle, même si, des rapports faisant référence sont publics, tels que les rapports du Panel d'Experts sur l'exploitation des ressources naturelles en RDC ou les bulletins de l'*International Crisis Group et Human Rights Watch*.

Principe 2 : Ne pas nuire. Il existe de **nombreux exemples de bonnes pratiques** concernant le Principe *Ne pas nuire*, en particulier dans le domaine humanitaire où les agences intervenant dans l'est du pays ont été très vigilantes à ne pas exacerber les clivages sociaux et les risques de reprise du conflit. Pour ces mêmes raisons, certaines agences humanitaires sont allées jusqu'à renoncer à leur intervention.

Ceci étant, dans d'autres domaines, **la communauté internationale a rencontré certaines difficultés pour l'application du Principe *Ne pas nuire***. Un des points sensibles est celui de la responsabilité de la Mission des Nations unies (MONUC) et de ses opérations avec l'armée nationale (FARDC) dans les actions contre les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR). Nombreux sont ceux qui pensent que les événements récents confirment l'insuffisance de la MONUC à remplir son mandat et que le « prix à payer » par la population, qui subit les

représailles des FDLR, est insoutenable. La présence de la MONUC en RDC demande donc un exercice d'équilibre. Enfin, l'exploitation des ressources naturelles et son lien avec les causes du conflit en RDC est un autre point sur lequel la communauté internationale doit porter ses efforts, avec une attention particulière quant au rôle des entreprises étrangères ayant des activités minières en RDC et leur degré de transparence dans la gestion de leurs activités.

Principe 3 : La communauté internationale a investi massivement dans les programmes de renforcement de l'État, dans les opérations d'appui aux élections, celles prêtant assistance à la société civile congolaise et aux institutions actives dans le domaine de la démocratie et de l'état de droit. Une récente cartographie de l'aide en RDC a montré que la bonne gouvernance était le secteur où l'assistance internationale était la plus importante.

Ceci étant, et en dépit de ces efforts, la majorité des participants considère que **le soutien de la communauté internationale au renforcement de l'État n'a pas été suivi de résultats suffisamment concrets**. Ce bilan s'explique en partie par la nature du soutien au renforcement de l'État – qui ne se mesure que sur le long terme et n'est pas toujours visible. Certains participants ont cependant nuancé cette position en déplorant la visibilité excessive de certains acteurs internationaux qui auraient, de surcroît, tendance à « *court-circuiter* » le gouvernement congolais lors de la mise en œuvre des projets (cf. Principe 7).

Principe 4 : La consultation a reconnu le **rôle positif de la communauté internationale** dans la prévention et la gestion des crises en RDC. Plus précisément la médiation, le déploiement des forces de la MONUC, le soutien aux élections, mais aussi le financement du programme de désarmement, démobilisation et réintégration des ex-combattants (DDR), la réforme de la sécurité, les efforts diplomatiques visant au soutien de la paix et à la normalisation des relations entre la RDC et le Rwanda sont autant d'actions qui ont contribué à la prévention des crises en RDC.

Il faut toutefois souligner que toutes les parties prenantes ne partagent pas cet avis et que certains pensent que l'assistance internationale a tendance à se focaliser sur la réponse aux crises **en négligeant la résolution des causes profondes des conflits**. Cela implique la reconstruction du tissu social à travers le dialogue et la réconciliation, la lutte contre l'impunité, la mise en place de programmes de développement local ; autant d'éléments nécessaires à la prévention des conflits souvent négligés.

Principe 5 : Ces liens ont bien été pris en compte dans l'élaboration des politiques et programmes du gouvernement. Il existe également des exemples venant étayer la bonne pratique de ce Principe au niveau régional.

Pourtant, ce premier point de vue contraste avec l'analyse selon laquelle **la communauté internationale a été jugée peu efficace dans son soutien aux réformes du système de sécurité**. Beaucoup estiment qu'il est urgent de voir la communauté internationale renouveler son appui à la formation d'une armée nationale professionnelle et responsable.

Principe 6 : Concernant la promotion de la non-discrimination au sein de la RDC, l'engagement de la communauté internationale dans la promotion et la protection des femmes en RDC a joué **un rôle positif**. En revanche, les résultats dans la lutte contre l'impunité, la corruption et les atteintes aux droits de l'homme – causes récurrentes de la discrimination envers les plus faibles en RDC – sont jugés insuffisants.

Principe 7 : Un certain degré d'alignement sur les cadres stratégiques nationaux a été atteint en RDC. Cependant, **la communauté internationale n'utilise que très peu les systèmes nationaux de passation de marché et de gestion des finances publiques**, considérés comme trop faibles pour garantir les obligations financières des bailleurs de fonds. Les partenaires du développement ont tendance à travailler avec des unités parallèles de mise en œuvre qui concurrencent les structures gouvernementales et ralentissent le renforcement de l'État. Ainsi, rien que pour l'année 2008, on recensait une totalité de 146 unités parallèles¹. En général, la communauté internationale **aurait montré une certaine tendance à « chercher des raccourcis »** et à ne pas suffisamment

¹ Les unités parallèles de mise en œuvre de projets sont les entités spécifiquement chargées de gérer des projets ou programmes à l'appui du développement.

impliquer les structures administratives du pays. Un phénomène qui rappelle le manque de capacités et les problèmes de corruption. Pour mettre fin à ce cercle vicieux, il est indispensable que l'assistance internationale porte suffisamment sur le développement des capacités et les réformes institutionnelles du pays.

Un plus grand alignement des interventions sur les priorités locales s'inscrit aussi dans le contexte de la décentralisation, inscrite dans la Constitution. Cette dimension reste toutefois difficile à mettre œuvre tant que les priorités et les plans de développement ne sont pas clarifiés à l'échelon provincial et local.

Principe 8 : Les participants ont reconnu les efforts de coordination des partenaires internationaux au cours de ces dernières années. Ils ont salué les progrès indéniables enregistrés dans le domaine de **l'aide humanitaire**, progrès qui ont été accomplis en partie grâce à la préparation annuelle du Plan d'Actions Humanitaires (PAH), à l'utilisation de fonds communs (Pooled Funds) et à la coordination des initiatives dans le Nord-Kivu. Toutefois, les parties ont reconnu le manque de coordination entre actions humanitaires et de développement, actions qui auraient parfois tendance être mises en œuvre en parallèle et à se recouper.

La consultation a aussi salué la constitution récente **de groupes thématiques tripartites** tout en ajoutant que certaines réformes étaient plus visibles que d'autres, les parties ont estimé que les réformes de la police et de la santé allaient dans la bonne direction.

Ils ont également salué les progrès **des programmes multi-bailleurs**, tels que l'initiative Banque mondiale/DFID *Pro-routes* pour le développement des infrastructures, qui a permis d'esquisser une division du travail. Ceci étant, il y a lieu de signaler que, dans certains domaines, la coordination entre bailleurs reste faible ; en particulier pour ce qui touche à la réforme de l'armée et aux opérations dans les provinces.

Principe 9 : Les bailleurs reconnaissent l'importance d'un engagement multidimensionnel sur le long terme ; les chances de réussite de leur engagement étant tributaires de leurs efforts d'évaluation et de suivi, de leur soutien aux prochaines élections, de l'allègement de la dette et du désengagement, à terme, de la MONUC. Toutefois, en dehors de l'action humanitaire, **les mécanismes de réponse rapides sont rares et la communauté internationale n'a pas été en mesure d'agir suffisamment rapidement**. La conception et la mise en œuvre de projets de développement sont fréquemment ralenties par les lourdeurs administratives tant du côté du gouvernement que du côté des bailleurs de fonds.

Principe 10 : Certains participants considèrent que la RDC est défavorisée par rapport à d'autres pays du fait du faible niveau d'aide par habitant. Ce constat s'appuie sur un le niveau d'aide *per capita* qui est de 19 USD par habitant en RDC, bien inférieur à la moyenne de l'Afrique sub-saharienne qui se situe aux alentours des 44 USD (2007). Prenant le contre-pied de ce postulat, certains pensent **qu'avant de qualifier la RDC comme « sous-aidée »**, il faut prendre en considération le fait que la RDC possède d'importantes ressources naturelles.

Un des points majeurs sur lesquels ont porté les débats était la question de la répartition géographique de l'aide. De nombreux intervenants ont soutenu que **l'est du pays reçoit une plus grande proportion de l'aide internationale, au détriment de l'ouest**, dont les besoins en assistance humanitaire et de développement sont tout aussi considérables. Ce déséquilibre dans la répartition de l'aide menace d'attiser les tensions au sein de la population congolaise, de renforcer les divisions sociales et de créer des poches d'exclusion. Il convient toutefois de replacer cette remarque dans son contexte, sachant que, par ailleurs, l'objectif du gouvernement est de stabiliser et consolider la paix à l'Est d'une part et que, d'autre part, la majeure partie de l'appui destiné à l'Est est composée de l'aide humanitaire.

2. Principales recommandations

Les participants ont identifié six grandes priorités pour la construction de la paix et le renforcement de l'État en RDC : (1) la sécurité (la réforme de l'armée et sa professionnalisation), (2) le renforcement du système judiciaire (indépendance judiciaire, lutte contre l'impunité et les violences sexuelles), (3) la décentralisation (élections locales et développement), (4) le dialogue entre les parties prenantes (mise en place de partenariats publics-privés), (5) le renforcement de l'administration publique (formation et organisation des réformes), (6) le développement des relations régionales (mise en place de relations étroites avec les pays voisins et projets communs).

Résumé

PRINCIPES	RÉSULTATS	PRIORITÉS
Prendre le contexte comme point de départ	L'analyse du contexte en RDC reste multiple et fragmentée, et quand elle existe, l'information circule mal. Manque de partage d'informations et d'appel à l'expertise congolaise.	Comblant les déficits d'information et éviter leur duplication. Mettre en place des mécanismes nationaux efficaces de collection de données et de suivi et d'évaluation des projets.
Ne pas nuire	Des bonnes pratiques dans le secteur humanitaire existent, mais faible application du principe dans le secteur du développement. Insuffisance de la MONUC de remplir son mandat. Doute sur des intérêts cachés dans le secteur minier.	Répartir l'aide de façon à ne pas oublier les régions défavorisées, dont certaines (Bandundu, Équateur, Kasaï oriental) sont orphelines de l'aide. Développer des stratégies provinciales pour la réduction de pauvreté.
Faire du renforcement de l'état l'objectif fondamental	L'objectif est bien intégré dans la programmation de l'aide, mais le manque de résultats visibles et de l'implication de l'administration publique, parfois aussi une trop grande visibilité des acteurs internationaux nuit à la légitimité de l'état.	Contribuer à la cohésion nationale, sans faire de discrimination. Aider le gouvernement congolais à mobiliser ses propres ressources. Pour le gouvernement, accélérer l'implémentation du Contrat de Gouvernance.
Accorder la priorité à la prévention	La communauté internationale joue un rôle positif dans la prévention, mais un faible soutien est donné aux programmes de long terme touchant aux causes profondes du conflit. La reconstruction du tissu social a été identifiée comme une priorité. Or, le développement local, le dialogue et la réconciliation, la lutte contre l'impunité et la question foncière auraient trop tendance à être mis de côté.	Faire pression sur les pays voisins pour trouver des solutions politiques régionales et internes. Mettre davantage l'accent sur les aspects traditionnels de la construction de la paix, en particulier, la justice transitionnelle.
Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement	Les 3D (Diplomatie, Défense, Développement) ont bien été pris en compte dans les programmes, mais les résultats du soutien au secteur sécuritaire restent limités. Le support au secteur de sécurité n'a pas été suffisant, coordonné et efficace.	Renouveler l'appui à la formation d'une armée républicaine et professionnelle et renforcer de la lutte contre l'impunité.
Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus	Faible taux d'aide per capita. Faible influence sur la lutte contre l'impunité, la corruption et les atteintes aux droits de l'homme.	
S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte	Pas d'alignement aux systèmes nationaux de passation de marchés et la gestion des finances publiques est jugée trop faible. Manque d'opérationnalisation des mécanismes d'alignement aux priorités nationales en place.	Réduire le nombre d'unités parallèles et davantage impliquer l'administration publique. Créer un fond commun pour soutenir le renforcement des capacités de l'État.
S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux	Des progrès ont été faits quant à la coordination de l'aide humanitaire, mais tendance à créer des structures parallèles de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Manque de coopération sur le terrain et dans la réforme de l'armée.	Établir une meilleure passerelle entre l'action humanitaire et l'aide au développement de plus long terme. Revoir le travail des groupes thématiques de coordination.
Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite	Il y a eu accord que la communauté internationale n'agit pas suffisamment vite. Les mécanismes de réponse rapide d'intervention restent rares en dehors des actions humanitaires. L'exécution de projets est retardée par des lourdeurs administratives.	Mettre en place des modalités de financement plus souples et rapides. Reconfigurer les activités de la mission intégrée des Nations Unies avec le Cadre stratégique intégré. Réallouer les fonds vers le renforcement de l'état et la réforme de l'armée.
Éviter de créer des poches d'exclusion	L'aide de développement et l'aide humanitaire sont inégalement repartis sur le territoire. L'aide à l'est est avant tout humanitaire.	Soutenir le gouvernement dans son programme de décentralisation.

Première partie : Diagnostic Principe par Principe

Principe 1 : Prendre le contexte comme point de départ

Les discussions ont cherché à répondre à deux questions : la communauté internationale en RDC analyse-t-elle le contexte congolais de façon suffisamment juste, complète et régulière? Et si oui, prend-t-elle suffisamment en compte le contexte congolais dans ses choix d'intervention?

Prendre le contexte comme point de départ demande **une lecture plus régulière qui prenne en compte le contexte socioculturel** du pays. **L'analyse du contexte en RDC reste multiple et fragmentée**, et quand elle existe, l'information circule mal. A travers son soutien à la transition (2002-06) et au CAP, la communauté internationale a mis en place les **prémises d'une compréhension mieux partagée** du contexte congolais. Une gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle – deux principes de la Déclaration de Paris – qui demande un effort supplémentaire de partage, de suivi et d'évaluation de leurs activités.

1. Une lecture multiple des sources de fragilité en RDC

En lieu d'introduction, et en conjonction avec l'initiative du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, les participants ont cherché à définir la fragilité en RDC. Ces discussions ont démontré une lecture multiple des causes de fragilité en RDC. Les éléments d'analyse les plus cités ont été les suivants :

- Un large **faisceau de facteurs** peut expliquer la déstabilisation du pays : circonstances politiques, économiques et sociales, impunité et faible capacité de l'État à gouverner le pays.
- Pour certains, **les causes profondes** du conflit ne sont pas liées aux problèmes régionaux/ethniques et/ou à une mauvaise gestion des ressources naturelles, qui ne sont que des **causes déclenchantes** du conflit. C'est parce que l'État est faible que « des agents » peuvent bénéficier de l'instabilité du pays pour servir leur propre intérêt.
- Pour d'autres, **la pauvreté** reste la source principale du conflit.
- Concernant le **conflit à l'Est**, certains le qualifient comme une agression extérieure, alors que d'autres vont jusqu'à dire que la communauté internationale ne supporte pas véritablement la paix à l'est du pays, car elle bénéficierait aussi de la situation d'instabilité actuelle.

Cette lecture multiple reflète avant tout la complexité et la diversité de la RDC, un pays aussi vaste que l'Europe de l'Ouest, dotée d'une population d'environ 60 millions d'habitants, appartenant à plus de cent groupes ethniques différents, pour la majorité bantous.

Une question fondamentale qui touche au cœur même de l'engagement international en RDC est de définir **quelle(s) trajectoire(s)** le pays devrait suivre pour assurer, de manière efficace, la consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat. Pendant la période de transition (2003-06), les éléments essentiels de la transition avaient été définis en accord avec le gouvernement de transition et sous l'égide des Nations Unies. Ces éléments étaient formulés ainsi : le rétablissement de la sécurité ; la réunification territoriale du pays ; un programme législatif et les préparations électorales.

2. Vers une lecture partagée du contexte

Avec en toile de fonds des progrès importants, et notamment le retrait des troupes des armées régulières des pays voisins et l'organisation des élections nationales et provinciales en 2006², la plupart des participants se sont accordés à dire que la communauté internationale aurait commencé à **mieux prendre en compte la réalité** du pays, tant au

² Les défis restent aussi nombreux, notamment dans le domaine de la sécurité.

niveau politique et diplomatique (soutien aux élections, repositionnement par rapport au Rwanda et approche intégrée dans l'est du pays avec le plan de stabilisation), qu'au niveau économique (accent sur la réduction de la pauvreté et les Objectifs du millénaire pour le développement).

La finalisation du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRCP) par le gouvernement congolais en 2006, suivie de la validation d'autres documents stratégiques, tels que le contrat de gouvernance, les 5 Chantiers de la République et le Plan d'actions prioritaires (*voir Encadré 1*), ont permis aux bailleurs de fonds de mieux se coordonner, en prenant en compte les priorités du pays³, dix-sept partenaires au développement ont notamment élaboré ensemble un **Cadre d'assistance pays** (CAP) sur la base d'un diagnostic conjoint du contexte congolais (*Voir Principe 7 : Pour une discussion sur l'alignement sur les priorités nationales*).

Encadré 1 : Les différents cadres stratégiques nationaux du Gouvernement de la RDC

Le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRCP) : ce document s'inscrit dans le moyen terme (2006-08) ainsi que dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement. Basée sur un diagnostic qualitatif et quantitatif, qui établit sans équivoque le caractère multidimensionnel de la pauvreté, cette stratégie s'appuie sur cinq piliers importants : (i) promouvoir la bonne gouvernance et consolider la paix par le renforcement des institutions ; (ii) consolider la stabilité macroéconomique et la croissance ; (iii) améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité ; (iv) combattre le VIH/SIDA ; et (v) appuyer la dynamique communautaire. A sa conception, le DSCRCP se voulait le cadre unique de planification du développement, jusqu'à l'élaboration d'autres cadres plus opérationnels, notamment le programme d'actions prioritaires (PAP) et le contrat de gouvernance. Un DSCRCP de deuxième génération est attendu⁴.

Le Contrat de gouvernance : établi en 2007, initialement pour répondre à une demande de la communauté internationale, le contrat de gouvernance définit les priorités du gouvernement dans le cadre des réformes de gouvernance à mettre en œuvre. Le Contrat de gouvernance traduit en pratique le DSCRCP en proposant un plan d'actions pratiques, axé sur les résultats. Les actions prioritaires sont : la réforme du secteur de la sécurité, les principaux « secteurs » c'est-à-dire le secteur de la sécurité (police, forces armées, justice) ; la transparence ; la gestion des finances publiques ; la gestion des ressources naturelles ; la réforme de l'administration publique ; la gouvernance locale ; et le climat des investissements et réformes des entreprises publiques.

Programme d'actions prioritaires (PAP) : la plupart des actions dans le Contrat de gouvernance sont reprises dans le PAP. L'élaboration du PAP a été guidée par la nécessité de renforcer la cohérence des programmes sectoriels avec le DSCRCP. Le processus d'élaboration du PAP a comporté plusieurs étapes de concertation avec les ministères sectoriels, le secteur privé, la société civile et les partenaires au développement. Les actions retenues dans le PAP soutiennent les cinq piliers du DSCRCP sur 18 mois (juillet 2007–décembre 2008). L'un des objectifs primordiaux poursuivis par le PAP était l'atteinte par la RDC du point d'achèvement de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés à l'horizon 2008 (non encore atteint). Un deuxième PAP 2009-10 est en cours de finalisation⁵.

Les Cinq Chantiers : annoncés lors du discours d'inauguration du Président Kabila en 2006, les cinq chantiers prioritaires sont les infrastructures, la création d'emplois, le logement, l'eau et l'électricité ainsi que la santé et l'éducation.

Le Pacte de Performance : le pacte de performance suit les 5 Principes de la Déclaration de Paris, en résumant la situation actuelle et les résultats à mener et en définissant les indicateurs de progrès et les responsabilités du gouvernement et de ses partenaires.

³ Dans l'élaboration du DSCRCP, soutenue par les bailleurs de fonds, une analyse participative avait permis de mettre en exergue les causes perçues de la pauvreté. En étaient ressortis les principaux piliers du DSCRCP, à commencer par la promotion de la bonne gouvernance et la consolidation de la paix.

⁴ Voir www.ministereduplan.cd/pdf/DSCRPVfinale.pdf.

⁵ Voir www.ministereduplan.cd/pdf/PAPmaj100907.pdf.

Il faut aussi noter l'existence de bonnes pratiques en matière d'analyse partagée du contexte, dans le **secteur humanitaire**. Administré par le Bureau de Coordination des Affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), le site www.red-humanitaire.net est devenu un portail de référence pour le partage de l'information entre les différents acteurs et partenaires. Ce site publie les rapports et enquêtes des organisations onusiennes et ONG internationales.

3. L'expertise congolaise actuelle est dans l'ensemble considérée comme insuffisante

Tout d'abord, l'expertise de la communauté internationale en matière de connaissance du terrain congolais est insuffisante car elle ne bénéficie pas suffisamment **d'une expertise congolaise de type « grille de lecture contextualisée et tropicalisée »**. Ainsi, les travaux analytiques des partenaires internationaux – comme d'ailleurs ceux produits par le gouvernement congolais (DSCR, PAP) – ne prennent que peu en compte les réalités socioculturelles du pays. La dimension démographique (croissance explosive de la population) n'est pas non plus suffisamment prise en considération, que ce soit par le gouvernement dans ses exercices de planification ou encore la communauté internationale⁶. De plus, certains participants (minoritaires) ont jugé que la communauté internationale prenait insuffisamment en compte la « *diversité d'opinions des Congolais* ⁷ » et aurait encouragé la population à voter « oui » au référendum sur la nouvelle constitution du 18 février 2006 ; une prise de position allant au-delà du simple appel aux urnes. Toutefois, se référer à une grille de lecture congolaise pour l'analyse de conflit présente de nombreux défis, car **cette lecture est multiple**. De telle sorte que les centres congolais d'études de conflit – tels que le *Pole Institute* de Goma – sont peu nombreux et peuvent faire l'objet de controverses⁸.

Le partage des analyses

Par ailleurs, **les études de diagnostic sur la RDC ne sont pas systématiquement partagées** entre partenaires nationaux et internationaux. L'enquête menée en 2008 concernant le suivi de la Déclaration de Paris le confirme : « *23 % des travaux d'analyse sont réalisés conjointement, ce qui représente moins de la moitié de l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris pour 2010 (66 %). Il n'existe pas dans le pays de mécanismes formels pour rationaliser et coordonner les travaux analytiques menés, que cela concerne des études de diagnostic, des études thématiques ou des évaluations par secteur* ⁹ ». En outre, l'information entre les différents ministères circule mal par manque de capacité, d'incitation ou de plate-forme efficace de coordination.

En ce qui concerne le **contexte politico-militaire** du pays, les études des corps diplomatiques, sécuritaires et de développement de la communauté internationale sont rares et/ou confidentielles¹⁰. En revanche, les rapports du Secrétaire Général des Nations Unies sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en RDC (MONUC) sont publics, ce qui constitue une base importante de documentation tant pour la communauté internationale que pour les Congolais à noter que le vingt-septième rapport a été publié en mars 2009). Les Nations Unies ont aussi mis à disposition les rapports du panel d'experts sur l'exploitation des ressources naturelles en RDC. Des organisations non-gouvernementales indépendantes, telles que l'International Crisis Group et Human Rights Watch, fournissent également dans ce domaine des analyses régulières sur la RDC.

6 Il n'y a pas eu de recensement de la population en RDC depuis l'année 1984 ; date du 1er recensement. La population était toutefois estimée à plus de 60 millions en 2006 (soit le double par rapport au 1er recensement), avec une croissance annuelle d'environ 3.1 %. La population âgée de moins de 14 ans était quant à elle estimée à 50 % de la population totale. Le 2ème recensement général de la population et de l'habitat (RGPH 2) est prévu pour 2011.

7 Toutes les citations en italique sont verbatim de la réunion consultative.

8 Voir par exemple, Une polémique congolaise : Le Potentiel vs. Pole Institute par Le Potentiel www.lepotentiel.com/afficher_article.php?id_edition=&id_article=81097.

9 Voir www.oecd.org/dataoecd/26/2/42498545.pdf.

10 Pour ce qui est de l'économie politique et analyse de conflit, DFID a publié en anglais son analyse *Drivers of Change* (Les moteurs du changement), DFID (2007) et en août 2007, le document *Strategic Conflict Assessment* (Evaluation stratégique des conflits), DFID. Le PNUD a récemment partagé son analyse de conflit www.undp.org/cpr/we_work/drc_peacebuilding.shtml.

Une analyse plus systématique

Plus encore que la transparence et le partage des informations publiées au sujet de la RDC subsiste le besoin de promouvoir une analyse plus systématique et régulière de la situation interne ; un véritable défi étant donné le manque de statistiques nationales. En effet, si les ONG internationales sont relativement bien informées des besoins de la population sur le terrain, le **manque de statistiques au niveau national** ne permet pas l'analyse globale des besoins ni celle des priorités de la population.

S'assurer d'une analyse contextuelle plus régulière est aussi intimement lié à la promotion d'une véritable **culture d'évaluation** au sein de la communauté internationale. Alors que les bailleurs de fonds multiplient les projets, les participants ont cité de nombreux secteurs, comme celui de la justice, où les chances de réussite ont été fortement amoindries par le manque d'évaluation et de suivi des projets. En conséquence, la capitalisation sur les expériences d'importantes leçons demeure insuffisante ; l'impact des projets précédents restant insuffisamment connu.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 1. L'engagement des acteurs internationaux est-il basé sur une analyse politique et sociale solide, reconnaissant les différentes situations en termes de capacité nationale, de relations entre l'État et la société et de divisions au sein de la société ?

*Pas systématiquement*¹¹.

11 *Source* : Réunion consultative. Cette réponse à l'indicateur qualitatif a été majoritaire plutôt que consensuelle.

Principe 2 : Ne pas nuire

Ce Principe se réfère aux « interventions internationales [qui] peuvent, sans qu'on y prenne garde, créer des divisions sociales et aggraver la corruption et les pratiques abusives si elles ne s'appuient pas sur une analyse solide des conflits et de la gouvernance, et ne comportent pas de garde-fous appropriés » (Principes de l'OCDE, avril 2007¹²). Une définition plus large chercherait aussi à savoir si les interventions internationales dans leur ensemble nuisent ou pas au renforcement de l'État (*voir aussi Principe 3*)¹³.

Malgré l'existence de bonnes pratiques, principalement dans le domaine humanitaire, le diagnostic majoritairement partagé a été que la communauté internationale n'a pas su mettre en œuvre le Principe « Ne pas nuire » en RDC. Ce Principe demande que la communauté internationale porte une attention particulière aux risques de poches d'exclusion auxquels contribuerait une mauvaise répartition de l'aide (*question couverte par le Principe 10*). Le Principe « Ne pas nuire » est aussi mis en perspective par une discussion concernant le mandat de la MONUC et le rôle du secteur minier.

1. Les ONG internationales humanitaires et « Ne pas nuire »

Conscientes des tensions sociales que peut attiser l'accès à l'aide humanitaire, les ONG internationales ont adopté le Principe « Ne pas nuire » dans leurs choix d'intervention notamment à l'est du pays, depuis de nombreuses années. Il implique une analyse préliminaire et le suivi attentif des dynamiques locales, afin que l'accès à l'intervention des ONG ne contribue pas à l'exclusion sociale ou à une reprise des conflits. Dans certains cas, il leur arrive même de choisir de **ne pas intervenir**. Ainsi, les participants n'ont pas identifié l'action humanitaire en RDC comme cause déclenchante des conflits.

En outre, la RDC est, avec le Burundi, un pays **pilote pour l'application des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire** approuvés à Stockholm en 2003 par les principaux donateurs¹⁴. Cette initiative, qui reste cependant peu connue en RDC, n'a pas permis l'établissement d'une plate-forme de discussion entre bailleurs de fonds et les ONG humanitaires.

2. La MONUC et « Ne pas nuire »

Le Principe « Ne pas nuire » – et le choix d'intervenir ou de ne pas intervenir sont également pertinents pour la mission de la MONUC, déployée depuis l'année 2000. La MONUC a pour mandat principal : la protection de la population, le désarmement et la démobilisation des groupes armés, la formation des forces armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) et la sécurisation du territoire¹⁵. La présence de la MONUC en RDC demande donc **un exercice d'équilibre** : apporter un appui tactique et logistique aux FARDC mais aussi suivre de près les opérations militaires afin de protéger la population – alors même que l'armée congolaise est responsable de nombreuses exactions contre la population. Depuis début 2009, les combats qui ont opposé les FARDC et les Forces rwandaises de défense, d'une part, et les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) d'autre part, ont causé la mort de nombreux civils et se sont accompagnés de représailles auprès de la population, provoquant ainsi tueries, viols et le déplacement de centaines de milliers de personnes. Ces événements, parmi beaucoup d'autres, démontrent

12 Voir www.oecd.org/fsprinciples.

13 Cette définition est, par exemple, utilisée dans une étude récente de l'OCDE (2008), *Statebuilding in Situations of Fragility : How Can Donors Do No Harm and Maximize their Positive Impact ?* (La construction des états en situations de fragilité : Comment les pays donateurs veillent à ne pas nuire et à maximiser leur influence positive), OCDE, Paris.

14 Dix-sept des 23 pays membres du CAD de l'OCDE, qui ont aussi approuvé les 10 Principes d'engagement dans les États fragiles : Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Cette initiative définit les Principes humanitaires à travers les concepts de l'humanité ; l'impartialité ; la neutralité ; et l'indépendance, et identifie les bonnes pratiques de financement, de gestion et de reddition de comptes en matière d'aide humanitaire. Voir www.goodhumanitariandonorship.org.

15 Résolution 1856 (22 décembre 2008).

le manque de capacités et de ressources de la MONUC pour remplir pleinement son mandat – une préoccupation centrale pour les participants. Les acteurs de la société civile congolaise et internationale dénoncent régulièrement le choix d'opérations militaires comme réponse dominante, notamment en raison de leurs répercussions désastreuses sur la population. Pour sa part, la MONUC reconnaît les efforts à faire dans ce domaine et cherche à renforcer sa stratégie de protection de la population.

3. Les ressources naturelles et « Ne pas nuire »

Le Principe « Ne pas nuire » trouve également toute sa pertinence lorsqu'il s'agit du **secteur minier**. Selon les Principes du CAD, « *l'amélioration de la transparence des transactions entre le secteur minier congolais et les gouvernements des pays partenaires et les entreprises, souvent basées dans des pays de l'OCDE constitue une priorité* ». En dépit de l'importance de ce secteur en RDC et le rôle que les compagnies minières ont à jouer dans la génération de revenus fiscaux et la promotion du développement local, ce sujet n'a été abordé qu'indirectement ou incidemment au cours de la réunion. Certains participants ont parlé des « intérêts cachés » de la communauté internationale dans le pays, d'autres ont appelé le gouvernement à tenir ses engagements dans la révision des contrats miniers.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 2. L'engagement international bénéficie-t-il à une partie de la population au détriment d'une autre et contribue-t-il à créer des divisions au sein de la société ?

*Dans certains cas significatifs*¹⁶.

16 *Source* : Réunion consultative. Cette réponse à l'indicateur qualitatif a été majoritaire plutôt que consensuelle.

Principe 3 : Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental

« Comment définir le renforcement de l'État » et « qui en est responsable » ont été les deux préoccupations des participants.

Le principe du renforcement de l'État comme objectif fondamental semble bien intégré dans les choix d'intervention de la communauté internationale. **Toutefois, l'absence de résultats visibles, le manque d'implication de l'administration publique dans l'exécution des projets (voir Principe 7), ainsi que la trop grande visibilité de certains acteurs internationaux, expliquent des différences de points de vue** de nombreux participants sur la réalité de la situation. Il faut aussi souligner la responsabilité des autorités congolaises dans ce domaine. En effet, d'après la communauté internationale, le pays a connu un immobilisme politique depuis 2006, caractérisé par de nombreux remaniements ministériels, une faible capacité des ministères et un manque de volonté et de vision politiques. Ainsi, ils expliquent que les délais de mise en œuvre des programmes financés par les bailleurs de fonds soient pour partie dus à des retards au niveau des réformes institutionnelles et législatives.

1. Un processus endogène

Une grille d'analyse a émergé au cours des discussions pour mieux définir ce qu'on entend par le renforcement de l'État.

La plupart des interlocuteurs se sont accordés sur le fait que le renforcement de l'État est avant tout **un processus endogène** : « *l'État doit tenir ses engagements et sortir de la culture de clientélisme qui paralyse l'administration publique* » ; « *il faut que les Congolais définissent leurs propres besoins et objectifs* » ; « *une valeur capitale – c'est la cohésion nationale* » ; « *il faut un changement culturel et un réarmement moral et patriotique* ».

La discussion a ensuite défini **deux dimensions** du renforcement de l'État :

- sa capacité (*institutionnelle et organisationnelle*), et
- sa légitimité, « *légitimité acquise par les urnes* » et « *légitimité acquise à travers la mise en œuvre de ses fonctions régaliennes* ».

Des discussions ayant porté sur le renforcement de l'État et de la consolidation de la paix ont émergé une liste des principaux secteurs prioritaires:

1. Sécurité

- Réformer l'armée, pour en faire une armée républicaine et professionnelle

2. Justice

- Renforcer la capacité et l'indépendance du secteur juridique
- S'attaquer à l'impunité
- Lutter contre les violences sexuelles

3. Décentralisation

- Permettre l'organisation d'élections locales
- Soutenir les programmes de développement locaux

4. Dialogue entre parties prenantes

- Partager l'information et les perspectives
- Renforcer les partenariats public-privé

5. Administration publique

- Mettre l'accent sur la formation et l'expertise congolaise
- Accélérer les réformes organisationnelles (y compris la rationalisation de l'administration publique)

6. Dimension régionale

- Entretenir et déployer le dialogue et solution politique avec les pays voisins
- Identifier des projets communs (CEPGL, barrages hydro-électriques).

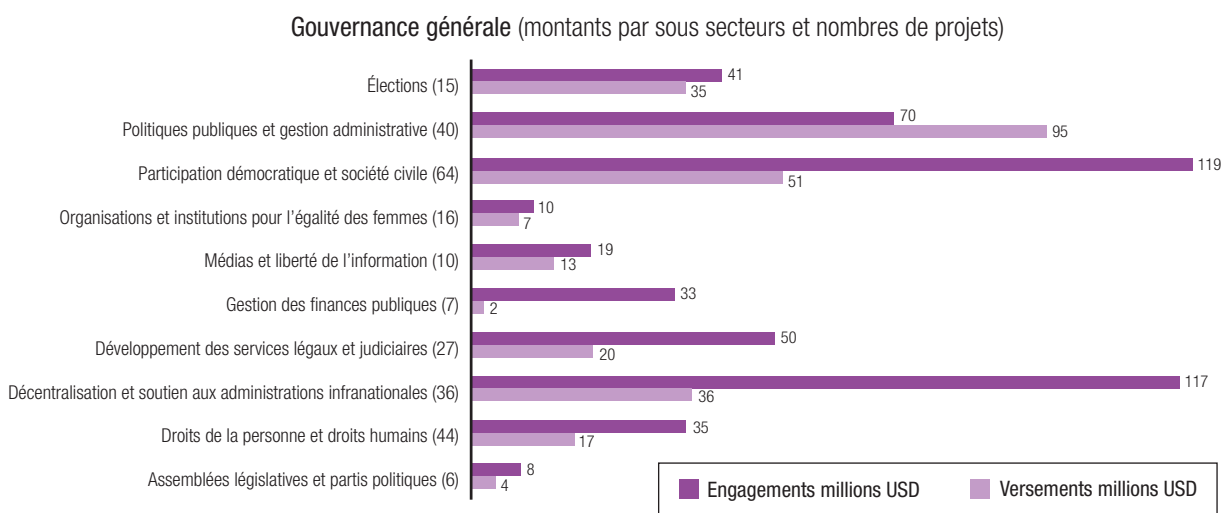
2. Le rôle de la communauté internationale

Alors que de nombreux participants ont soutenu que la communauté internationale ne fait pas du renforcement de l'État un objectif fondamental, les priorités stratégiques et les données statistiques montrent clairement que la **communauté internationale en RDC a investi massivement dans le renforcement de l'État**. A ce titre, il faut relever le soutien qu'elle a apporté à l'organisation des élections, à la société civile, aux institutions de transition et aux institutions de droit et de démocratie, ainsi qu'à la mise en place des fonctions régaliennes de l'État¹⁷ et autres services publics.

Les programmes de promotion de la bonne gouvernance, à eux seuls, se retrouvent en première position sur la cartographie de l'aide (récemment finalisée dans le cadre du Forum sur l'Efficacité de l'aide¹⁸). D'après le rapport du Ministère du Plan ces programmes ont bénéficié d'un déboursement de 446 millions USD en 2007 et 2008, suivis des secteurs de la santé (399 millions USD) et des transports (297 millions USD¹⁹) ; (voir Tableaux 1 et 2). Selon les statistiques de l'OCDE, la RDC a reçu 1 036.2 millions USD d'aide totale en 2007, dont 149.4 millions USD pour le secteur gouvernement et société civile et 95.1 millions USD pour le secteur de la santé et 31 millions USD pour le secteur des transports²⁰.

D'après ce même rapport, une analyse des sous-secteurs permet « d'appréhender l'importance relative accordée à la consolidation de la paix et de la sécurité et au renforcement des institutions de droit et de démocratie » : en 2007 et 2008, le sous-secteur « Participation démocratique et Société civile » aurait reçu 51 millions USD ; tandis que les « Politiques publiques et gestion administrative » et le secteur de la « Sécurité » avaient respectivement reçu 95 millions USD et 64 millions USD.

Graphique 1. Engagements et versements de l'aide en RDC dans le secteur de la gouvernance



Source : Ministère du Plan (juin 2009), « Cartographie et Adéquation de l'Aide », *Forum national de haut niveau sur l'Efficacité de l'aide en RDC*, Ministère du Plan, Kinshasa.

17 Justice, armée, police, finances publiques et administration générale et locale.

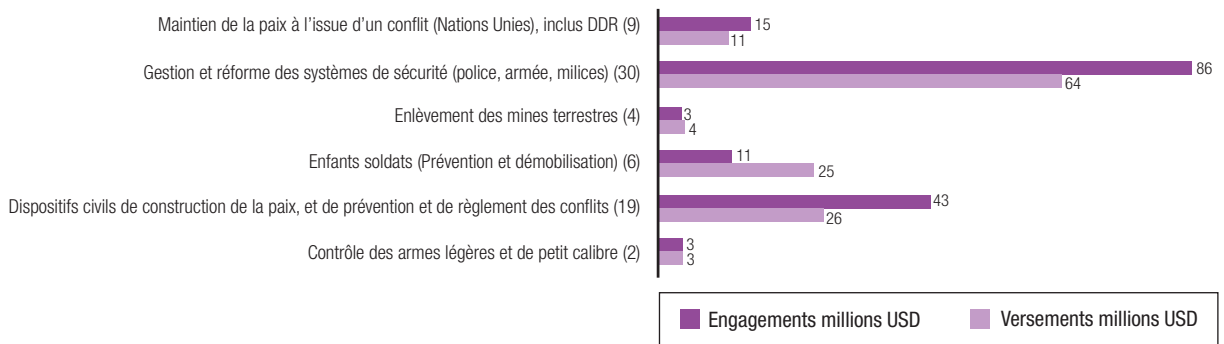
18 Ministère du Plan (juin 2009). « Cartographie et Adéquation de l'Aide », *Forum national de haut niveau sur l'Efficacité de l'aide en RDC*, Ministère du Plan, Kinshasa.

19 Les chiffres ci-dessus couvrent la période 2007/08 et ne prennent pas en compte le paysage de l'aide en RDC au cours des années précédentes.

20 OCDE. Statistique. <http://dotstat.oecd.org/wbos/index.aspx>.

Graphique 2. Engagements et versements de l'aide en RDC dans le secteur gouvernance sécuritaire (2007-08) (en millions d'USD)

Gouvernance sécuritaire (montants par sous secteurs et nombres de projets)



Source : Ministère du Plan (juin 2009), « Cartographie et Adéquation de l'Aide », *Forum national de haut niveau sur l'Efficacité de l'aide en RDC*, Ministère du Plan, Kinshasa.

Il convient également de distinguer la façon dont la communauté internationale (i) implique l'administration publique dans l'exécution de ses projets (voir Principe 7); (ii) cherche à renforcer l'obligation de rendre compte du gouvernement congolais en appuyant la société civile et les institutions démocratiques; (iii) soutient le gouvernement dans le renforcement de ses fonctions.

3. Une perception en deçà de l'investissement international dans le renforcement de l'État

La perception des participants bien en deçà de l'investissement international dans le renforcement de l'État pourrait s'expliquer :

- soit par le fait que les programmes des partenaires internationaux cherchant à soutenir l'action gouvernementale dans ce domaine ont montré peu de résultats visibles en dehors des élections de 2006. A noter que ce manque de visibilité peut également provenir du système de suivi et d'évaluation qui reflète de façon insuffisante les progrès accomplis dans ce type de réformes ;
- soit par le fait que l'administration publique n'est pas suffisamment impliquée dans l'exécution des projets ;
- soit au contraire par le fait que les programmes promeuvent trop **la visibilité des acteurs internationaux**.

Sur ce dernier point, le système des Nations Unies – notamment la MONUC – est considéré par certains participants comme étant un « État dans l'État ». Ainsi, la communauté internationale nuirait ou interférerait de façon trop marquée dans le renforcement du contrat social entre l'État et la population, et ce à deux niveaux :

- Premièrement, alors même que les parties prenantes (gouvernement, société civile, et secteur privé) doivent davantage travailler ensemble sur le terrain, la communauté internationale aurait tendance à les isoler, en choisissant leurs partenaires et/ou bénéficiaires à partir de critères sélectifs inappropriés aux capacités actuelles des acteurs et institutions congolais.
- Deuxièmement, la capacité du gouvernement congolais serait davantage absorbée par son obligation de rendre des comptes aux bailleurs qu'à sa propre population, alors que la communauté internationale ne montre pas suffisamment « *de poigne* » lorsque celui-ci ne respecte pas ses propres calendriers dans les secteurs prioritaires du DSCR, du PAP et du contrat de gouvernance.

En ce qui concerne le manque de résultat, l'impact des programmes soutenus par la communauté internationale ne sera visible que sur le long-terme. Une évaluation externe du programme du gouvernement a examiné la pertinence, l'efficacité et l'efficacité du contrat de gouvernance et du Programme d'actions prioritaires (PAP) de 2006 à 2008. Elle a confirmé le **manque d'avancée dans la réalisation des réformes de l'armée, de la justice, de l'administration**

publique ainsi que dans le renforcement des organismes de contrôle²¹. Ainsi, depuis la tenue des élections présidentielles et législatives en 2006, l'action gouvernementale a montré des progrès limités.

Ce même rapport identifie des contraintes exogènes liées à la mise en œuvre du contrat de gouvernance et du PAP :

- Contraintes : le manque de priorisation, l'irréalisme de l'horizon temporel, la faible capacité d'absorption du gouvernement, les mécanismes de financement et le manque de coordination des actions des bailleurs.
- Contraintes exogènes : la crise financière mondiale²² et le poids des dépenses sécuritaires.

La plupart de ces contraintes ont été identifiées dans les discussions (*voir aussi Principes 7 et 8*) et rejoignent en particulier les points a, b et c ci-dessus.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 3a. L'armée est-elle professionnelle, respectée et équilibrée entre les clans/groupes ethniques ?

Non. Les débats ont souligné les efforts à poursuivre en matière de réforme du secteur de sécurité.

Indicateur 3b. Rapport entre le revenu des impôts et le produit national brut :

Le ratio entre le revenu des impôts et le PNB est de 18.5 %²³, ce qui est légèrement au-dessus du seuil de 15, considéré comme satisfaisant pour la plupart des pays à faible revenu, mais reste largement en-dessous du pourcentage que connaissent d'autre pays à faible revenu exportateurs de ressources naturelles²⁴.

Indicateur 3c. Pourcentage de l'aide déboursée consacré à la gouvernance et à la sécurité (moyenne 2002-07) :

8.8 % (OCDE Code CRS « Gouvernement et société civile »). Entre 2000-07 39 % de l'aide étaient destinés au maintien de la paix²⁵.

21 Ministère du Plan/PNUD (mars 2009), *Évaluation externe du programme du Gouvernement de 2006 à 2008*, Ministère du Plan, Kinshasa. Le rapport indique que l'exécution du Contrat de gouvernance n'a pas été satisfaisante dans le délai imparti, avec seulement cinq actions sur les 71 enregistrées au programme, soit 7 %, qui ont pu être totalement réalisées, alors que 58 % n'ont pas été réalisées du tout. Dans son ensemble la mise en œuvre du PAP a connu un taux d'exécution de 12 % pour les actions totalement réalisées, 4 % pour les actions moyennement réalisées, et 55 % pour celles qui ont été faiblement réalisées.

22 Voir déclaration de la mission du FMI en République Démocratique du Congo, Communiqué de presse n° 09/109, 1 avril 2009 : www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09109.htm.

23 FMI (2009). Perspectives économiques régionales. Afrique subsaharienne.

24 Rapport annuel de l'OCDE sur les flux de ressources aux États fragiles, www.oecd.org/dataoecd/14/14/43293581.pdf.

25 Par ailleurs, les dépenses des Nations Unies en RDC sont importantes. Le budget de la mission intégrée en RDC est de 1.2 milliards USD, ce qui correspond quasiment à l'aide totale à la RDC en 2007. Le montant des dépenses de maintien de la paix est de 5.9 milliards USD sur 2000-2007, ce qui correspond à 39 % de l'aide publique au développement totale. *Source* : Rapport annuel 2008 de l'OCDE sur les flux de ressources aux États fragiles, www.oecd.org/dataoecd/14/14/43293581.pdf.

Principe 4 : Accorder la priorité à la prévention

Les discussions ont porté sur le rôle de la communauté internationale tant dans la gestion et que dans la prévention des crises. Accorder la priorité à la prévention des crises suppose « *qu'on ne s'arrête pas à des solutions rapides pour s'attaquer aux causes profondes de la fragilité d'un État, qu'on renforce les capacités locales, notamment celles des femmes, de prévenir et de régler les conflits, qu'on soutienne les capacités des organisations régionales en matière de construction de la paix et qu'on entreprenne des missions conjointes pour étudier les mesures à prendre pour prévenir les crises* » (Principes de l'OCDE, avril 2007)²⁶.

La contribution de la communauté internationale à la gestion et prévention des crises en RDC a été soulignée. Toutefois, la consolidation de la paix va de pair avec le renforcement de l'État. Ainsi, la communauté internationale doit non seulement maintenir ses efforts de médiation, mais aussi soutenir des programmes de plus long terme, absolument nécessaires à la prévention des conflits. **L'analyse et le suivi régulier des causes de conflit et la reconstruction du tissu social** en particulier, ont été identifiés par beaucoup comme des priorités²⁷.

1. Un investissement certain...

Les participants ont souligné le **rôle positif** de la communauté internationale dans la gestion et prévention des crises en RDC. Il est évident que la communauté internationale s'y est investie de façon significative : déploiement de la MONUC ; soutien financier, technique et logistique aux élections²⁸ ; soutien aux programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion ; réforme du secteur de sécurité avec formation de brigades intégrées et de la Police d'Intervention Rapide ; efforts diplomatiques dans les négociations de paix²⁹ et appui à la normalisation des relations entre la RDC et le Rwanda, etc. Cependant, alors que très visible lors de la négociation des accords de paix, la communauté internationale aurait montré « moins d'entrain » dans son soutien à la mise en œuvre des actions retenues dans le cadre de ces accords. De fait, peu ont entièrement abouti et répondu aux causes profondes du conflit.

2. Toutefois, une consolidation nécessaire

Accorder la priorité à la prévention des crises exige d'une part, un engagement de la communauté internationale à tous les niveaux – locaux, nationaux et régionaux et, d'autre part, la prise en considération de différents calendriers. Malgré une lecture multiple du contexte congolais, la majorité des participants s'est accordée à dire que la consolidation de la paix va de pair avec le renforcement de l'État. La communauté internationale doit ainsi maintenir ses efforts de médiation dans les négociations à l'Est, mais aussi soutenir **les programmes de plus long terme**, nécessaires à la prévention des conflits. D'autres aspects liés à la consolidation de la paix ont ainsi été relevés par les participants. A ce titre, **la reconstruction du tissu social** a été identifiée par beaucoup comme une priorité. Or, le développement local, le dialogue et la réconciliation, la lutte contre l'impunité et la question foncière auraient trop tendance à être mis de côté.

26 Deux documents ont informé les discussions sur le Principe 4: le rapport d'International Crisis Group *Consolider la Paix en RDC* de mars 2009 et le 27^{ème} Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur la RDC de mars 2009. En outre, l'évaluation externe du programme du Gouvernement donne un aperçu utile du manque de progrès dans certains secteurs clés, notamment celui de la sécurité et de la justice.

27 Le Rapport national 2008 sur le développement humain (PNUD), intitulé *Restauration de la paix et reconstruction*, souligne, par exemple que, dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles, « malgré la réunification du pays et la tenue des élections présidentielles et législatives, la RDC reste toujours confrontée aux problèmes suivants liés à l'exploitation des ressources naturelles : (i) les factions armées et les réseaux criminels continuent de se disputer le contrôle des ressources naturelles dans les régions situées à l'est du pays, (ii) les mesures de restructuration et de libération du secteur minier, et (iii) la fraude généralisée et les contrats léonins ».

28 Pour un coût de 422.9 million USD pour les élections de 2006, soit 7 USD per capita (à titre de comparaison, les élections au Cambodge en 1993 ont coûté 45 USD per capita). Source : IFES. http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_core/pressrelease.

29 Notamment: Accord de cessez-le-feu de Lusaka, 1999 ; Accord de Luanda, 2002 ; Accord de Pretoria, 2002 ; Accord global et inclusif de Sun City, 2003 ; Accord cadre pour la paix en Ituri, 2006 ; Communiqué de Nairobi, 2007 ; Accord de Goma, 2008.

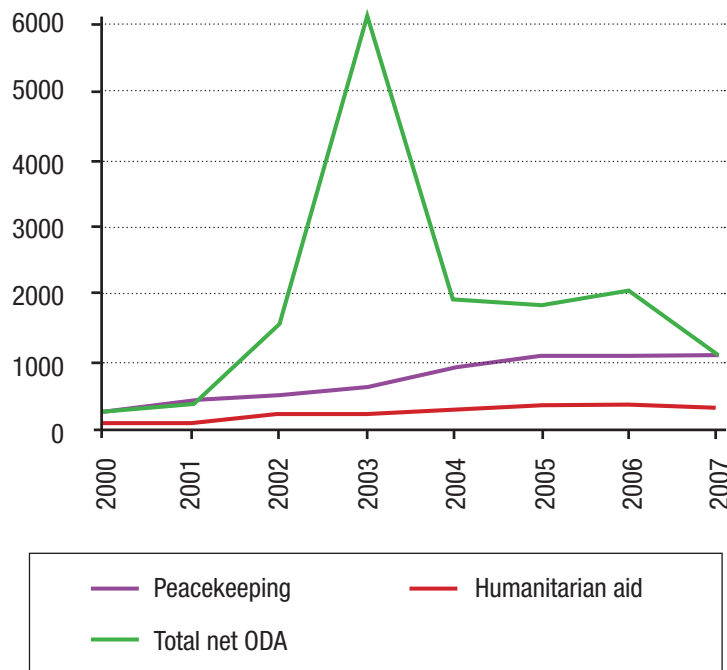
En conclusion, il semblerait que les cinq axes prioritaires identifiés par l'International Crisis Group résument les principaux défis liés à la consolidation de la paix.

A savoir³⁰:

1. La mise en œuvre d'une stratégie anti-FDLR efficace ;
2. La réorientation de la réforme du secteur de sécurité vers des résultats dans l'est du pays ;
3. L'encouragement de la réconciliation et le renforcement de la sécurité humaine³¹;
4. L'amélioration de la gouvernance ;
5. La pérennisation de la stabilisation des relations régionales.

Le défi de la consolidation de la paix reste toutefois entier ; les recommandations de l'International Crisis Group restent ambitieuses dans tous les domaines.

Graphique 3. Maintien de la paix, aide publique au développement et aide d'urgence (RDC, 2007) : une forte décroissance de l'aide



Source : CAD-OCDE (2008), *Resource flows to fragile and conflict-affected states* (Flux des ressources à destination des états fragiles et affectés par les conflits), OCDE, Paris³².

30 International Crisis Group (2009), *Congo : 5 priorités pour une stratégie durable de construction de la paix*, rapport Afrique no.150, mai 2009, ICG.

31 Afin d'encourager la réconciliation et la sécurité humaine, le rapport de l'International Crisis Group appelle le gouvernement congolais et la communauté internationale à :

- « Investir d'importantes ressources dans la réintégration des anciens combattants par des programmes de reconstruction générateurs d'emplois et de formation professionnelle.
- Augmenter les capacités d'arrestation, de détention et de jugement [...], particulièrement pour les violences sexuelles [...].
- Intensifier les efforts de sensibilisation à destination des civils et des dirigeants militaires sur les crimes sexuels par la mise en place d'une campagne nationale contre les violences sexuelles ».

32 OCDE. 2008. www.oecd.org/dataoecd/14/14/43293581.pdf.

Tableau 1. 39 % de l'aide publique au développement est dépensée pour le maintien de la paix (2000-07)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Opérations de Maintien de la Paix 2000-07	Opérations de Maintien de la Paix en % de l'APD 2000-07
Côte d'Ivoire.	-	-	-	83	337	382	450	471	1723	53 %
Congo, Dem. Rep.	246	389	480	636	901	1055	1085	1116	5908	39 %
Haïti	-	-	-	35	377	480	484	535	1910	65 %
Libéria	-	-	-	548	741	707	676	688	3360	196 %
Sierra Leone	521	618	603	449	265	86	-	-	2541	79 %
Soudan	-	-	-	-	219	801	990	846	2856	33 %
Timor-Leste	528	454	288	196	82	2	0	-	1549	78 %
TOTAL	1505	1695	1581	2171	3461	3908	3929	2770	22019	49 %

Source : CAD-OCDE (2008), *Resource flows to fragile and conflict-affected states* (Flux des ressources à destination des états fragiles et affectés par les conflits), OCDE, Paris³³.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 4. Au cours des 5 dernières années, la communauté internationale a-t-elle investi pour la prévention des conflits et de la fragilité suffisamment et d'une façon efficace ou insuffisamment ou d'une façon inefficace ?

Cette question n'a pas pu être tranchée en ces termes. Toutefois, les participants se sont mis d'accord pour souligner l'investissement important fait dans la prévention jusqu'à maintenant, tout en précisant qu'il devra être consolidé par des programmes de plus long terme, par exemple la reconstruction du tissu social.

33 Source : Réunion consultative. Cette réponse à l'indicateur qualitatif a été majoritaire plutôt que consensuelle.

Principe 5 : Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement

Les liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement sont déjà bien assimilés dans les discours sous le sigle « 3 D » (Diplomatie, Défense, Développement) et ont **bien été pris en compte** dans les programmes du gouvernement. La communauté internationale connaît toutefois des résultats encore limités dans son soutien à la **réforme du secteur de sécurité**.

1. Des stratégies multisectorielles

Les participants ont souligné que les “3D” relèvent en premier lieu des fonctions régaliennes de l'État. On peut d'ailleurs noter une certaine avancée dans l'élaboration de **stratégies intégrées multisectorielles** par le gouvernement :

- Le PAP prend en compte la dimension sécuritaire (y compris la justice) du pays.
- La création d'emplois pour les jeunes – un facteur crucial de réussite dans la consolidation de la paix – a été choisie comme priorité dans les 5 chantiers du Président Joseph KABILA.
- A l'Est, le plan d'urgence de stabilisation ou le Programme de Stabilisation et de Reconstruction des Zones sortant des Conflits armés (STAREC) a été finalisé en juin 2009 (*voir encadré 2*).
- La Communauté économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL) a été citée comme un autre exemple de bonne pratique liant les objectifs politiques, sécuritaires et de développement au niveau régional³⁴.

Encadré 2 : Plan d'urgence de stabilisation de l'Est

Développé pour une période de 6 mois, soit de juin à décembre 2009, ce plan d'urgence de 1.2 milliards USD est réalisé à partir d'une cartographie des initiatives et interventions déjà en cours sur le terrain, principalement celles envisagées dans le cadre du plan de stabilisation initié en 2008 avec l'appui de la MONUC pour les provinces du Nord et Sud-Kivu ; le programme Amani Leo (“la paix maintenant”) ainsi que les initiatives similaires de stabilisation et de pacification appuyées par les partenaires au développement dont l'Allemagne, la coopération britannique, le PNUD, etc. Les zones à couvrir par ce Plan sont le Haut-Uélé, le Bas-Uélé, l'Ituri, le Nord-Kivu, le Sud-Kivu, le Maniema et le Tanganyika. Trois composantes essentielles constituent l'ossature de ce plan d'urgence ; à savoir la composante sécuritaire, la composante humanitaire et sociale et celle de la relance économique :

- La **composante sécuritaire** poursuit trois objectifs prioritaires, notamment la consolidation des acquis des opérations contre les FDLR, la LRA et les autres groupes armés ; le parachèvement de l'intégration des éléments FARDC et groupes armés ; et le rétablissement de l'autorité de l'État.
- La **composante humanitaire et sociale** qui vise à faciliter le retour volontaire des réfugiés congolais et personnes déplacées internes ; la réinsertion des déplacés et rapatriés ; ainsi que la protection de la population civile.
- La **composante relance économique** qui tient à rétablir les conditions d'activité économique et à harmoniser les relations économiques dans la sous-région des Grands Lacs.

Source : Le Potentiel du 10 juin 2009³⁵.

34 La CEPGL est une organisation internationale créée en 1976 pour l'intégration économique et la facilitation des mouvements des biens et des personnes entre le Burundi, la RDC et le Rwanda. Depuis 2004, la Commission européenne sous l'initiative du commissaire, Louis Michel, a cherché à soutenir des modalités d'une éventuelle relance de la CEPGL.

35 Le Plan de stabilisation a été finalisé et rendu public après cette réunion.

2. « Comme il y a un point d'achèvement démocratique, il y a un point d'achèvement sécuritaire »

Faisant écho au rapport du Secrétaire général des Nations Unies³⁶, les participants ont porté une attention particulière aux objectifs sécuritaires. Même si les efforts diplomatiques continuent à l'Est et si l'aide au développement se matérialise (malgré beaucoup de retard), la communauté internationale doit aussi **renouveler son appui à la formation d'une armée républicaine et professionnelle** : « *comme il y a un point d'achèvement démocratique, il y a un point d'achèvement sécuritaire* ».

Même si ce domaine a connu quelques avancées **récentes** – telles que la formation de la Police d'Intervention rapide, le recensement des forces armées, la démobilisation de 132 000 combattants, la mise en place d'un système de paiement pour les FARDC et la mise en place du Conseil supérieur de la Magistrature fin 2008, **le soutien apporté par la communauté internationale au secteur de la sécurité n'a pas été suffisant, coordonné, et efficace**³⁷.

Depuis mai 2008, le Représentant Spécial du Secrétaire général de la MONUC a établi un **bureau de coordination de la réforme du secteur de la sécurité**. Ce bureau de coordination a créé un groupe de travail RSS, auquel les acteurs internationaux, tels que le PNUD et l'Union européenne, à travers EUSEC et EUPOL, participent³⁸. La MONUC et les partenaires internationaux (EUSEC) apportent également un appui à la relecture du Plan révisé de la Réforme de l'Armée, présenté aux partenaires en février 2009³⁹.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 5. Pourcentage de l'assistance qui s'aligne sur un cadre intégré multisectoriel.

*58 % de l'aide est comptabilisé dans le budget national*⁴⁰.

- **Pour la coopération au développement** : bien que les bailleurs soient alignés sur le plan stratégique sur le Country Assistance Framework, cet alignement ne se traduit pas par un alignement financier. En revanche, les élections de 2006 ont été financées par un fonds fiduciaire multi-bailleurs et le Pooled Fund est un fonds fiduciaire multi-bailleurs représentant 30-40 % de l'aide humanitaire. De plus, il est envisagé prochainement un plus grand alignement de l'assistance sur un cadre intégré multisectoriel, notamment les financements du Fonds de Consolidation de la Paix et le Fonds pour le renforcement des capacités.

- **Pour la sécurité** : Environ 65 % du Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion a été financé par un fonds fiduciaire multi-bailleurs, le Multi-Donor Demobilization and Réintégration Program (MDRP). Il n'y a pas eu de fonds fiduciaire multi-bailleurs pour la réforme des FARDC ni pour l'appui à la Police nationale congolaise (PNC), mais la PNC a bénéficié d'un forum multi-partenaires (administration-bailleurs).

36 Conseil de Sécurité des Nations Unies (mars 2009) : « *Sans une transformation profonde de l'armée et de la police [...], et une restauration du système judiciaire, les perspectives d'une paix et d'une stabilité durables s'amenuiseront considérablement* ».

37 Conseil de Sécurité des Nations Unies (mars 2009) : « *Le foisonnement de liens bilatéraux entre le gouvernement et les partenaires de la communauté internationale [dans le secteur de la sécurité], [a] entraîné non seulement des chevauchements entre les activités des secondes mais aussi une perte d'efficacité et l'amointrissement des réalisations concrètes* ».

38 La MONUC accompagne le gouvernement dans la réforme du secteur de sécurité à travers ses composantes militaires (formation des brigades intégrées), État de droit (réforme du secteur de la justice et aide au renforcement des capacités des magistrats) et police (formation de la Police Nationale Congolaise et à l'élaboration du cadre légal de la réforme de la police congolaise).

39 Voir <http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1685>.

40 Enquête de Suivi de la Déclaration de Paris (2008), www.oecd.org/dataoecd/26/2/42498545.pdf.

Principe 6 : Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus

La non-discrimination a été débattue à deux niveaux :

- La discrimination envers le pays (« les orphelins de l'aide ») et
- La discrimination au sein du pays.

La RDC est perçue comme discriminée par rapport à d'autres pays, le **niveau d'aide par habitant étant plus bas que la moyenne en Afrique sub-saharienne**. La mauvaise répartition de l'aide aurait aussi contribué à la création de poches d'exclusion. S'agissant de promouvoir la non-discrimination au sein du pays, l'engagement positif de la communauté internationale a été le plus visible dans **la promotion et la protection des femmes**. Ailleurs, leur influence sur **la lutte contre l'impunité, la corruption et les atteintes aux droits de l'homme** – causes récurrentes de la discrimination envers les plus faibles en RDC – est perçue comme faible.

1. La RDC, orpheline de l'aide ?

Les statistiques confirment que la **RDC est comme « orpheline de l'aide » au développement**. D'après les statistiques de la Banque mondiale, l'aide par habitant en RDC est volatile et, mise à part l'année 2003, reste en-dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne (*voir Tableau 2*).

Tableau 2. Aide publique au développement par habitant

	2003	2004	2005	2006	2007
DRC	98	32	30	33	19
Afrique Subsaharienne	34	36	43	52	44

Source : Banque mondiale (2008), *Indicateurs du développement dans le monde*. <http://econ.worldbank.org>.

En revanche, la plus grosse mission de maintien de la paix des Nations Unies est actuellement la MONUC, avec 17 000 casques bleus et un budget de 1.35 milliards USD pour la période 1 juillet 2009 - 30 juin 2010⁴¹.

Des participants ont souligné les richesses du pays, appelant ainsi la communauté internationale à soutenir avant tout une amélioration de la gestion des ressources naturelles et celle des finances publiques. Certains parlent ainsi d'un « *aléa moral* » en RDC⁴². Par exemple, dans un rapport sur le secteur minier, la Banque mondiale estime que le manque de régulation dans le secteur minier et les pratiques frauduleuses des compagnies et agences gouvernementales ont généré un manque à gagner de 245 millions de dollar en revenus fiscaux⁴³. La corruption et la mauvaise gouvernance permettraient à certains de s'enrichir de manière illicite, laissant ainsi à la communauté internationale le soin de répondre aux besoins de base pour la population.

2. Des provinces orphelines de l'aide ?

La majorité des participants s'est accordée à dire que la communauté internationale a contribué à une mauvaise répartition de l'aide par province et par secteur (*voir Principe 10*) et ainsi a aggravé la situation, plutôt qu'a aidé à résorber les divisions au sein de la société congolaise. Certains vont jusqu'à soupçonner la communauté internationale de donner la préférence à certains groupes ethniques. Il est cependant difficile d'appuyer ces assertions par des faits.

41 Source : www.un.org/en/peacekeeping/missions/monuc/monuc_background2009.pdf.

42 Forme d'effet pervers, l'aléa moral est le risque qu'un agent, isolé d'un risque, se comporte différemment que s'il était totalement exposé au risque.

43 Banque mondiale (mai 2008), *DRC: Growth with Governance in Mining* (La République Démocratique du Congo : La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance), Banque mondiale, Washington, D.C. <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/drcgrowthgovernanceenglish.pdf>.

3. Genre et droits humains

En ligne avec ses principes et politiques envers les Objectifs du millénaire pour le développement et la réduction de la pauvreté, la communauté internationale a cherché à promouvoir la non-discrimination au sein du pays. Tout particulièrement, de nombreux bailleurs de fonds ont adopté des Cadres d'Assistance Pays prenant en compte **la dynamique d'égalité des genres** de la RDC. La communauté internationale a aussi soutenu le rôle des femmes pendant la campagne électorale de 2005-06 et les programmes financés par les bailleurs de fonds pour lutter contre les violences sexuelles à l'est du pays ont été nombreux. Sur cette question, la société civile congolaise a pu informer et mobiliser la population, mais les défis dans ce domaine demeurent considérables⁴⁴.

Concernant les droits humains, les représentants de la société civile ont considéré que **la communauté internationale ne prenait pas suffisamment en compte le respect des droits humains en RDC**. D'après le 27^{ème} rapport des Nations Unies, la situation sur le plan des droits de l'homme est demeurée très préoccupante⁴⁵.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 6. Toutes choses restant égales par ailleurs, l'engagement international a-t-il un impact positif ou négatif sur les divisions sociales ?

Bien que, faute de temps, cet indicateur n'a pas pu faire l'objet d'un débat, la réponse est plutôt « négatif » (voir Principe 6, points 2 et 3).

44 Au cours des 15 dernières années, les violences sexuelles ont été généralisées et systématiques au Congo, où plus d'une douzaine de groupes armés ont utilisé le viol pour terroriser, punir et contrôler les civils (Human Rights Watch). Le nombre de cas reportés de violence sexuelle a augmenté au cours des années. Les Nations Unies ont enregistré 7 703 cas de violences sexuelles perpétrées par l'armée et les groupes rebelles en 2008, un chiffre alarmant, même s'il peut en partie refléter à une certaine réussite dans les campagnes de sensibilisation.

45 « Des groupes armés, dont la LRA et les FDLR, ont commis de graves atteintes aux droits de l'homme, principalement sous forme d'exécution arbitraire, de viol et d'enlèvement de civils. Des membres des forces de sécurité, en particulier les FARDC et la Police nationale congolaise, se sont aussi rendus coupables d'un grand nombre d'atteintes graves aux droits de l'homme, en particulier d'exécutions arbitraires, de viols, de tortures et de traitements cruels, inhumains ou dégradants. De plus, des membres des services de renseignements, tant civils que militaires, ont été impliqués dans des atteintes aux droits de l'homme pour raisons politiques : arrestation et détention arbitraires, disparitions forcées, torture et extorsion. Nombre de défenseurs des droits de l'homme, de journalistes et de personnalités politiques ont été victimes d'arrestation arbitraire et de harcèlement et ont fait l'objet de menaces et de mesures d'intimidation de la part de la police, d'autres forces de sécurité et des autorités locales. Il y a bien eu quelques cas de responsables subalternes poursuivis pour atteinte aux droits de l'homme, mais la lutte contre l'impunité aux échelons supérieurs de la police et des forces armées restent un grand problème et une des causes du caractère épouvantable de la situation du pays sur le plan des droits de l'homme. L'intégration dans les FARDC de responsables du CNDP accusés de crimes de guerre est très préoccupante, en particulier dans le cas de Bosco Ntaganda ».

Principe 7 : S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte

L'alignement sur les priorités nationales existe à travers le Cadre d'assistance pays (CAP), le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRCP) et le Programme d'actions prioritaires (PAP).

Toutefois, la communauté internationale n'a pas eu recours aux **systèmes nationaux** de passation de marché et gestion des finances publiques, considérés comme trop faibles. Un appui technique pour renforcer les systèmes nationaux (finances publiques et passation des marchés) ainsi qu'une accélération des réformes sont nécessaires. En général, la communauté internationale aurait tendance à « *chercher des raccourcis* » et à ne pas suffisamment impliquer les structures administratives du pays. Les bailleurs de fonds se sont engagés à réduire le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre (estimé à 146 dans la dernière enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris), ce qui bénéficierait au « *renforcement des capacités de gestion de projets et programmes des agents et cadres de l'administration publique* »⁴⁶.

Quant à la nécessité de s'aligner sur les **priorités sub-nationales**, cela est particulièrement nécessaire dans le contexte de la décentralisation inscrite dans la Constitution, mais demeure difficile en l'absence d'une véritable politique de développement au niveau des provinces et entités territoriales décentralisées. Le PAP 2009–10 devrait permettre la mise en place de stratégies de développement au niveau des provinces et entités territoriales décentralisées, permettant ainsi aux donateurs de mieux s'aligner sur les priorités locales.

1. Un Principe consensuel mais demandant des efforts côté national comme international

L'alignement sur les priorités nationales existe formellement à travers le DSCRCP et le PAP. Toutefois, la multiplication des documents-cadres (*voir Encadré 1*) et le manque d'opérationnalisation de certains d'entre eux, étant donné le manque de données statistiques, de priorisation et de suivi et évaluation, limitent de fait cet alignement.

L'alignement, selon la définition de la Déclaration de Paris, porte aussi sur un alignement des **systèmes nationaux** du pays. Or, en RDC, la communauté internationale continue à faire largement appel à des unités parallèles de mise en œuvre – une pratique citée comme particulièrement nuisible au renforcement de l'État. Mise à part l'Alliance globale de vaccinations GAVI, aucun des pays donateurs n'a eu recours au système national de passation de marchés ou au système de gestion des finances publiques. D'après l'enquête conduite en 2008 sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, il y aurait 146 unités parallèles au total. Selon cette enquête, « *les contraintes auxquelles se heurtent les donateurs pour l'utilisation du système de gestion des finances publiques et des procédures de passation de marché public les poussent à exercer eux-mêmes le contrôle des ressources et à utiliser les structures de mise en œuvre parallèles pour la gestion des projets* ».

Les participants ont reconnu que, si la communauté internationale a continué à avoir recours aux unités parallèles de mise en œuvre, cela reflète en partie **un manque de capacité et un problème de corruption au niveau de l'État congolais**. La communauté internationale est tenue de montrer des résultats à ses contribuables. Elle doit ainsi mettre en place des mécanismes pour s'assurer que leurs projets soient suffisamment visibles et efficaces, quitte à y sacrifier parfois leur caractère durable. Comment sortir de ce cercle vicieux ?

Il faut adopter et mettre en œuvre les réformes institutionnelles (Code des marchés publics, gestion des finances publiques, fonction publique) et rendre opérationnelle la **Plate-forme de Gestion de l'Aide et des Investissements** – deux actions prioritaires identifiées dans l'enquête 2008 de la Déclaration de Paris – qui sont avant tout du ressort de l'État.

⁴⁶ Une unité de mise en œuvre est une entité spécifiquement chargée de gérer des projets ou programmes à l'appui du développement. Une unité de mise en œuvre de projet est dite parallèle lorsqu'elle est mise en place et opère, sur ordre d'un donneur, en dehors des structures institutionnelles et administratives existantes du pays.

Pour les participants, les partenaires internationaux se sont certes investis dans le **renforcement de compétences clés** (voir Principe 3) mais se montrent « *trop pressés* » et ont tendance à « *chercher des raccourcis* » et à ne pas impliquer suffisamment les structures administratives du pays. Les représentants de la société civile ont souligné les nombreuses occasions manquées lors de leur soutien aux élections. Par exemple, un recensement administratif aurait pu être mené lors de l'opération d'identification et d'enrôlement des électeurs en 2005.

2. Une nécessité croissante de prendre en compte les priorités au niveau provincial

Dans le cas de la RDC – un pays aussi vaste que l'Europe de l'Ouest – l'alignement aux priorités locales, c'est-à-dire aux priorités des provinces et entités territoriales décentralisées, est considéré comme essentiel. Il est toutefois difficile à appliquer en l'**absence de plan d'aménagement du territoire et/ou de politique de développement au niveau local**. En outre, une vaste partie du pays est démunie d'institutions publiques visibles et d'autorités efficaces, ce qui rend difficile un alignement pour les bailleurs de fonds sur les priorités et/ou systèmes locaux.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 7. Pourcentage des flux d'aide au secteur gouvernemental qui est signalé dans les budgets nationaux des pays partenaires

Le pourcentage des flux d'aide au secteur gouvernemental s'élève à 58 % en 2007, ce qui est nettement inférieur à ce qui avait été enregistré en 2005 (81 %) ⁴⁷. Sur cet indicateur, les participants ont souligné les faits suivants:

- *En ce qui concerne le pourcentage de l'aide signalé dans les budgets de l'État, trop peu d'information est disponible sur les activités des ONG et sur leurs budgets en RDC – une information dont dispose la communauté internationale.*
- *De nouvelles modalités de financement (fonds fiduciaires, soutien budgétaire, etc.) pour soutenir les programmes du gouvernement ont émergé ; cela devrait permettre une meilleure prise en compte de l'aide dans le budget de l'État.*

47 Indicateur numéro 3 de l'Enquête 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (« Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales »). Cependant, le rapport de 2006 sur l'*Évaluation des objectifs de la Déclaration de Paris* indiquait que l'indicateur 3 pouvait être surévalué. *Source* : www.oecd.org/dataoecd/26/2/42498545.pdf.

Principe 8 : S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux

Les principaux points de discussion ont porté sur les mécanismes de coordination de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, et sur le manque de passerelle entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. (Voir Principe 5 pour une discussion sur la coordination des partenaires internationaux dans le domaine sécuritaire).

Les participants ont **reconnu les efforts de coordination** des partenaires internationaux au cours de ces dernières années. Ils ont salué les bénéfices des *clusters*⁴⁸ et du *Pooled Fund* dans les actions humanitaires, et la formation récente de groupes thématiques destinés à soutenir les cadres stratégiques de développement du gouvernement. Ils ont cependant reconnu le **manque de coordination des actions de développement sur le terrain et le besoin d'un effort de leadership supplémentaire** de la part du gouvernement.

1. Aide humanitaire

D'après les représentants des Nations Unies et des ONG internationales, les mécanismes de coordination de l'action humanitaire fonctionnent relativement bien en RDC, grâce à l'élaboration annuelle de **Plans d'Action Humanitaire** (PAH, l'outil de planification stratégique de la communauté humanitaire en RDC), et, depuis 2006, à l'utilisation d'un fonds commun, le *Pooled Fund*, qui a permis de renforcer le rôle du Coordinateur humanitaire des Nations Unies⁴⁹.

En outre, le gouverneur de la province du Nord-Kivu, par exemple, a mis en place un **Comité provincial de Coordination du Développement** (CPCD) afin d'améliorer la coordination de toutes les actions humanitaires et de développement sur l'ensemble de la Province du Nord-Kivu. Ce système de concertation et de coordination entre les autorités et les ONG internationales est maintenant opérationnel, ce qui n'est pas toujours le cas avec les bailleurs de fonds dans les actions de développement. D'autres provinces se sont aussi engagées sur cette voie, bien que globalement ces mécanismes ne soient pas encore harmonisés entre les provinces.

2. Diplomatie, aide au développement et secteur de sécurité

La communauté internationale a multiplié les efforts de coordination pendant la période de transition (2002–06), permettant ainsi **une réponse coordonnée** (et l'utilisation de fonds communs) aux besoins de la transition⁵⁰. Les bailleurs de fonds ont aussi cherché à coordonner leur appui au DSCRP à travers le CAP. Les tractations entre agences onusiennes, MONUC, Banque mondiale, Commission européenne, agences bilatérales et autres entités appartenant au corps diplomatique, ont alors été nombreuses, mais nécessaires. Une évaluation externe⁵¹ conclut que **le CAP a permis aux bailleurs de fonds de mieux s'organiser**, mais que cela n'a pas été suffisant pour générer des résultats concrets. Cela s'explique en partie par le manque initial de concertation avec le gouvernement et en partie par le manque de *leadership* de ce dernier. Le Comité de coordination de ressources extérieures (CCRE) du gouvernement étant décrit jusqu'à récemment comme « *léthargique* », les bailleurs de fonds se retrouvent ainsi sans interlocuteur principal ou guichet unique, avec, d'après le représentant d'un bailleur, sept ministères impliqués dans la coordination de l'aide.

48 Les *clusters* de l'action humanitaire en RDC, chacun étant coordonné par un chef de file désigné, sont les suivants: Coordination, Abris et biens non alimentaires (NF), Eau, Hygiène et Assainissement (WATSAN), Éducation, Logistique, Nutrition, Protection, Réintégration et Relèvement communautaire, Santé et Sécurité alimentaire.

49 Les fonds communs, dont le *Pooled Fund* et le *Central Emergency Response Fund* (CERF), constitue un tiers de l'aide humanitaire versée en RDC en 2008. Voir PNUD (2008), *Pooled Fund Report*, 2008.

50 Pendant la transition, le CIAT a permis une coordination relativement efficace des partenaires internationaux à tous les niveaux diplomatique, sécuritaire et de développement. Depuis l'installation d'un gouvernement élu en RDC, la communauté diplomatique de l'Union européenne s'est appuyée sur cette expérience pour continuer à se coordonner.

51 Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations Unies / Banque mondiale (30 mai 2008), *The DRC's Country Assistance Framework: A "Big Tent" built from "Big Ideas"?*, Nations Unies/ Banque mondiale.

Il faut cependant noter que l'aide est mieux coordonnée dans certains secteurs que dans d'autres. Il y a eu quelques avancées à travers notamment la mise en place des **groupes thématiques** (GTs) en janvier 2008⁵². De nouveaux **programmes de développement multi-bailleurs**, impliquant les ministères, tels que le programme *Pro-Routes* de la Banque mondiale et de DFID, ont aussi été lancés fin 2008. Enfin, les bailleurs de fonds ont entamé des **discussions pour une division du travail** plus effective dans les différents secteurs⁵³. **La police** est souvent citée comme un bon exemple de dialogue efficace entre le gouvernement et les acteurs internationaux, réunis dans le cadre d'un Comité de suivi des réformes de la police. La coordination des opérations dans le secteur de **la santé** à travers les 515 zones de santé réparties sur tout le territoire est aussi à noter. En revanche, les bailleurs de fonds se coordonnent peu dans d'autres secteurs, notamment pour la **réforme des armées**. La coordination de l'aide au développement reste faible tant « *au niveau des opérations qu'au niveau des provinces* » (l'implication des bailleurs de fonds dans le CPCD au Nord-Kivu est restée limitée).

Tableau 3. Nombre de donateurs et fragmentation (2005-06) : Deux donateurs majeurs

	Nombre de donateurs	Nombre des donateurs de plus de 90 % de l'APD	% de l'APD du premier donateur	% de l'APD deuxième donateur	% de l'APD du troisième donateur	% total de l'APD des 3 premiers donateurs
RDC	24	8	IDA (43 %)	European Commission (22 %)	Belgium (8 %)	73 %

Source : CAD-OCDE (2008), *Resource flows to fragile and conflict-affected states* (Flux des ressources à destination des états fragiles et affectés par les conflits)⁵⁴ OCDE, Paris.

3. Manque de passerelles entre action humanitaire et aide au développement

Le manque de passerelles entre action humanitaire et aide au développement a aussi fait l'objet de débats. La majorité des participants perçoit les ONG internationales comme opérant souvent « **en parallèle** ». Elles ne sont pas systématiquement impliquées dans les discussions avec les bailleurs de fonds et le gouvernement central, malgré des progrès notables dans certains secteurs (par exemple santé et protection de l'enfance).

Leur rôle en RDC est pourtant significatif et beaucoup d'entre elles ont commencé à mettre en œuvre des **projets de plus long terme** qui cherchent à établir une passerelle entre action humanitaire et aide au développement tout en invitant **les autorités locales à s'impliquer davantage**. Les ONG ont également cherché à renforcer les capacités des autorités locales dans le cadre de projets pluriannuels.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 8a. A-t-il été convenu d'une division du travail ?

Faute de temps, cette question n'a pas pu faire l'objet d'un débat lors de la consultation. Toutefois, une division du travail a été convenue une semaine plus tard, lors du Forum national de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'aide (16 juin 2009) : « A la suite du Forum, le Gouvernement et les Partenaires au Développement se concerteront pour évoluer vers une division de travail plus rationnelle des aides, qui sera évaluée dans un an ».

Indicateur 8b. Pourcentage d'assistance passant par des fonds fiduciaires multi-donneurs.

Voir Indicateur 5 : 21 % des missions des donneurs sont coordonnées ; 23 % des travaux analytiques⁵⁵.

52 Les GTs doivent notamment permettre le suivi et l'évaluation du DSCR, la recherche d'un consensus, des voies et moyens pour un développement concerté et durable, l'élaboration des stratégies sectorielles, la création d'un cadre formel de concertation et de dialogue continu entre les ministères sectoriels, les organisations de la société civile, les organisations non gouvernementales (ONG), le secteur privé et les partenaires au développement.

53 Ces discussions ont eu lieu à la suite de la consultation sur les Principes, lors du Forum national de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'aide (15-16 juin 2009).

54 OCDE. 2008. www.oecd.org/dataoecd/37/20/40636926.pdf.

55 La Déclaration de Paris prévoit comme objectifs 40 % et 66 % respectivement. Enquête de Suivi de la Déclaration de Paris (2008), www.oecd.org/dataoecd/26/2/42498545.pdf.

Principe 9 : Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite

En dehors de l'action humanitaire, où des mécanismes rapides d'intervention existent, les participants se sont accordés à dire que la **communauté internationale n'agit pas suffisamment vite**. Les mécanismes de réponse rapide d'intervention restent rares. La conception et mise en œuvre de projets de développement semblent toujours prendre plus de temps que prévu, à cause de lourdeurs administratives tant du côté du gouvernement que du côté des bailleurs de fonds.

En revanche, la communauté internationale reconnaît **l'importance d'un engagement multidimensionnel sur le long terme** ; les chances de réussite de leur engagement étant tributaires de leurs efforts d'évaluation et de suivi, de leur soutien aux prochaines élections, de la remise de la dette et du désengagement, à terme, de la MONUC.

1. Agir vite

Les **critères de déclenchement** existent pour l'aide humanitaire, même s'ils ne sont pas encore suffisamment pris en compte dans l'ouest du pays. Depuis 2008, le *Needs assessment framework* (NAF) a été élaboré par les Comités permanents inter-agences (CPIA) et les *clusters*⁵⁶ dans les provinces. Le NAF définit des seuils d'action humanitaire, facilitant l'identification, sur base d'indicateurs clé (malnutrition, mortalité/morbidité, protection des populations), des zones de la RDC où la situation humanitaire a franchi un seuil de crise. Ainsi, en 2008, le PAH a reçu 574 millions USD, soit une augmentation de 24 % comparé à 2007, répondant ainsi à 78 % des besoins, estimés à 737 millions USD. Par ailleurs, des travaux de l'OCDE montrent qu'une combinaison de leadership et de mécanismes pour la mise en commun de ressources est essentielle à une réponse rapide aux besoins humanitaires. Ainsi le *Consolidated Appeal Process* en RDC s'est peu à peu orienté vers un processus fondé sur des objectifs communs plutôt qu'une collection de projets disparates⁵⁷.

Le rôle positif que la communauté internationale a joué dans la **réussite de la transition** est indéniable. En effet, l'aide au développement, les efforts diplomatiques, logistiques et sécuritaires de la communauté internationale ont augmenté de façon significative pendant la période de transition.

Toutefois, depuis la transition et malgré la promesse de fonds supplémentaires⁵⁸, les flux d'aide au développement (et au renforcement des institutions) n'ont pas suivi (*voir Graphique 1*).

Le rapport du Ministère du Plan sur la **cartographie de l'aide**, récemment finalisé dans le cadre du Forum national sur l'Efficacité de l'aide, confirme cela : sur les années 2007 et 2008, les bailleurs de fonds n'ont versé que 2.2 milliards USD sur un engagement total de 4.4 milliards USD (jusqu'en 2013). Par contre la même cartographie indique, en relation avec le PAP 2007-08, que « les versements des bailleurs de fonds ont été globalement équivalents aux annonces faites en juillet 2007 au Gouvernement et représentent un taux moyen de réalisation de 102.77 % »⁵⁹. Toutefois, en l'absence de fonds des donateurs traditionnels, suffisants ou capables d'être absorbés rapidement⁶⁰, le gouvernement a fait appel à d'autres pays tels que la Chine, pour financer les cinq Chantiers – ceci afin de

56 Les *clusters* de l'action humanitaire en RDC, chacun étant coordonné par un chef de file désigné, sont les suivants: Coordination, Abris et biens non alimentaires (NFI), Eau, Hygiène et Assainissement (WATSAN), Éducation, Logistique, Nutrition, Protection, Réintégration et Relèvement communautaire, Santé et Sécurité alimentaire.

57 DAC-OCDE (2009), *Framing Paper : Transition Financing Procedures and Mechanisms* (Article de principe cadre : Mécanismes et procédures de financement de transition), OCDE, Paris.

58 Réunion du Groupe consultatif sur la République Démocratique du Congo, Paris, France, les 29 et 30 novembre 2007.

59 Gouvernement de la République Démocratique du Congo, Ministère du Plan (2009), « Cartographie et adéquation de l'aide en RDC », *Forum national de haut niveau sur l'Efficacité de l'aide en RDC*, 15-16 juin 2009, p. 29, Ministère du Plan, Kinshasa.

60 D'après la PGAI, il resterait de 10 à 40 % de fonds disponibles non décaissés selon les donateurs.

pouvoir montrer des résultats plus significatifs et plus rapides à la population, à l'aube des prochaines élections présidentielles et législatives en 2011. Selon l'OCDE, les donateurs avaient programmé de verser 798 millions USD en 2007, mais seulement 20 % de cette somme, soit 156 millions USD ont été enregistrés comme décaissement par le gouvernement⁶¹.

Tableau 4. Aide au développement 2003-07 : une décroissance

Engagements

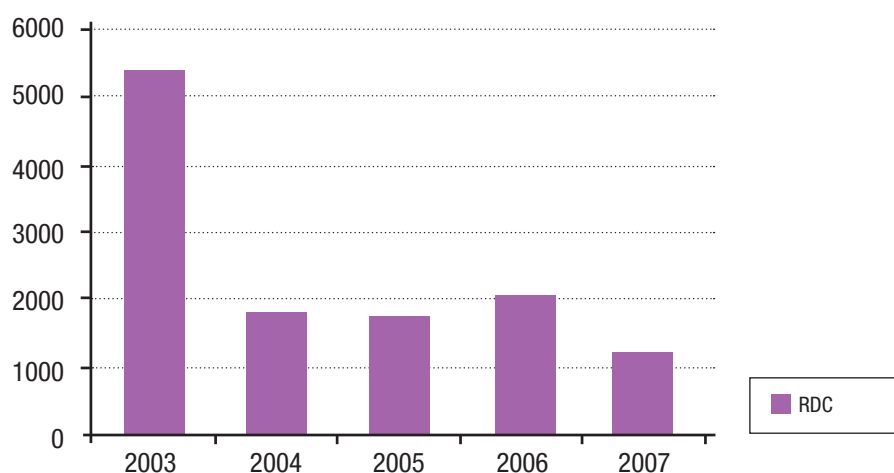
Pays Donateurs	2003	2004	2005	2006	2007
Total	5855.32	2064.08	2074.38	2051.73	1546.14
Pays CAD	5144.36	1207.14	1196.03	1633.7	806.28
Agences Multilatérales	710.96	856.94	878.35	418.03	739.85

Décaissements

Pays Donateurs	2003	2004	2005	2006	2007
Total	5145.15	1418.92	1507.48	1795.96	1036.22
Pays CAD	5081.22	1179.61	1211.53	1501.61	785.9
Agences Multilatérales	63.93	239.31	295.95	294.35	250.32

Source : Base de données en ligne CAD-OCDE: www.oecd.org/dac/stats/idsonline.

Graphique 4. Aide publique au développement (2003-07), décaissements (en millions d'USD)



Source : Base de données en ligne CAD-OCDE : <http://dotstat.oecd.org/wbos/index.aspx>

Coté national, l'immobilisme politique, combiné à l'instabilité politique, les lourdeurs administratives tant au niveau de l'administration (exécutif et législateur) qu'au niveau des donateurs, mais aussi l'ampleur des programmes de développement négociés avec le gouvernement (par exemple, Pro-routes avec la Banque mondiale, Programme de gouvernance avec le PNUD) sont également des facteurs expliquant les délais importants dans les décaissements de l'aide au développement.

2. Rester engagé assez longtemps

Pour ce qui est de « rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite », la communauté internationale reconnaît le besoin **d'adopter un horizon de long terme pour le renforcement de l'État et la lutte contre**

61 Indicateur 7, *Enquête de Suivi de la Déclaration de Paris* (2008), www.oecd.org/dataoecd/26/2/42498545.pdf. L'objectif est de 91 % en 2010.

la pauvreté en RDC. Les chances de réussite de leurs programmes de soutien au gouvernement (et autres parties prenantes) dépendront en partie d'une meilleure prise en compte de cet horizon temporel et en partie d'un travail de rétrospection (c'est-à-dire d'évaluation et de suivi) sur leurs activités. Leur soutien aux élections locales et prochaines élections générales de 2011 est considéré comme crucial.

Deux autres questions se posent aussi à l'avenir :

- **L'allègement de la dette** : résoudre le problème du surendettement de la RDC reste à être pris en compte dans les modalités de financement du pays. La dette publique extérieure du pays était estimée à 10.6 milliards USD en 2006 et à 12.2 milliards USD en 2007⁶². Bien que qualifiée pour une remise de dette au titre de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés, la RDC n'a pas atteint son point d'achèvement⁶³. Le FMI est sur le point de finaliser les négociations pour un nouveau programme au titre de la Facilité de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, à condition que l'accord de coopération entre la Chine et la RDC – un prêt de 6 milliards USD, qui va à l'encontre de la soutenabilité de la dette du pays – soit renégocié à des termes plus favorables au pays.
- **Le désengagement de la MONUC** : déployée en RDC depuis neuf ans, la MONUC a commencé à se désengager dans les régions ouest du pays. Un soutien au développement est pourtant encore nécessaire et le Bureau intégré des Nations Unies cherche ainsi à réallouer les fonds et programmes de la MONUC aux agences onusiennes. A cet égard, il faut noter le développement récent d'un Cadre stratégique intégré, une initiative conjointe de la MONUC et de l'équipe-pays des Nations Unies, destinée à identifier les objectifs communs pour les Nations Unies dans la République Démocratique du Congo dans le cadre d'une reconfiguration de la MONUC.

Tableau 5. Prévisions des volumes d'aide pour la RDC (2008-10) : une décroissance par rapport au RNB

APD ⁶⁴ Baseline USD en million	APD planifiée USD en million			Variation USD en million		APD/revenu national brut en %	
2005	2008	2009	2010	2005-10		2005	2010
890	1 012	1 073	1 123	26 %	233.0	13.2	10.9

Source : CAD-OCDE (2008), *Resource flows to fragile and conflict-affected states* (Flux des ressources à destination des états fragiles et affectés par les conflits), OCDE, Paris⁶⁵.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 9a. Existe-il des mécanismes d'intervention rapide ?

Non, ou ceux qui existent ne sont pas efficaces⁶⁶.

Indicateur 9b. Montant de l'aide consacrée à un moment donné au-delà d'une période de 3 ans

D'après les informations disponibles dans la base de données de la Plate-forme de Gestion de l'Aide et des Investissements (PGAI -Ministère du Plan), ce montant serait d'environ 10% de l'aide totale et concerne les financements de la Banque mondiale et de la Commission européenne. 350 millions USD sont actuellement engagés pour 2012 et 2013 (source : Ministère du Plan).

Indicateur 9c. Fluctuation de l'aide par rapport au PNB (1990-2005)

La fluctuation de l'aide par rapport au PNB est en moyenne de 8.2% (moyenne des engagements moins les décaissements, en pourcentage du Produit national brut)⁶⁷.

62 Banque mondiale. Indicateurs du développement dans le monde. <http://econ.worldbank.org>.

63 La RDC a atteint le point de décision en 2003.

64 APP: Aide programmable par pays, définie en soustrayant à l'aide publique au développement l'aide qui est imprévisible par nature, tel que l'allègement de la dette et l'aide d'urgence ; qui n'entraîne pas de flux transfrontaliers (tels que la recherche et les échanges d'étudiants) ; qui ne relève pas d'accords de coopération entre gouvernements (tels que l'aide alimentaire) ou qui n'est pas programmable par les donateurs au niveau des pays (tels que le financement aux ONG internationales et nationales).

65 OECD (2008). www.oecd.org/dataoecd/37/20/40636926.pdf.

66 Source : Réunion consultative. Cette réponse à l'indicateur qualitatif a été majoritaire plutôt que consensuelle.

67 Celasun, O. et J. Walliser (2008), Predictability of Aid: Do Fickle Donors Undermine Aid Effectiveness? (La prévisibilité de l'aide: les donateurs inconstants nuisent-ils à l'Efficacité de l'aide?), *Economic Policy*, Vol. 23, p. 545-594.

Principe 10 : Éviter de créer des poches d'exclusion

Tant l'aide humanitaire que l'aide au développement sont **inégalement réparties en RDC**. Afin d'éviter de créer des poches d'exclusion en RDC, la communauté internationale devra faire un effort supplémentaire pour pourvoir aux besoins de la population sur **l'ensemble du territoire**. Et ce, tout en veillant à répartir l'aide de façon équitable à travers **les différents secteurs**, tout en impliquant les autorités centrales et provinciales, et en s'alignant progressivement sur les **priorités locales** définies par les provinces et entités territoriales décentralisées.

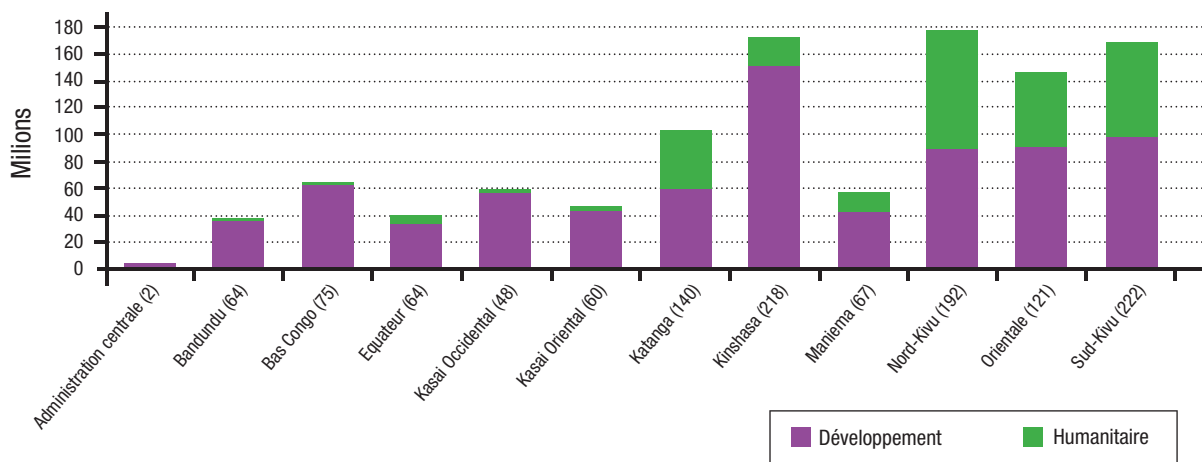
1. Allocation de l'aide entre provinces

Une mauvaise répartition de l'aide en RDC aurait créé des poches d'exclusion importantes à travers le pays. De nombreux intervenants ont soutenu que l'est du pays reçoit une plus grande proportion de l'aide internationale, alors que les **besoins à l'Ouest** sont tout aussi élevés, et que ce déséquilibre dans la répartition de l'aide attise les tensions au sein de la population et renforce les divisions sociales en RDC.

Dans le 27^{ème} rapport du Secrétaire général sur la MONUC, une mission d'évaluation technique confirme que les « *besoins humanitaires demeurent considérables dans tout le pays, y compris dans les provinces relativement stables de l'Ouest où l'insécurité alimentaire continue de toucher plus de 70 % de la population* ».

Les statistiques de la plate-forme de gestion de l'aide extérieure et des investissements (PGA) du Ministère du Plan confirme la Province de Kinshasa comme la région bénéficiant le plus de l'aide au développement, et le Sud-Kivu, le Nord-Kivu et la province Orientale comme celles recevant la majorité de l'aide humanitaire. Certaines provinces sont « *quasi orphelines de l'aide* » (humanitaire et au développement), notamment le **Bandundu, l'Équateur et le Kasai oriental** (voir Graphique 5). Une étude indépendante confirme que la communauté internationale a continué à porter une attention disproportionnée à l'est du pays, car peu de donateurs sont enclins à investir dans des régions qu'ils ne connaissent pas et où ils ont peu d'emprise⁶⁸.

Graphique 5. Versements de l'aide humanitaire et au développement, par province (2007-08)



Source : Ministère du Plan (2009), Plate-forme de gestion de l'aide extérieure et des investissements (PGA) du Ministère du Plan.

68 En 2008, des travaux du ministère de la Décentralisation ont cherché à identifier sous forme de matrice le soutien de la communauté internationale dans les provinces et leurs entités territoriales décentralisées à travers 8 axes : 1. Élaboration du cadre juridique et financier ; 2. Gestion des finances publiques ; 3. Gestion des ressources humaines ; 4. Planification du développement et maîtrise d'ouvrage pour la fourniture du service public ; 5. Renforcement des capacités des organes exécutifs et délibérants ; 6. Mise en œuvre du programme national de mise en œuvre de la décentralisation, suivi et évaluation ; 7. Coordination et appui conseil aux provinces et entités territoriales décentralisées ; 8. Campagnes de sensibilisation et communication.

Des représentants des Gouvernements du Nord-Kivu et du Sud-Kivu ont cependant souligné les points suivants, nuanciant ce tableau:

- **L'aide à l'Est est avant tout humanitaire** : peu de projets s'attachent véritablement à soutenir le renforcement de l'État et la consolidation de la paix.
- La multiplication des projets à l'est du pays soulève le **problème de coordination de l'aide** pour les autorités des deux Kivus et la difficulté de l'Etat à assurer son rôle de régulateur.
- Ces régions sont celles qui contribuent le plus aux **revenus de l'État**.

Un membre de la communauté internationale a rappelé à cet égard que le gouvernement lui-même a encouragé la communauté internationale à investir à l'est du pays, à travers le Plan de Stabilisation par exemple.

2. Un contexte de décentralisation

Bien que la date des élections locales reste encore à confirmer, le programme de **décentralisation** du gouvernement constitue la clé de voûte du développement et renforcement de l'État dans le pays. Ancrée dans la constitution, la décentralisation devrait d'une part, permettre aux provinces la « retenue des 40 % des recettes à la source »⁶⁹ et d'autre part, permettre aux bailleurs de fonds de commencer à mettre en place des programmes d'aide au développement et à la bonne gouvernance au niveau des provinces et entités territoriales décentralisées. Toutefois, ces orientations s'accompagnent de certaines précautions : en effet, une allocation trop inégale de l'aide au développement risquerait d'encourager un développement à plusieurs vitesses.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 10a. Aide publique au développement, revenu national brut et évaluation de la politique des institutions nationales (EPIN).

- *Aide publique au développement* : 1.2 milliards USD (2007) dont 788 millions USD provenant des membres du CAD-OCDE⁷⁰.
- *Produit national brut* : 12.5 milliards USD (2008)⁷¹.
- *Évaluation de la politique des institutions nationales (EPIN)* : score 2.7 (2008)⁷².

Indicateur 10b. Proportion de la population vivant avec moins d'1 USD par jour :

59.2% : c'est la proportion de la population vivant avec moins d'1 USD par jour en 2007⁷³.

69 « La part des recettes à caractère national allouée aux provinces est établie à 40 %. Elle est retenue à la source. ». Voir www.presidentrdc.cd/constitution.html.

70 OCDE (2008), *African Economic Outlook 2008* (Perspectives économiques de l'Afrique 2008). www.africaneconomicoutlook.org/fr.

71 *Ibid.*

72 Sur une échelle de 1 (bas) – 6 (haut). Banque mondiale. <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/73153-1181752621336/IRAI2008table1.pdf>.

73 OCDE (2008), *African Economic Outlook 2008* (Perspectives économiques de l'Afrique 2008). www.africaneconomicoutlook.org/fr.

Deuxième partie : Actions prioritaires Principe par Principe

Sur la base du diagnostic qui a émergé sur chacun des Principes (voir Première Partie) et des priorités identifiées pour le renforcement de l'État et de la consolidation de la paix, il peut être envisagé de :

<p>1. Prendre le contexte comme point de départ</p>	<p>Gouvernement et communauté internationale :</p> <ol style="list-style-type: none">1. Comblent les déficits d'information et évitent leur duplication à travers la multiplication des initiatives organisées par la communauté internationale et/ou le gouvernement sur les mêmes problématiques. Soutenir le développement d'une analyse conjointe et régulière des causes de conflit et de fragilité, en utilisant une grille de lecture congolaise.2. Investir dans l'information et la formation et renforcer la capacité de collecte de données du pays : École de l'administration publique, Centre d'analyse des conflits, Institut national des statistiques.3. Mettre en place des mécanismes nationaux efficaces de suivi et d'évaluation des projets financés par la communauté internationale, permettant ainsi un véritable leadership congolais dans ce domaine.4. Afin de respecter ses engagements en matière de gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle, la communauté internationale se doit de véritablement évaluer ses projets, d'en tirer des leçons, avant de recommencer d'autres projets. Ces évaluations devront être entreprises communément avec les acteurs congolais. <p>Gouvernement :</p> <ol style="list-style-type: none">5. Ne pas sacrifier les orientations du programme de développement à leur disponibilité financière. Ne pas signer des dons ou prêts, avant d'avoir fait des études préalables nécessaires ou de définir si cela correspond (ou non) aux priorités du moment et du gouvernement. <p>Gouvernement et société civile :</p> <ol style="list-style-type: none">6. Se réunir plus souvent entre Congolais et chercher l'apport des académiques et institutions de recherche, avant d'associer les partenaires internationaux.
<p>2. Ne pas nuire</p>	<p>Communauté internationale :</p> <ol style="list-style-type: none">7. Ne pas limiter l'aide humanitaire à l'est du pays, mais l'inscrire dans une stratégie globale pour le pays.8. Répartir l'aide au développement de façon à ne pas oublier les régions défavorisées, dont certaines (Bandundu, Équateur, Kasai oriental) sont orphelines de l'aide. <p>Gouvernement, avec le soutien de la communauté internationale :</p> <ol style="list-style-type: none">9. Le gouvernement devrait éviter le risque d'une décentralisation à plusieurs vitesses et rechercher une plus grande représentativité des provinces pour mieux répondre aux besoins de la base. Cela passe par une coordination efficace et une harmonisation dans la définition et la mise en œuvre des nouvelles compétences octroyées par la Constitution du 18 février 2006 aux niveaux central et provincial. Un des risques serait en effet que les pressions éventuelles des populations locales sur les institutions locales génèrent des tensions.10. Le gouvernement devrait en priorité développer tous les DSCRPs provinciaux dans l'élaboration du prochain DSCRP de 2011–15.
<p>3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental</p>	<p>Communauté internationale :</p> <ol style="list-style-type: none">11. Contribuer à la cohésion nationale, sans faire de discrimination (positive ou négative) entre groupes sociaux dans les programmes de soutien de la communauté internationale.12. Aider le gouvernement congolais à mobiliser ses propres ressources par une meilleure gestion des finances publiques. <p>Gouvernement :</p> <ol style="list-style-type: none">13. Prendre une position plus prépondérante dans des programmes à haute visibilité.14. Définir les priorités concernant les cadres stratégiques de développement, aux niveaux global et sectoriel, tout en évitant leur multiplication.15. Accélérer la mise en œuvre du contrat de gouvernance, un processus important qui inclut la transparence, le renforcement des administrations publiques, les finances publiques et la décentralisation, les secteurs minier et de la justice. Accélérer la réforme de l'administration publique dans le cadre du contrat de gouvernance et du DSCRP.16. Donner une attention particulière à l'identification des faiblesses des compétences de l'administration publique et de la fonction publique, et chercher à mieux répartir les affectations des fonctionnaires en les envoyant dans les provinces.

<p>4. <i>Accorder la priorité à la prévention</i></p>	<p>Communauté internationale :</p> <p>17. Accompagner la quête nationale de la paix, par des efforts diplomatiques (négociation des accords de paix), mais aussi par un appui à sa mise en œuvre (c'est-à-dire dans toutes les composantes des accords de paix).</p> <p>18. Faire pression sur les pays voisins pour qu'eux-mêmes trouvent des solutions politiques régionales et internes dans une perspective de consolidation de la paix.</p> <p>19. Mettre davantage l'accent sur les aspects traditionnels de la construction de la paix, c'est-à-dire ceux liés à la transformation sociale et au travail de réconciliation et, en particulier, donner une priorité à la justice transitionnelle.</p>
<p>5. <i>Liens entre objectifs politiques, sécuritaires et de développement</i></p>	<p>Communauté internationale :</p> <p>20. Renouveler l'appui à la formation d'une armée républicaine et professionnelle à travers le Plan révisé de la réforme de l'armée présenté aux partenaires en février 2009, et renforcer la lutte contre l'impunité.</p> <p>Gouvernement :</p> <p>21. Préparer les cadres législatifs nécessaires pour parachever le processus électoral – à savoir les élections locales.</p>
<p>6. <i>Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus</i></p>	<p>Communauté internationale :</p> <p>22. Veiller à la bonne répartition de l'aide par province et par secteur.</p> <p>23. Renforcer l'application des droits humains et la lutte contre la violence faite aux femmes.</p> <p>24. Renforcer l'intégration des femmes et des jeunes dans la société.</p>
<p>7. <i>S'aligner sur les priorités nationales</i></p>	<p>Communauté internationale :</p> <p>22. Réduire le nombre d'unités parallèles et impliquer davantage l'administration publique.</p> <p>23. Impliquer plus généralement les structures administratives locales et nationales de façon plus systématique, même quand la situation paraît urgente.</p> <p>24. Créer un fond commun pour soutenir le renforcement des capacités de l'État.</p>
<p>8. <i>S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination</i></p>	<p>Communauté internationale :</p> <p>25. Etablir une meilleure passerelle entre l'action humanitaire et l'aide au développement de plus long terme, en commençant par exemple à renforcer les systèmes conjoints d'information.</p> <p>26. A travers des mécanismes de coordination plus efficaces, établir un dialogue plus soutenu entre la communauté internationale humanitaire et sécuritaire et celle du développement pour les domaines portant sur le suivi et les prises de décisions aux niveaux central et provincial.</p> <p>27. Définir des objectifs communs à travers une vision prospective de long terme, dans le cadre du DSCR 2 et du PAP correspondant.</p> <p>28. Répondre aux besoins immédiats pour les humanitaires, tout en s'inscrivant dans un démarche globale de développement du pays et en définissant des objectifs communs afin de ne pas affaiblir l'État.</p> <p>29. Dans le cadre de la mise en œuvre du DSCR 2, faire le bilan des Groupes thématiques sous l'impulsion du Gouvernement (Ministère du Plan et ministères sectoriels) et avec l'appui des partenaires au développement.</p> <p>Gouvernement :</p> <p>30. Prioriser et articuler entre eux les cadres stratégiques de développement existants aux niveaux global et sectoriel (<i>voir encadré 1</i>).</p>
<p>9. <i>Agir vite... mais rester engagé assez longtemps</i></p>	<p>Gouvernement :</p> <p>31. Préparer les cadres législatifs nécessaires pour parachever le processus électoral, à savoir les élections locales.</p> <p>Communauté internationale :</p> <p>32. La Communauté internationale devrait chercher à mettre en place des modalités de financement plus souples et rapides pour la RDC.</p> <p>33. Reconfigurer les activités de la mission intégrée des Nations Unies à l'occasion de la mise en place du Cadre stratégique intégré, afin de maintenir un niveau de financement réparti de façon équitable sur l'ensemble du territoire. Le désengagement de la MONUC devrait s'accompagner d'une réallocation des ressources vers les programmes de soutien au renforcement de l'État, avec, en particulier, le soutien de la réforme de l'armée.</p>
<p>10. <i>Éviter de créer des poches d'exclusion</i></p>	<p>34. Veiller à répartir l'aide de façon équitable à travers les différentes provinces et les différents secteurs.</p> <p>35. Encourager le processus de décentralisation et veiller à la bonne gouvernance au niveau local.</p>

Annexe A : Les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires

Préambule

Les efforts visant à sortir durablement les États les plus fragiles du monde de la pauvreté et de l'insécurité devront être guidés par ces pays eux-mêmes et leur population. Les acteurs internationaux peuvent influencer sur l'évolution de la situation de ces États de façon tant positive que négative. L'engagement international ne suffira pas à lui seul à mettre fin à la fragilité d'un État, mais l'adoption des Principes communs énoncés ci-dessous peut contribuer à en accroître au maximum les effets favorables et à en réduire au minimum les effets préjudiciables involontaires. Les Principes ont pour objet d'aider les acteurs internationaux à promouvoir une collaboration constructive entre les parties prenantes nationales et internationales dans les pays confrontés à des problèmes liés à une gouvernance médiocre et à une situation de conflit, et durant des périodes de fragilité affectant temporairement les pays plus performants. Ils sont conçus pour soutenir les processus de dialogue et de coordination existants, et non pas pour en générer de nouveaux. Ils sont notamment censés compléter les engagements de partenariat énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide. À mesure que l'expérience grandira, les Principes seront réexaminés périodiquement et ajustés, le cas échéant.

L'objectif à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est d'aider les réformateurs nationaux à construire des institutions publiques efficaces, légitimes et robustes, capables de collaborer de manière fructueuse avec la population à la promotion d'un développement durable. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de tenir compte des Principes suivants et d'en faire le fil conducteur de l'action :

Règles essentielles

1. Prendre le contexte comme point de départ. Il est essentiel que les acteurs internationaux aient une bonne connaissance du contexte propre à chaque pays et qu'ils élaborent une vision commune de la démarche stratégique à adopter. Il est particulièrement important de tenir compte des différentes contraintes existant en matière de capacité, de volonté politique et de légitimité, et des différences entre : (i) les situations d'après conflit/crise ou de transition politique ; (ii) la détérioration des conditions générales de gouvernance ; (iii) l'amélioration progressive des conditions et ; (iv) les situations d'impasse ou de crise prolongée. Une analyse politique solide s'impose pour pouvoir adapter les interventions internationales au contexte national et régional, en allant au-delà de l'examen des indicateurs quantitatifs relatifs aux conflits, à la gouvernance ou à la vigueur des institutions. Les acteurs internationaux doivent assortir et ordonner leurs instruments d'aide en fonction du contexte et éviter les approches normalisées.

2. Ne pas nuire. Les interventions internationales peuvent, sans qu'on y prenne garde, créer des divisions sociales et aggraver la corruption et les pratiques abusives si elles ne s'appuient pas sur une solide analyse des conflits et de la gouvernance, et ne comportent pas de garde-fous appropriés. Dans chaque cas, les décisions prises par la communauté internationale de suspendre ou de poursuivre des activités financées par l'aide après de graves affaires de corruption ou des violations des droits de l'homme doivent être soigneusement pesées eu égard à leur impact sur les réformes nationales, les conflits, la pauvreté et l'insécurité. Des réponses harmonisées et modulées doivent être arrêtées d'un commun accord, compte tenu des évolutions générales en matière de gouvernance et de la possibilité d'ajuster les modalités d'aide ainsi que les volumes d'aide. Des compressions du budget de l'aide en cours d'exercice ne devraient être envisagées qu'en dernier recours dans les situations les plus graves.

Les pays donateurs ont aussi des responsabilités particulières à assumer sur le plan national en s'attaquant à la corruption dans des domaines comme la récupération des biens, la lutte contre le blanchiment de capitaux et la transparence des activités bancaires. L'amélioration de la transparence des transactions entre les gouvernements des pays partenaires et les entreprises, souvent basées dans des pays de l'OCDE, du secteur minier constitue une priorité.

Renforcement de l'État et construction de la paix

3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental. Un État est fragile lorsque les instances étatiques⁷⁴ n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population. L'engagement international devra être concerté, soutenu et centré sur le renforcement des relations entre l'État et la société en privilégiant deux grands domaines. Premièrement, il s'agira de renforcer la légitimité et la responsabilité des États en s'attaquant aux questions intéressant la gouvernance démocratique, les droits de l'homme, l'engagement de la société civile et la construction de la paix. Deuxièmement, il sera indispensable de consolider la capacité des États à s'acquitter de leurs fonctions essentielles afin de faire reculer la pauvreté. Les fonctions à remplir en priorité sont les suivantes : assurer la sécurité et la justice ; mobiliser les ressources ; créer des conditions favorables pour la fourniture des services de base, l'obtention de solides résultats économiques et la génération d'emplois. Le soutien apporté dans ces domaines renforcera la confiance des citoyens et leur engagement auprès des institutions publiques. La société civile a un rôle clé à jouer tant en exigeant une bonne gouvernance qu'en assurant la fourniture de services.

4. Accorder la priorité à la prévention. Les actions menées aujourd'hui peuvent réduire la fragilité, atténuer le risque de voir éclater demain des conflits et d'autres crises, et contribuer au développement et à la sécurité à long terme à l'échelle mondiale. Les acteurs internationaux doivent être prêts à intervenir rapidement là où les risques de conflit et d'instabilité sont les plus élevés. Privilégier davantage la prévention supposera aussi qu'on partage les analyses des risques, qu'on ne s'arrête pas à des solutions rapides pour s'attaquer aux causes profondes de la fragilité d'un État, qu'on renforce les capacités locales, notamment celles des femmes, de prévenir et de régler les conflits, qu'on soutienne les capacités des organisations régionales en matière de construction de la paix et qu'on entreprenne des missions conjointes pour étudier les mesures à prendre pour prévenir les crises.

5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement. Les problèmes auxquels sont confrontés les États fragiles sont pluridimensionnels. Les domaines politique, économique et social et celui de la sécurité sont interdépendants. Fait important, il peut exister des tensions et des arbitrages à opérer entre les objectifs, notamment à court terme, et il faut en tenir compte pour parvenir à un consensus sur la stratégie et les priorités. C'est ainsi que les objectifs internationaux dans certains États fragiles peuvent devoir être centrés sur la construction de la paix à court terme pour pouvoir jeter les bases de progrès vers les OMD à moyen terme. Cela souligne la nécessité pour les acteurs internationaux de définir des mesures précises des progrès accomplis dans les États fragiles. Les gouvernements des pays donateurs doivent adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, faisant intervenir aux côtés des responsables de l'aide au développement et de l'aide humanitaire, ceux qui sont chargés de la sécurité et des questions politiques et économiques. Il s'agirait ainsi d'assurer la cohérence des politiques et de mener des stratégies concertées dans la mesure du possible, tout en préservant l'indépendance, la neutralité et l'impartialité de l'aide humanitaire. Les gouvernements des pays partenaires doivent eux aussi veiller à la cohérence entre les priorités affichées par leurs différents ministères dans les instances internationales.

6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus. La discrimination réelle ou perçue comme telle va de pair avec la fragilité et les conflits, et peut conduire à des défaillances dans la fourniture de services. Les interventions internationales dans les États fragiles doivent promouvoir systématiquement l'égalité homme-femme, l'intégration des femmes dans la société et le respect des droits de l'homme. Ce sont là des éléments importants qui sous-tendent les relations entre l'État et le citoyen, et font partie des stratégies à long terme visant à prévenir les situations précaires. Des mesures destinées à promouvoir le point de vue et la participation des femmes, des jeunes, des minorités et d'autres groupes exclus doivent être intégrées dès le début aux stratégies de renforcement de l'État et de fournitures de services.

⁷⁴ Le terme « étatique » renvoie ici à une définition large qui englobe le pouvoir exécutif aux niveaux central et local ainsi que les pouvoirs législatif et judiciaire.

Considérations pratiques

7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte. Lorsqu'un gouvernement démontre sa volonté politique de promouvoir le développement, mais qu'il n'en a pas la capacité, les acteurs internationaux doivent chercher à aligner leurs efforts d'aide sur les stratégies qu'il a définies. Lorsque les capacités sont limitées, le recours à d'autres types d'instruments d'aide – comme les pactes internationaux ou les fonds d'affectation spéciale alimentés par plusieurs donateurs – peut faciliter l'adoption de priorités communes et le partage des responsabilités en matière d'exécution entre les institutions nationales et internationales. Lorsque l'alignement sur les stratégies conduites par le gouvernement du pays partenaire n'est pas possible parce que la gouvernance est particulièrement défaillante ou qu'un conflit violent a éclaté, les acteurs internationaux doivent procéder à des consultations avec un éventail de parties prenantes du pays partenaire concerné et rechercher des points d'ancrage possibles pour un alignement partiel au niveau sectoriel ou régional. Dans la mesure du possible, les acteurs internationaux doivent essayer d'éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles consistant à mettre en place des systèmes parallèles sans prévoir des mécanismes de transition et sans se soucier du développement des capacités à long terme. Il importe d'identifier les systèmes qui fonctionnent de manière satisfaisante au sein des institutions locales existantes, et de s'employer à les renforcer.

8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux. Cette démarche est possible même lorsque l'État n'assume pas pleinement ses fonctions. Dans la mesure du possible, il importe de travailler ensemble en coopérant à la réalisation d'analyses en amont, en effectuant des évaluations conjointes, en élaborant des stratégies communes et en coordonnant l'engagement dans la sphère politique. Des initiatives revêtant un intérêt pratique peuvent consister à mettre en place des bureaux conjoints, à convenir de la répartition des tâches entre les donateurs, à passer des accords visant à déléguer la coopération, à créer des fonds d'affectation spéciale associant plusieurs donateurs et à instaurer des règles communes pour la notification et en matière financière. Dans toute la mesure du possible, les acteurs internationaux doivent travailler de concert avec les réformateurs nationaux présents au sein de l'administration et de la société civile, afin de parvenir à une analyse commune des problèmes et des priorités. Dans le cas des pays en transition sortant d'un conflit ou dont la communauté internationale vient de se désengager, l'utilisation d'outils simples de planification intégrée, comme la matrice de résultats pour la transition, peut faciliter la définition de priorités réalistes et le suivi de leur mise en oeuvre.

9. Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite. L'aide aux États fragiles doit être suffisamment souple de façon à tirer parti des occasions propices et à répondre à l'évolution de la situation sur le terrain. Dans le même temps, compte tenu des faibles capacités dont disposent les États fragiles et de l'ampleur des problèmes auxquels ils sont confrontés, l'engagement international est susceptible de devoir durer plus longtemps que dans d'autres pays à faible revenu. Le renforcement des capacités des institutions de premier plan exige en principe un engagement d'au moins dix ans. Étant donné qu'un engagement inconstant (s'agissant non seulement des volumes d'aide, mais aussi de l'action diplomatique et de la présence sur le terrain) risque d'être déstabilisant pour les États fragiles, les acteurs internationaux doivent améliorer la prévisibilité de leur aide à ces pays, et prévoir des consultations mutuelles et une coordination préalablement à tout changement important dans la programmation de l'aide.

10. Éviter de créer des poches d'exclusion. Les acteurs internationaux doivent prendre en considération le problème des « orphelins de l'aide », pays où il n'existe pas d'obstacles politiques majeurs à l'engagement, mais où peu d'acteurs internationaux sont présents et pour lesquels les volumes d'aide sont faibles. Cela vaut aussi pour les régions géographiques négligées au sein d'un pays, ainsi que pour les secteurs et groupes de la société délaissés. Lorsque les acteurs internationaux prennent des décisions concernant l'affectation de ressources aux pays partenaires et déterminent les priorités de leurs programmes d'aide, ils doivent prendre soin d'éviter qu'elles aient des effets d'exclusion involontaires. Dans ce contexte, il est donc essentiel d'assurer une coordination de la présence sur le terrain, de déterminer les apports d'aide en fonction des capacités d'absorption et de mettre en place des mécanismes permettant de réagir aux évolutions positives intervenant dans ces pays. Dans certains cas, des stratégies de coopération déléguée et des arrangements entre donateurs en matière de leadership peuvent aider à s'attaquer au problème des orphelins de l'aide.

Annexe B : Méthodologie de ce rapport

Ce rapport n'est pas un rapport d'expert mais plutôt un rapport qui vise à rendre compte des principaux points de discussion de la consultation multi-acteurs sur le suivi des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État. Dans un souci de synergie, un compte-rendu des discussions a été par la suite soumis au Forum sur l'Efficacité de l'aide des 15-16 juin 2009.

Participants : cette réunion s'est tenue au Cercle de Kinshasa les 3-4 juin 2009. Elle a regroupé les membres du Gouvernement, du Sénat, les gouverneurs des Nord et Sud Kivus, la société civile congolaise, et la communauté internationale. Les acteurs internationaux ayant participé à cette réunion incluent l'Allemagne, DFID, le Canada, USAID, la Belgique, les Pays-Bas, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, les agences du système des Nations Unies (PNUD, ONUSIDA UNFPA) et la MONUC. Afin d'assurer une participation équilibrée entre les différentes parties prenantes (le nombre de représentants de la communauté internationale étant moindre), toutes les sessions se sont déroulées en séances plénières.

Liste des participants

1ère réunion consultative nationale sur la mise en œuvre des Principes d'engagement international en République Démocratique du Congo (RDC) 3-4 juin 2009 Kinshasa, RDC.

1. Acteurs nationaux

- Présidence
- Primature
- Parlement/Sénat
- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère de la Coopération internationale et régionale
- Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité
- Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire
- Ministère de la Défense nationale et des Anciens combattants
- Ministère du Budget
- Ministère de la Fonction publique
- Ministère du Plan
- Hôtel de ville /Kinshasa

2. Société Civile

- BAC et CNC
- CA/BUDGET
- Cause commune
- Comité national femme et développement (CONAFED)
- Conseil national des organisations non gouvernementales et de développement (CNONGD)
- COR Consulting & Communication
- CTPA
- Église du Christ au Congo (ECC/DOD)
- Espace femmes de Kinshasa (ESPAF/KIN)
- FEC (Fédération des entreprises du Congo (FEC)
- Initiative pour un leadership cohésif (ILCCE)

- Réseau des organisations féminines de la société civile (CASPOF)
- Réseau femmes des ONG de la santé (REFOS)
- Réseau national pour l'observation et la surveillance des élections au Congo (RENOSEC)
- Search for Common Ground
- Union nationale de la presse du Congo (UNPC)

3. Acteurs internationaux

- Allemagne
- Banque africaine de développement (BAD)
- Banque mondiale
- Belgique
- Canada
- KOICA
- Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA)
- Mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC)
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
- ONUSIDA
- Royaume-Uni
- United States Agency for International Development (USAID)

Et participation de la République centrafricaine.

Recherche du consensus : il semble utile de souligner que l'approche consensuelle recherchée dans le cadre du suivi des Principes reste ambitieuse. La modération des discussions par l'équipe du Ministère du Plan, et autres modérateurs choisis, tels que Michel Noureddine KASSA (Initiative pour un leadership cohésif en RDC) et Medjomo COULIBALY (Banque africaine de développement), ont été d'une grande qualité. Cependant, les non-dits, voire parfois le manque de confiance entre certains acteurs sur des sujets délicats ou des sujets à lecture multiple, tels que la consolidation de la paix et le renforcement de l'État ne doivent pas être sous-estimés. Le diagnostic a ainsi souvent été majoritaire, plutôt que consensuel, et ce rapport a cherché à inclure les points de vue minoritaires. Les expressions entre guillemets et en italique sont des expressions *verbatim* des participants.

Indicateurs : Conformément au plan de suivi des Principes, méthodologie adoptée par les six pays participants au suivi des Principes⁷⁵, la modération des discussions s'est concentrée sur la question : « Dans quelle mesure l'engagement international est-il ou non en accord avec le Principe, et avec quel impact ? », avant de se pencher sur les indicateurs. Par manque de temps, certains indicateurs n'ont pas trouvé de réponse et la consultation a dû être complétée par des questionnaires dont les réponses seront intégrées au présent rapport. Ces questions reprennent les indicateurs du plan de suivi des Principes, auxquels s'ajoutent les indicateurs développés par le Ministère du Plan (voir Annexe C).

Actions prioritaires : Alors que des recommandations stratégiques adressées au gouvernement et à la communauté internationale se sont dégagées au cours des discussions, il n'a pas été possible – par faute de temps mais aussi par manque de représentativité – de s'accorder sur des actions plus opérationnelles Principe par Principe. Dans ce rapport, nous reproduisons la liste des recommandations telles que révisées en séance plénière ; chacune se référant aux Principes les plus pertinents.

Entretiens complémentaires : Le consultant a rencontré à la suite de la consultation certains acteurs y compris certaines ONG internationales qui n'ont pas ou pas pu participer à cette consultation, mais qui ont exprimé leurs opinions.

75 www.oecd.org/dataoecd/36/28/42326641.pdf.

Annexe C : Annexe statistique

Graphique 6. Carte de la RDC



Source : www.un.org/special-rep/ohrls/lcd/LDCs-List/demRepCongo.gif.

Tableau 6. Données de base sur la RDC

POVERTY and SOCIAL	Congo, Dem. Rep.	Sub-Saharan Africa	Low-income		
2007					
Population, mid-year (millions)	62.4	800	1,296		
GNI per capita (Atlas method, USD)	140	852	578		
GNI (Atlas method, USD billions)	8.6	762	749		
Average annual growth, 2001-07					
Population (%)	3.0	2.5	2.2		
Labor force (%)	3.1	2.6	2.7		
Most recent estimate (latest year available, 2001-07)					
Poverty (% of population below national poverty line)	--	--	--		
Urban population (% of total population)	33	36	32		
Life expectancy at birth (years)	46	51	57		
Infant mortality (per 1,000 live births)	129	94	85		
Child malnutrition (% of children under 5)	34	27	29		
Access to an improved water source (% of population)	46	58	68		
Literacy (% of population age 15+)	67	59	61		
Gross primary enrollment: (% of school-age population)	61	94	94		
Male	68	99	100		
Female	53	68	69		
KEY ECONOMIC RATIOS and LONG-TERM TRENDS					
	1987	1997	2006	2007	
GDP (USD billions)	7.7	6.1	8.5	9.0	
Gross capital formation/GDP	14.2	2.5	16.2	17.7	
Exports of goods and services/GDP	26.0	18.8	29.5	28.2	
Gross domestic savings/GDP	11.3	6.3	4.7	6.6	
Gross national savings/GDP	2.7	-0.4	8.9	11.1	
Current account balance/GDP	-14.2	-3.1	-7.5	-7.7	
Interest payments/GDP	1.5	0.0	1.6	--	
Total debt/GDP	114.5	202.6	131.1	--	
Total debt service/exports	22.5	1.0	11.9	--	
Present value of debt/GDP	--	--	96.0	--	
Present value of debt/exports	--	--	311.9	--	
	1987-97	1997-07	2006	2007	2007-11
(average annual growth)					
GDP	-6.0	2.0	5.1	6.5	6.9
GDP per capita	-9.1	-0.8	1.8	3.5	4.3
Exports of goods and services	-10.0	9.5	2.4	9.9	--

Development diamond*

Legend: Congo, Dem. Rep. (green), Low-income group (red)

Economic ratios*

Legend: Congo, Dem. Rep. (green), Low-income group (red)

Source : http://devdata.worldbank.org/AAG/zar_aag.pdf.

Tableau 7. Indicateurs de développement

	2000	2005	2007	2008
Population, total (millions)	50.69	58.74	62.40	64.21
Population croissance (% annuel)	2.3	3.2	2.9	2.9
RNB, PPP (USD) (milliards)	10.40	14.95	17.88	18.38
RNB, PPP (USD)	210	250	290	290
Croissance	3.6 % sur 2000-08			
Pauvreté	71 % de la population (2005)			
Inflation	21.3 % en 2005, 18.2 % en 2006			
Indice de Développement humain	167 / 177			
PIB par tête	329 USD (2008)			
Aide officielle par tête	19 USD (2007)			
Investissement privé	720 millions USD (2007)			
Espérance de vie à la naissance, total (années)	44	46	46	
Taux de fertilité (naissances par femme)	6.7	6.3	6.3	
Taux de fertilité à l'adolescence (naissances pour 1000 femmes âges 15-19)	235	213	201	
Taux de mortalité, moins de 5 ans (pour 1000)	179	166	161	
Taux de malnutrition	71 % (2003-05)			
Taux d'immunisation, rougeole (% des enfants âges 12-23 mois)	46	70	79	
Taux d'achèvement du cycle primaire, total (% du groupe d'âge)	51	
Proportion filles – garçons cycle primaire et secondaire (%)	73	
Taux de prévalence du VIH, total	..	4 %	..	
PNB (USD courant) (milliards)	4.31	7.10	9.96	11.59
Croissance PNB (% annuel)	-6.9	7.5	6.3	6.2
Taux d'inflation (indice des prix dérivé du PNB) (% annuel)	515.8	21.6	17.7	19.5
Agriculture, valeur ajoutée (% du PNB)	50	45	41	
Industrie, valeur ajoutée (% du PNB)	20	26	27	
Services, etc., valeur ajoutée (% du PNB)	30	29	31	
Exportations de biens et services (% du PNB)	22	31	27	23
Importations de biens et services (% du PNB)	21	39	38	33
Temps nécessaire pour démarrer une activité (jours)	..	155	155	155
Dépenses militaires (% du PNB)	1.0	0.0	0.0	0.0
Abonnement téléphone portable (pour 100 personnes)	0	5	11	14
Utilisateurs Internet (pour 100 personnes)	0.0	0.2	0.4	0.5
Échange Commercial (% du PNB)	35.3	61.6	59.8	69.5
Termes de l'échange des produits de base (2000 = 100)	100	112	119	
Dette extérieure, stock total (USD courant) (millions)	11 692	10.6	12.28	
Flux de migration net (milliers)	-1 379	-237
Investissement direct étranger, flux net (BdP, USD courant) (millions)	166	-76	720	
Terre agricole (% superficie terre)	10.1	10.1		
Taux d'accès à des installations sanitaires améliorées (% de la population urbaine avec accès)	45			

Source : Banque mondiale (2008), *Indicateurs du développement mondial*. www.worldbank.org/data.

Annexe D : Indicateurs proposés par le Ministère du Plan

Le Ministère du Plan a développé des indicateurs complémentaires à ceux de la méthodologie commune aux six pays participants à l'enquête 2009 sur le suivi des Principes (www.oecd.org/fsprinciples): ce sont des suggestions pour la révision du plan de suivi des Principes, prévue à la fin du premier tour de l'enquête pour le second tour en 2011.

Principe 1 : Prendre le contexte comme point de départ

- 1a. Les acteurs internationaux peuvent-ils donner des exemples de changement ou d'assouplissement de leurs procédures ou de leurs programmes qui tiennent compte de la fragilité du pays ?
- 1b. Les acteurs internationaux disposent-ils de fonds, lignes budgétaires, etc. spécifiques aux « États fragiles » et actifs en RDC ? Si oui, lesquels ? Sur quels domaines portent-ils ? De quel ordre sont les montants ?
- 1c. Existence d'un diagnostic commun du pays, discuté et accepté par les donateurs et l'État.

Principe 2 : Ne pas nuire

- 2a. Peut-on mesurer l'impact des interventions des donateurs sur les populations (selon par exemple, des critères de situation géographique, de types de bénéficiaires (par exemple, en regardant les différentes catégories sociales : les jeunes, les femmes, les ruraux...)) ?

Principe 3 : Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental

- 3a. Existe-t-il des politiques de l'aide et de défense sur lesquelles les donateurs peuvent s'aligner ?

Principe 4 : Accorder la priorité à la prévention

- 4a. Évolution des dépenses de maintien de la paix et le pourcentage rapporté à l'aide publique au développement sur les 5 dernières années (pour 2007 : les dépenses de maintien de la paix sont de 1.1 milliard USD).

Tableau 8. Dépenses de maintien de la paix

	2003	2004	2005	2006	2007	% APE 2000-07
DRC	636	901	1055	1085	1116	39 %

Source : CAD-OCDE (2008), *Resource flows to fragile and conflict-affected states* (Flux des ressources à destination des états fragiles et affectés par les conflits), OCDE, Paris.

Principe 6 : Promouvoir la non-discrimination comme fondement de société stable et sans exclus

- 6a. Quelle est le pourcentage de l'APD consacré au programme favorisant les questions de genre et d'accès à la justice ?

Principe 7 : S'aligner aux priorités locales d'une manière différente selon le contexte

- 7a. Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets (*cf.* Indicateur 6 de la Déclaration de Paris : « Éviter les structures de mise en œuvre parallèles »).

Principe 8 : S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux

- 8a. Nombre de missions conjointes (*cf.* Indicateur 10 de la Déclaration de Paris : « Encourager les analyses conjointes - 10a »). Pourcentage de missions des donateurs coordonnées sur le terrain ; 10b . Pourcentage de travaux analytiques par pays, y compris des études de diagnostic qui sont effectuées conjointement.

Annexe E : Le pilotage des Principes en RDC (2005-06)

En 2005, la RDC a participé à la phase d'expérimentation des Principes pour l'engagement international dans les états fragiles. Cette phase a été pilotée par la Belgique, avec le soutien de l'USAID. Six Principes prioritaires ont été retenus, chacun faisant l'objet de consultations sur la situation actuelle et relative à l'identification des actions prioritaires. Cette annexe résume certains éléments d'analyse lors de la phase d'expérimentation, permettant de dégager les progrès ou le manque de progrès au cours 4-5 dernières années. « Prendre le contexte comme point de départ » avait été retenu comme un des six Principes prioritaires.

La situation était alors décrite ainsi :

1. L'analyse du contexte est présente dans les projets soumis par le gouvernement aux bailleurs de fonds,
2. Cette démarche se caractérise toutefois par un manque d'homogénéité entre les différents bailleurs,
3. La qualité de l'analyse pratiquée par les bailleurs reste perfectible, d'autant que l'évaluation inclut également des aspects qualitatifs, donc inévitablement subjectifs.

Le Principe « Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental » avait aussi été retenu. Les participants s'étaient alors accordés sur les points suivants :

<i>Situation actuelle</i>	<ul style="list-style-type: none"> - La RDC est un État fragile. Elle se remet : <ul style="list-style-type: none"> - d'une longue guerre - d'une longue crise - La RDC est caractérisée par : <ul style="list-style-type: none"> - une faible gestion des affaires publiques - une détérioration des conditions générales de vie - L'État de la RDC a des besoins généralisés dans différentes sphères de l'action publique
<i>Objectifs réalistes à un an</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidation de la paix, de la sécurité, de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme - Légitimer l'autorité de l'État - Décentraliser la gouvernance administrative, économique, judiciaire et financière
<i>Indicateurs de progrès</i>	<ul style="list-style-type: none"> - La réunification du pays est effective - Les élections sont tenues - Les textes de lois relatifs à la décentralisation sont élaborés
<i>Mesures à prendre</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuivre l'intégration, la formation et l'équipement de la police - Accélérer le PNDDR - Lutter contre l'impunité - Accélérer l'organisation des élections - Renforcer les capacités institutionnelles et humaines - Accélérer la réforme de la Fonction publique - Accélérer la réforme judiciaire - Promouvoir une gestion saine et transparente par le renforcement des organes de contrôle (Cour des comptes, Inspection générale des finances, audits indépendants)
<i>Obstacles et risques</i>	<ul style="list-style-type: none"> - La non-tenu des élections - Insécurité sur une partie du territoire - Perte de confiance intérieure (populations et partenaires au développement)
<i>Actions prioritaires</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcement des régies financières pour une meilleure mobilisation des recettes de l'État (Direction générale des Impôts, Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation...) 2. Renforcement des systèmes de contrôle des finances (Cour des Comptes, Inspection générale des finances, audits indépendants,...) 3. Poursuite de la réforme du système judiciaire

Pour le Principe « Reconnaître les liens entre les objectifs politiques, sécuritaires, [humanitaires] et de développement », le diagnostic et actions prioritaires se résument ainsi :

Situation actuelle	Plusieurs plans sont en cours de préparation et exécution (plan national PNDDR, plan national PNRSS, plan de paiement des salaires pour les militaires, plan pour l'intégration et la formation de la Police, plan de planification des élections, DSCR, Plan d'action humanitaire, etc.). Cependant la RDC connaît du retard dans l'exécution de ces plans à cause, premièrement, d'un déficit de structures cohérentes qui intègrent les 3 dimensions Politique, Sécurité, Développement et deuxièmement par manque de moyens.
Objectifs réalistes à un an	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les moyens pour pouvoir mettre en œuvre toutes les actions planifiées. - Adopter des approches cohérentes et intégrant toutes les dimensions politique, économique, sécuritaire et humanitaire entre le gouvernement de la RDC et les bailleurs de fonds.
Indicateurs de progrès	<ul style="list-style-type: none"> - Désarmement, démobilisation et intégration réalisés - Réintégration des ex-combattants dans la vie civile - Paiement régulier de soldes adéquates - Augmentation du nombre de projets et programmes du gouvernement congolais et des bailleurs de fonds intégrant les 3 dimensions : Sécurité, Politique, et Développement - Nombre de réfugiés réintégrés / relocalisés
Mesures à prendre	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la coordination entre le gouvernement et les acteurs internationaux - Exécuter le programme élaboré - Développer des procédures afin d'assurer la compatibilité entre tous les plans - Respecter le calendrier
Obstacles et risques	<ul style="list-style-type: none"> - Nature incertaine du financement des bailleurs - Non-réalisation des conditions internes
Actions prioritaires	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maintenir la pression exercée par le CIAT sur le gouvernement pour assurer une plus grande cohérence des programmes dans le cadre du PNDDR (DSRP, agriculture, développement rural...) 2. Renforcer les moyens pour la mise en œuvre des programmes en cours (PNDDR, PNRSS, DSRP, ...) 3. Encourager les bailleurs et gouvernement à adopter une approche cohérente intégrant les dimensions politique, économique, militaire et humanitaire.

Deux actions prioritaires avaient été identifiées pour le Principe « S'aligner aux priorités locales d'une manière différente selon le contexte » dans la phase pilote :

1. Implication de la partie congolaise au sein des groupes thématiques existants, et rapportage de l'activité de ces groupes auprès des bailleurs et du gouvernement congolais.
2. Renforcement du CCRE.

Le Principe « S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination » avait été retenu lors de la phase pilote de 2005, alors que les programmes d'aide au développement n'avaient pas encore commencé.

Ainsi, les actions prioritaires avaient été identifiées comme suivantes :

1. Redynamisation du CCRE et acceptation de ce comité comme guichet unique de la coordination par les bailleurs.
2. Élaboration d'une feuille de route pour le développement des stratégies sectorielles éducation et santé.
3. Accord ferme sur l'harmonisation des *per diem* et frais de mission.

Le Principe « Agir vite... mais rester engagé assez longtemps » avait été choisi comme prioritaire pendant la phase pilote. Il a été décidé par la suite d'intégrer ce Principe, par nature transversal, à travers les cinq autres Principes choisis.

Annexe F : Bibliographie

Gouvernement de la République Démocratique du Congo (2007), « Communiqué final », *Réunion du Groupe consultatif sur la République Démocratique du Congo*, 29 et 30 novembre 2007, Paris, pp.1-4.

Gouvernement de la République Démocratique du Congo, Ministère du Plan (2009), « Cartographie et adéquation de l'aide en RDC », *Forum national de haut niveau sur l'Efficacité de l'aide en RDC*, 15-16 juin 2009, Ministère du Plan, Kinshasa.

International Crisis Group (2007), *Consolider la Paix*, rapport n°128, 5 juillet 2007, ICG, Bruxelles.

International Crisis Group (2007), *Ramener la Paix au Nord-Kivu*, rapport n° 133, 31 octobre 2007, ICG, Bruxelles.

International Crisis Group (2008), *Quatre priorités pour une paix durable en Ituri*, rapport n°140, 13 mai 2008, ICG, Bruxelles.

International Crisis Group (2009), *Cinq priorités pour une stratégie durable de construction de la paix*, rapport n°150, 11 mai 2009, ICG, Bruxelles.

Ministère du Plan RDC/PNUD (mars 2009), *Évaluation externe du programme du Gouvernement de 2006 à 2008*, Ministère du Plan RDC/PNUD, Kinshasa.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2008), « Chapitre pays République Démocratique du Congo », *Enquête mars 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris.

Oxford Policy Management (2006), « Piloting the Draft DAC Principles for International Engagement in Fragile States: Interim Report on the Democratic Republic of Congo », *Oxford Policy Management*, 22 August 2006, OPM, Oxford, pp.1-31. *Source* : CAD-OCDE (2008), *Resource flows to fragile and conflict-affected states (Flux des ressources à destination des états fragiles et affectés par les conflits)*, OCDE, Paris.

Oxford Policy Management/The IDL Group (2008), *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration*, 'The Applicability of the Paris Declaration in Fragile and Conflict-affected Situations – Thematic Study', OPM, Oxford, pp.1-123.

