



Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État

Contribution de la République Démocratique du Congo

Mars 2010



Table des matières

1	Résumé	4
2	Contexte national.....	7
3	Constats	8
4	Conclusions et recommandations	16
	Annexe 1 – Méthodologie	18
	Annexe 2 – Liste des personnes consultées	20
	Annexe 3 – Références	22

Préface

Le Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État

Le présent document est la contribution de la République Démocratique du Congo (RDC) au Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État. Cette initiative résulte d'une décision prise lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Accra (Ghana) du 2 au 4 septembre 2008. Le Dialogue international est présidé par un représentant des pays partenaires (la République Démocratique du Congo) et un pays représentant les bailleurs de fonds (le Royaume-Uni). La première réunion formelle du Dialogue international se tiendra à Dili (Timor Oriental) les 9 et 10 avril 2010.

L'objet du Dialogue international est d'examiner les bonnes pratiques et les principaux goulots d'étranglement dans le soutien international à la construction de la paix et au renforcement de l'État, et de développer un consensus autour de priorités et d'objectifs fondamentaux dans ces domaines.

Le Dialogue international donne lieu à la participation de parties prenantes nationales et internationales et offre un forum pour la discussion de questions qui ne sont pas suffisamment débattues au niveau national ou ne peuvent être résolues à ce niveau là seulement.

Cette initiative tente ainsi de contribuer à bâtir plus de confiance mutuelle entre les pays et organisations qui y prennent part. Elle encourage le partage de l'expérience des acteurs impliqués dans la coopération sud-sud dans le domaine de la construction de la paix et du renforcement de l'État. Elle aide également les pays participants à cet exercice à focaliser davantage leur attention sur les problèmes d'intérêt commun afin de provoquer des changements comportementaux et législatifs nécessaires.

Ce rapport pays présente les principales conclusions et recommandations de la RDC. Elles seront soumises pour discussion au Comité de pilotage du Dialogue international et contribueront aux débats lors de la réunion internationale de Dili.

Remerciements

La Consultation Nationale fut organisée par le Ministère du Plan sous la direction de SEM Olivier Kamitatu, Ministre du Plan. Le consultant international, M Pierre Robert, a travaillé en particulier avec M Guy Mwamba et Mme Fatima Keko, respectivement Conseiller au Cabinet du Ministre et Économiste à la Direction de la Coordination des Ressources Extérieures du Ministère du Plan.

1 Résumé

1.1 Les résultats

Priorités

L'examen des documents de planification pertinents montre que les actions proposées et mises en œuvre en RDC ont été articulées autour de quatre thèmes principaux :

- La démocratisation ;
- La réforme du secteur de la sécurité ;
- La décentralisation et
- La reconstruction des infrastructures.

Modalités de la planification stratégique pour la construction de la paix et le renforcement de l'État

- Au niveau de l'État, jusqu'au Plan de Stabilisation et de Reconstruction des zones sortant des Conflits armés (STAREC), inexistence de cadre institutionnel pour la formulation de stratégies de construction de la paix pour aider notamment à ancrer les projets d'urgence et de stabilisation et à avoir une vision de développement à plus long terme.
- Planification des actions liées à la construction de la paix et au renforcement de l'État souvent calquée sur des modèles internationaux pas toujours adaptés aux conditions locales (par exemple le cas de certaines actions liées à la démobilisation et la réintégration des ex-combattants)
- Déséquilibre géographique pour la programmation des activités de construction de la paix. Tandis qu'il est indéniable que les conflits les plus sérieux et durables sont à l'est de la RDC, des risques de conflits sont apparus dans quelques provinces de « l'Ouest » et doivent également être pris en compte dans les futures stratégies de construction de la paix.
- Coopération insuffisante dans la recherche de synergies entre bailleurs de fonds. Il semble que les bailleurs de fonds travaillant dans des secteurs similaires ont parfois des approches différentes, comme par exemple dans certains domaines liées à la réforme du secteur de la sécurité.

Principaux obstacles opérationnels et politiques dans l'aide internationale concernant le domaine de la construction de la paix et au renforcement de l'État en RDC

Les représentants du gouvernement, de la communauté internationale et de la société civile ont identifié un certain nombre de défis posés aux acteurs de l'aide internationale en ce qui concerne l'appui à la construction de la paix et au renforcement de l'État en RDC. Les préoccupations suivantes ont été relevées :

- Faiblesse de cohérence dans les actions : Au cours des dernières années, la construction de la paix a souffert d'une certaine incohérence au niveau des actions menées au niveau national.
- Faible recours aux avis de la société civile : Les organisations congolaises de la société civile estiment que leurs homologues internationaux ne coopèrent pas suffisamment avec elles et que les bailleurs de fonds restent souvent distants.

- Consultations peu fréquentes du pouvoir législatif aux niveaux national et provincial: Les partenaires techniques et financiers sont très peu actifs quant à la consultation des assemblées législatives, dont les attributions incluent pourtant le contrôle des actions de l'État.
- Problèmes des transferts de capacités et de connaissances : Les programmes dépendent fortement de l'implication d'assistants techniques extérieurs. La rotation de ces agents peut être une source de perte de mémoire institutionnelle.
- Rôle des différents acteurs : L'évaluation du Contrat de Gouvernance (CDG) et du 1er Plan d'Actions Prioritaires (PAP) a conclu à l'inefficacité de certaines actions et à l'absence de clarté dans la distribution des rôles et responsabilités des différents acteurs gouvernementaux impliqués dans leur mise en œuvre.
- La lutte contre la corruption : Cette question est récurrente dans les remarques exprimées par les partenaires techniques et financiers – et se retrouve de manière plus ou moins « feutrée » dans les vues exprimées par les experts congolais et les représentants de la société civile.

Exemples de bonnes pratiques en RDC

- Amélioration de l'alignement de l'aide sur les priorités et les actions de développement définies par le gouvernement: L'alignement des bailleurs sur le DSCRDP d'une part, et une meilleure coordination entre les bailleurs eux-mêmes d'autre part, ont récemment progressé selon plusieurs parties prenantes.
- Programmes sectoriels ciblés : Les programmes de développement ciblés sur un secteur ou un sous-secteur précis, dans lequel existe un vivier d'expertise congolaise et des structures institutionnelles susceptibles de prendre en charge des programmes, semblent avoir un avantage en termes d'efficacité (par exemple, secteur des transports).
- Impact positif des projets à petite échelle : Les projets à petite échelle, menés auprès de communautés souvent isolées et sévèrement affectées par les conflits à l'est, ont démontré en plusieurs occasions une réelle efficacité du point de vue de la satisfaction des populations.
- Meilleure définition des critères d'évaluation et de performance des plans de développement: Le travail d'évaluation centré sur le PAP, effectué en 2009 sous l'égide du Ministère du Plan, constitue une « première » en RDC. Toutefois des efforts restent à consentir du point de vue du suivi/évaluation.

1.2 Recommandations pour le Dialogue international

Recommandations du point de vue du renforcement de l'État

- En parallèle avec les programmes de renforcement de l'État, mener plus particulièrement des actions destinées à renforcer l'intégrité et les compétences de l'administration publique. Il est important en effet de créer ou de soutenir les conditions qui peuvent contribuer à améliorer les chances de réussite des programmes de renforcement de l'État.
- Soutenir les stratégies de construction de la paix. Il est essentiel que les programmes de construction de la paix, souvent menés à une échelle locale pour mieux impliquer les communautés affectées par le conflit, soient soutenus par un cadre institutionnel au niveau de l'État.
- Améliorer le renforcement des capacités. Les futurs programmes de renforcement des capacités devraient mettre l'accent de manière plus explicite sur la formation et le recrutement d'experts nationaux et sur la possibilité d'intégration de ces experts au sein de l'administration publique nationale, qui doit être par ailleurs réformée.

Recommandations du point de vue de la relation entre construction de la paix et renforcement de l'État

- Reconnaître la nécessité d'améliorer les liens entre la construction de la paix et le renforcement de l'État dans la planification des programmes. Il est recommandé d'harmoniser au mieux la planification, qui relève du renforcement de l'État, avec la réflexion sur les actuels et futurs processus de construction de la paix.
- Renforcer la réflexion stratégique sur la transition entre les programmes d'assistance humanitaire et ceux de développement. Des réflexions dans ce domaine existant déjà, il serait utile de les adapter aux conditions spécifiques des pays en situation post-conflit.

Recommandations du point de vue des partenaires au développement :

- Améliorer la coordination inter-agences du système des Nations Unies au niveau national. Il est nécessaire de renforcer sensiblement la coordination et la coopération entre agences du système des Nations Unies, au-delà des questions de planification et de financement.
- Sécuriser les fonds destinés aux pays partenaires. Les fluctuations des financements et la multiplication des projets et programmes présentent en effet un réel défi pour la planification des programmes du gouvernement.

2 Contexte national

L'histoire récente de la RDC a été tumultueuse, à cause en partie de ses richesses naturelles. Le pays va fêter en juin 2010 le cinquantenaire de son indépendance et connaît actuellement davantage de stabilité politique : une constitution nouvelle a été approuvée par référendum en 2006 et le président Joseph Kabila fut élu la même année au suffrage universel. Le cycle électoral, commencé en 2006, arrive à terme en 2011 avec des élections nationales, provinciales et locales, qui contribueront à renforcer le processus de décentralisation amorcé depuis 2006.

Bien qu'il existe des accords entre le gouvernement de la RDC et les groupes armés à l'est du pays, la paix reste « fragile ». Des opérations militaires ponctuelles continuent, dans le nord et l'est du pays, contre des groupes armés, qui infligent de graves souffrances aux populations civiles. En définitive et de l'avis général, la fin du conflit passe par des accords politiques avec les groupes concernés, ainsi qu'entre les États voisins de la région.

L'étendue des zones de conflit s'est considérablement réduite par rapport à ce qu'elle était voici encore quelques années. La capacité de mouvement des groupes armés a été limitée dans une certaine mesure et de nombreux civils ont quitté les zones où se trouvent ces groupes. Les grandes villes de l'est regroupent une population non recensée mais probablement en augmentation, tant du fait d'un exode rural, lié à des causes économiques, que du fait de déplacements de populations, liés à la violence. Ces villes connaissent une certaine paix civile et une réelle vivacité économique, même si aucune n'est à l'abri d'une reprise des hostilités. Les zones rurales sont plus instables dans l'ensemble, mais ont connu néanmoins une certaine stabilisation au cours des deux dernières années.

La situation socio-économique s'améliore lentement. Avec un PIB par habitant estimé par la Banque mondiale à environ \$300 (en 2009), la RDC reste l'un des pays les plus pauvres du monde. La croissance du PIB, qui a atteint 6,5% selon le FMI en 2008, a souffert des effets de la crise mondiale en 2009, qui s'est aussi traduite par une inflation élevée (17,5% en 2008, peut-être 20% en 2009) et par une baisse des exportations de minerais.¹

La situation de la RDC en termes de développement reste ainsi très préoccupante. Classée 167ème de l'Indice du Développement Humain en 2007/08, ce pays de 68 millions d'habitants (estimation Banque mondiale), a une population très jeune et en accroissement rapide (3%/an selon la Banque mondiale). Dans ce cas les chances d'atteindre tous les Objectifs du Millénaire pour le Développement sont minimales même si certaines statistiques se sont améliorées : 85% des femmes enceintes ont maintenant accès aux soins, 74% des accouchements se font en présence d'une personne qualifiée, etc. La prévalence du VIH reste toutefois préoccupante (1,2% à 1,5% des adultes vivent avec le VIH, selon une estimation ONUSIDA), de même que l'accès aux soins de santé en général.

La RDC, de par sa taille, son climat et ses ressources naturelles, notamment minières, possède néanmoins les bases pour impulser un développement rapide et accessible aux populations.

¹ Cf : Banque mondiale : *Democratic Republic of Congo at a glance*, disponible sur le site www.worldbank.org.

3 Constats

3.1 Priorités

Compte tenu de la taille du pays, de la complexité et de la localisation des conflits en RDC, il apparaît que la construction de la paix et le renforcement de l'État représentent chacun des agendas complexes. En effet, s'il est urgent pour tous les Congolais de construire un État viable et stable, la construction de la paix sera en tout état de cause un processus de longue haleine, géographiquement plus ciblé sur les provinces de l'est du pays. Ainsi les enjeux des conflits et de la paix sont perçus comme étant essentiellement de nature régionale (affectant une partie seulement de la RDC). Au contraire, le renforcement de l'État est un enjeu national de par sa nature.

Dans ces conditions, il est recommandé de distinguer la planification, qui relève du renforcement de l'État de la réflexion sur les actuels, et futurs processus de renforcement de la paix, et d'être aussi explicite que possible dans la détermination des éventuelles interactions entre ces deux agendas.

L'examen des documents de planification pertinents en ce qui concerne le renforcement de l'État et la construction de la paix montre que les actions proposées et mises en œuvre ont été articulées autour de quatre thèmes principaux :

- **La démocratisation** : adoption d'une Constitution démocratique ; élections nationales et provinciales. Des élections locales devraient se dérouler et à partir de 2011 un nouveau cycle d'élections nationales puis provinciales sera amorcé.
- **La réforme du secteur de la sécurité** : forces armées ; police ; secteur judiciaire. Cet aspect est conçu comme commun aux deux agendas, même s'il y a lieu de le considérer avant tout comme faisant partie de l'agenda du renforcement de l'État.
- **La décentralisation** : transfert graduel vers les provinces de certaines compétences de l'État central, en particulier en ce qui concerne l'éducation, la santé, les transports, le développement économique, etc. Ce transfert devrait aussi s'accompagner du transfert de revenus fiscaux, l'État central conservant toutefois un rôle de coordination et de redistribution.
- **La reconstruction des infrastructures détruites**, avec priorité donnée à celles de l'est du pays.

Ces grands axes, définis dès les accords de paix qui ont amené à la Constitution actuelle, restent d'actualité. Il s'y ajoute d'autres priorités, telles que le développement économique et la bonne gouvernance, en particulier la réforme de la fonction publique et la mise en œuvre effective de la décentralisation. Bien que ces priorités fassent l'objet d'un large consensus, elles font cependant l'impasse sur le renforcement du rôle de l'État en tant que régulateur de l'économie, re-distributeur de ressources et pourvoyeur de services sociaux de base.

Les parties prenantes interrogées lors de la mission préparatoire ont identifié les mêmes priorités que celles identifiées lors de la consultation sur le suivi des « Principes d'engagement international dans les États fragiles et situations précaires » en juin 2009. Elles ont ainsi particulièrement mis l'accent, outre la dimension régionale, sur les 5 priorités suivantes :

- Représentation et structures politiques ;
- Sécurité et justice ;
- Exercice des fonctions gouvernementales régaliennes (collecte des impôts, administration, etc.) ;

- Prestation de services sociaux de base par l'État ; et
- Gouvernance économique.

Représentation et structures politiques

Les parties prenantes applaudissent les nombreux projets d'appui à l'Assemblée nationale mais considèrent que le **renforcement des capacités législatives** reste une priorité dans le cadre du renforcement de l'État. L'Assemblée nationale et le Sénat n'ont pas toujours les moyens d'exercer leur rôle de contrôle de l'action du gouvernement et de relayer les préoccupations des électeurs. Les ressources humaines et financières de l'Assemblée nationale et du Sénat sont limitées, de sorte qu'il leur est difficile de recruter les personnels spécialisés nécessaires. Par ailleurs, les ministères ont besoin de moyens, notamment pour réunir les informations que les assemblées leur demandent. Les assemblées provinciales sont dans une situation parfois plus difficile. Aux formes constitutionnelles de suivi de la gouvernance que représentent ces deux types d'assemblées, il faudrait ajouter des approches locales et provinciales, impliquant davantage la société civile.

Dialogue entre parties prenantes. Il existe un nombre non négligeable de structures de dialogue entre bailleurs de fonds, représentants de la communauté internationale, organisations de la société civile, autorités politiques et élus. De nombreux forums - sectoriels par exemple - sont organisés. Certains grands projets de réforme, tel que celui de la réforme de la Police Nationale Congolaise, donnent par ailleurs une place prépondérante au dialogue entre autorités et société civile. Il est donc indéniable que des progrès importants ont été accomplis en RDC dans le domaine de la promotion du dialogue entre parties prenantes. Ce dialogue souhaité par tous, qui existe au niveau national comme au niveau provincial et local, est toutefois d'intensité variable selon les provinces et les secteurs. Il connaît également certaines limitations liées aux conditions logistiques.

Sécurité et justice

La réforme du **secteur de la sécurité** reste une des premières priorités aujourd'hui. Les forces armées et de police doivent être en mesure d'assurer intégralement la sécurité intérieure et extérieure de la population et de l'État lui-même. Alors que les échelons supérieurs sont composés d'officiers expérimentés, souvent dotés d'une bonne formation, les sous-officiers et les troupes ont particulièrement besoin de formation, d'une meilleure culture institutionnelle et d'un cadre de discipline. L'encadrement local est une réelle priorité dans ce domaine. Les besoins essentiels de la Police Nationale Congolaise, comme ceux de l'armée sont le renouvellement de cadres expérimentés, le renforcement des structures administratives, la question du casernement et celle du traitement salarial.

La **justice** est aussi un secteur essentiel pour la construction de la paix, la mitigation des conflits et le renforcement de l'État. De nombreuses initiatives ont été prises au cours des dernières années pour renforcer le secteur et ont abouti à des améliorations notables dans certains domaines – tels que le développement d'un réseau d'auditorat militaire, la réhabilitation de certaines prisons, etc. Aujourd'hui, les priorités sont le recrutement, la formation du personnel et la réhabilitation des infrastructures. Ces améliorations restent toutefois ponctuelles et leur pérennité dépend du succès de programmes de plus long terme, actuellement en cours de réalisation. Il est donc prématuré d'évaluer l'impact des réformes du secteur de la justice sur le renforcement de l'État de droit.

La **réconciliation** a souffert d'une absence de vision de la part des autorités nationales, ainsi que de tensions entre la RDC et ses pays voisins. L'absence d'un processus de « vérité et réconciliation », ainsi que le non-règlement de contentieux fonciers et socio-économiques ont contribué à entretenir les anciens conflits et parfois à en susciter de nouveaux, y compris dans certaines provinces de « l'Ouest » (ex. Bas-Congo et Équateur). Aussi et cela dans la perspective d'un retrait graduel des forces armées de la MONUC, la communauté internationale doit réfléchir maintenant aux modalités d'un soutien aux institutions congolaises susceptibles de contribuer à la réconciliation entre groupes opposés.

Exercice des fonctions régaliennes du gouvernement

Il est à noter que l'État rencontre des difficultés dans la gestion des ressources nationales. Le budget de l'État dépend pour une large part de financements internationaux. Les secteurs qui pourraient fournir des sources de financement à l'État (gestion de l'exploitation des ressources naturelles, secteur de l'énergie, etc.) ne sont pas administrés de manière à les rendre plus efficaces, plus équitables et plus transparents. Les structures administratives ainsi que le corpus législatif et réglementaire doivent être réformés afin que soient mieux assurées la régulation de l'économie et la gestion des ressources fiscales.

L'État, au niveau national mais encore plus particulièrement au niveau provincial et local, a besoin de renforcer ses capacités d'action. Les programmes d'appui doivent mettre l'accent sur la transparence, l'efficacité et l'efficience des administrations publiques, conduisant à une culture de la redevabilité mutuelle. La lutte contre la corruption et la réforme de l'administration publique (recrutement, évaluation des compétences et offre de salaires appropriés) sont considérées par les parties prenantes comme des conditions nécessaires à la crédibilité et l'effectivité des actions de renforcement de l'État et de construction de la paix.

Prestation de services sociaux de base par l'État

En RDC, comme dans de nombreux pays en situation de fragilité, les agences humanitaires et de développement mettent en œuvre des programmes d'assistance qui, dans une large mesure, se substituent à l'État pour la fourniture de services sociaux essentiels : santé, éducation, assistance aux plus démunis. Une évaluation globale et actualisée des capacités de l'État à délivrer des services sociaux de base, ainsi que des programmes d'assistance, est nécessaire pour en améliorer la qualité. Certaines parties prenantes remarquent que des progrès ont été faits dans les domaines de la santé et de l'éducation, à travers des collaborations au niveau local entre autorités, institutions sanitaires (ou éducatives), partenaires techniques et financiers et ONG. Le défi reste néanmoins d'aider le gouvernement et les autres intervenants à travailler en meilleur partenariat pour améliorer la qualité et l'efficacité des services aux populations.

La décentralisation solidement construite et le renforcement de la gouvernance locale sont une priorité pour l'amélioration de l'efficacité des services publics. A cet effet, le pays doit se doter des lois nécessaires à la mise en œuvre de la décentralisation et rechercher un consensus sur des attributions claires et harmonisées des différentes autorités nationales et provinciales. Il en va de même dans le domaine budgétaire. Par ailleurs, le développement des capacités des gouvernements provinciaux dans les domaines qui leur sont dévolus est perçu comme un besoin essentiel pour le renforcement de l'État.

Gouvernance économique

La politique économique doit être plus cohérente et non pas dispersée à travers de nombreux ministères sans un système de coordination performant et intégré. La planification de l'économie à moyen et long terme doit être améliorée afin de faciliter l'émergence d'une politique de développement économique concertée. Le développement économique est une condition sine qua non du renforcement de l'État. Il est ainsi important que ces deux processus contribuent ensemble à ériger un système social et économique plus égalitaire et qu'ils fassent partie intégrante de la lutte contre la pauvreté.

Les régions dites de « l'Est² » devraient faire l'objet de plans de développement économique conçus de manière à intégrer la dimension régionale et les relations ou échanges avec les pays voisins, avec lesquels elles ont des liens anciens.

Les secteurs prioritaires que les parties prenantes proposent en termes de relance économique sont les suivants :

- **Infrastructures de transport** : approche multimodale (réseaux routier et fluvial, chemin de fer) et usant d'indicateurs techniquement modestes (routes carrossables mais non asphaltées) permettant une mise en œuvre de programmes à plus grande échelle.
- **Infrastructures énergétiques** : en particulier les ressources hydro-électriques et en hydrocarbures de l'est du pays.
- **Régulation et gouvernance de l'exploitation des ressources naturelles** : soutien au développement de l'exploitation et du commerce licites (passant par la lutte contre la perception de droits abusifs), destiné tant à la création d'emplois et au développement durable qu'à la croissance des ressources de l'État.

² Par convention on inclut dans « l'Est de la RDC » les provinces suivantes : Province Orientale, Nord Kivu, Sud Kivu, Maniema et Katanga.

3.2 Modalités de la planification stratégique pour la construction de la paix et le renforcement de l'État

Au niveau de l'État, jusqu'au **Plan de Stabilisation et de Reconstruction des zones sortant des Conflits armés** (STAREC), il n'existait pas vraiment de cadre institutionnel pour la formulation de stratégies de construction de la paix pour aider notamment à ancrer les projets d'urgence et de stabilisation et à avoir une vision de développement à plus long terme.

Il existe bien sûr des documents de planification du développement pertinents, que l'on peut ici citer :

- Le **Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR)**. Ce document daté de juillet 2006 a été élaboré trois ans après l'adoption de la version intérimaire. Comme dans d'autres pays ce document suit un modèle développé par la Banque Mondiale.
- Le **Contrat de gouvernance (CDG)**, développé en 2007, propose des mesures destinées à « traduire en pratique » les préconisations du DSCR tout en conservant un alignement sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).
- Le **Plan d'action prioritaire (PAP)** fut développé en juin 2007 pour mettre en œuvre le Contrat de gouvernance et le DSCR. Ce Plan, a couvert la période juillet 2007- décembre 2008 et un 2^{ème} PAP a été formulé pour la période 2009-2010. Toutefois, il forme aussi la base d'une approche à moyen terme durant jusqu'à 2011. En ce sens le PAP reste un document de référence pour la planification de l'action gouvernementale.

En 2009, une évaluation externe du CDG et du PAP, dirigée par le Ministère du Plan et soutenue par le PNUD, a examiné la mise en œuvre de ces deux documents. Elle a conclu que « l'exécution du CDG dans son ensemble n'a pas été satisfaisante dans le délai imparti » et que la mise en œuvre du PAP souffrait également de faiblesses significatives ; seules 12% des actions prévues pour le PAP en 2008 ont été totalement réalisées (4% des actions l'ont été « moyennement » et 55% « faiblement »). Le rapport expliquait cette contre-performance par les facteurs suivants :

- **Efficacité et efficacité insuffisantes de l'administration publique**, conduisant au défaut d'une culture de redevabilité ;
- **Faiblesses dans la conception du CDG et du PAP**, liées au manque de cohérence structurelle entre les deux documents, à des imprécisions conceptuelles et à ce que les auteurs du rapport estiment être un « problème de préparation ».

L'évaluation notait aussi que le budget de l'État est « considéré comme un simple document financier » et non comme un engagement traduisant réellement la politique du gouvernement. D'autres problèmes plus exogènes sont relevés, tels que les fluctuations des financements et la multiplication des programmes et projets. L'évaluation recommandait en particulier que soient mieux précisés et sécurisés les fonds destinés aux actions planifiées.

D'autres éléments de cette évaluation peuvent encore être cités. Ils concernent :

Les analyses du contexte congolais

Il existe de nombreuses analyses du contexte politique, historique et socio-économique des conflits armés au Congo. Ces analyses, effectuées pour l'essentiel à l'initiative des partenaires techniques et financiers, offrent un panorama de la situation souvent détaillé et correctement étayé par des faits. Toutefois, les documents de planification ne reflètent pas le niveau de détail qu'offrent les analyses cumulées sur plusieurs années. Par ailleurs, les rapports analysant le contexte ne font pas l'objet d'un dialogue avec les autorités de la RDC, qui pourrait développer une convergence des points de vue.

L'évaluation du CDG et du PAP explique la contre-performance par une incohérence structurelle entre les deux documents et des imprécisions conceptuelles. Par ailleurs, les documents de planification font relativement peu de place à l'évaluation de la mise en œuvre des plans précédents, de sorte qu'il est difficile de savoir si les leçons éventuellement apprises les années précédentes ont été prises en considération.

Le suivi et l'évaluation

Le travail d'évaluation, centré sur le PAP et effectué en 2009 sous la direction du Ministère du Plan, constitue une « première » en RDC. Il traduit également une réflexion de plus en plus détaillée sur les critères de performance et d'évaluation.

Le travail d'évaluation reste néanmoins encore relativement dispersé entre les ministères et les partenaires techniques et financiers (qui tendent chacun à effectuer leurs propres évaluations). Ces derniers développent cependant de plus en plus des approches conjointes pour les évaluations, comme c'est actuellement le cas pour une évaluation conjointe³ de programmes de prévention des conflits et de construction de la paix dans l'est de la RDC, commanditée par plusieurs organismes bilatéraux et multilatéraux (Allemagne, Belgique, Pays Bas, Royaume-Uni, Japon, UNICEF, UNDP, UNFPA, HCDH, UNIFEM). Il s'agit en l'occurrence d'apprécier, sur base des critères d'évaluation du CAD, la pertinence, les résultats et les effets des programmes et des stratégies de la communauté internationale et plus spécifiquement des donateurs et organisations directement concernés par ce domaine. La finalité de l'évaluation est d'établir ce qui fonctionne dans le soutien à la prévention des conflits et de construction de la paix, ce qui ne fonctionne pas et d'en connaître les raisons.

L'évaluation poursuit un double objectif: rendre des comptes d'une part, tirer des enseignements ouvrant la voie à des améliorations d'autre part ; l'accent principal étant toutefois placé sur le deuxième aspect. Quels enseignements tirer afin de développer des politiques et des programmes plus stratégiques, cohérents et coordonnés ? Comment améliorer les résultats, l'appropriation, l'harmonisation et l'alignement des interventions? Les résultats de l'évaluation doivent permettre aux bailleurs d'améliorer leurs stratégies de prévention des conflits et de construction de la paix, à la communauté internationale présente en RDC d'améliorer leur approche commune dans le domaine, à l'État congolais de mieux gérer le soutien de ces approches et aux agences d'exécution d'augmenter la qualité de leurs interventions. Subsidiairement l'évaluation est destinée à tester le Guide sur l'évaluation des activités de prévention des conflits et de construction de la paix du CAD de l'OCDE. L'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de l'évaluation devrait permettre de finaliser ce guide, qui se trouve encore au stade de document de travail.

L'appropriation

La portée des efforts consentis en termes de suivi/évaluation conjoint demeure insuffisante par le fait aussi que les plans successifs n'ont pas fait l'objet d'un travail législatif qui leur conférerait une légitimité accrue et offrirait un cadre pour le suivi des activités par la représentation nationale et provinciale. Le gouvernement au niveau central et les partenaires techniques et financiers décident pour l'essentiel de la planification des activités de renforcement de l'État et de construction de la paix. Le Sénat et l'Assemblée nationale n'exercent sur les différents plans et programmes qu'un contrôle à posteriori. Ce contrôle n'est pas totalement efficace, d'autant plus que les assemblées manquent elles-mêmes de ressources adéquates à cette fin. Il serait par conséquent approprié de traduire les plans d'action sous forme de propositions de lois pluriannuelles, qui pourraient alors être débattues et votées par les assemblées et qui feraient l'objet d'un contrôle quant à leur mise en œuvre. Cela renforcerait l'appropriation des plans de développement.

Aux documents nationaux précités et évalués s'ajoute cependant des documents de planification spécifiquement tournés vers la reconstruction à l'est de la RDC. Le plus récent de ces plans est le **STAREC** (juin 2009), qui fait suite au programme Amani et à la Conférence de paix de Goma en 2008. Le STAREC (estimé à 1,2 milliards USD) s'applique aux provinces du Nord Kivu, Sud Kivu, et Maniema, les régions du Haut-Uele, Bas-Uele et Ituri (en province Orientale) et dans le Tanganyika (nord de la province actuelle du Katanga). Il s'agit d'un **plan d'urgence** qui a pour objectif global de *“stabiliser l'Est de la République Démocratique du Congo en améliorant l'environnement sécuritaire et en restaurant l'autorité de l'État dans les zones autrefois contrôlées par les groupes armés, en facilitant le retour et la réintégration des personnes déplacées et réfugiées et en accélérant la relance des activités économiques”*. Le plan STAREC se base sur l'hypothèse que la situation de sécurité dans l'est s'améliore, (contre les groupes rebelles CNDP, LRA et FLDR) et que les problèmes humanitaires et la reconstruction socioéconomique peuvent maintenant être traités de façon coordonnée. Il comporte trois volets : **la sécurité, l'humanitaire et le social, et la relance économique**.

Deux orientations sont également données : (i) le **maintien et la construction de la sécurité**, préalables indispensables à la résorption des déficits humanitaires et à la reconstitution des tissus économiques et sociaux et (ii) la **lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles et pour l'harmonisation des relations économiques transfrontalières** dans le cadre de circuits formels et contrôlés.

³ Cette étude, en cours, est réalisée par Channel Research et devrait s'achever en octobre 2010.

Quoiqu'il ne s'agisse pas d'un plan à proprement parler, il faut aussi mentionner l'initiative des **Cinq Chantiers** impulsés par le Président de la République SEM Joseph Kabila. Il s'agit d'un programme de développement axé sur les infrastructures, la santé et éducation, l'eau et l'électricité, le logement et l'emploi.

3.3 Principaux obstacles opérationnels et politiques dans l'aide internationale cherchant à appuyer la construction de la paix et le renforcement de l'État en RDC

Les parties prenantes ont identifié les défis suivants, considérés comme des obstacles opérationnels et politiques pour la construction de la paix et le renforcement de l'État :

- **Compromis entre priorités à court et à long terme.** Plusieurs des partenaires ont noté que la communauté internationale a parfois avalisé des programmes d'assistance (reconsolidation économique à partir de 2002-2003, processus électoral 2003-2005, etc.) même lorsque ceux-ci ne remplissaient pas tous les critères de qualité nécessaires au vu des lignes directrices internationales pertinentes. Cela fut fait la plupart du temps sous la pression de l'urgence et d'analyses du contexte politique qui concluaient que l'alternative à une action rapide serait un retour à la guerre. La prise en compte du besoin de construire la paix et de celui de renforcer l'État n'a pas souvent été cohérente en RDC.
- **Cohésion sociale et équilibre géographique.** En dehors des programmes de développement axés sur les institutions de la capitale, une partie importante des programmes de développement donne la priorité aux provinces de l'est de la RDC. Cela est en partie dû à la densité de la population à l'est et à l'héritage des guerres. Il existe toutefois d'importants besoins dans les autres provinces, dont la satisfaction ne sera assurée que par le développement de la capacité de l'État (y compris au niveau décentralisé) à fournir des services sociaux de base et de qualité. Le sentiment d'un déséquilibre géographique de l'assistance humanitaire au profit des régions de l'est est parfois perçu dans les provinces de l'ouest de la RDC et, selon certains interlocuteurs, cela pourrait renforcer des antagonismes au sein de la société.
- **Coopération effective et recherche de synergies entre bailleurs de fonds.** Il semble que des bailleurs de fonds travaillant dans des secteurs similaires ont parfois des approches différentes (quoique pas nécessairement incompatibles). Les efforts faits pour coordonner leurs actions ne sont pas suffisants. Plusieurs interlocuteurs ont mentionné la nécessité de passer de la « coordination » entre bailleurs à une « coopération » plus approfondie.
- **Consultations avec les autorités locales et le pouvoir législatif.** Alors que les partenaires techniques et financiers rencontrent systématiquement les autorités gouvernementales nationales lors de la phase de conception des plans de développement, ils sont beaucoup moins actifs quant à la consultation des assemblées législatives nationales, dont les attributions incluent pourtant la supervision des actions de l'État à leur niveau. La consultation des autorités et assemblées provinciales est également peu fréquente, à quelques exceptions près, telles que le soutien du PNUD au programme STAREC, pour lequel des autorités provinciales de l'est ont été consultées.
- **Fragmentation de la société civile congolaise (active et multiforme).** De nombreuses organisations sont de taille réduite et manquent de moyens nécessaires au maintien des communications régulières avec leurs homologues internationaux et avec les autorités gouvernementales. Les organisations basées à Kinshasa et disposant d'un réseau national sont peu nombreuses, de même que celles basées dans les provinces qui ne contribuent que très peu aux processus de planification locaux. Les organisations congolaises de la société civile estiment par ailleurs que leurs homologues internationaux ne coopèrent pas suffisamment avec elles et que les bailleurs de fonds restent souvent distants. Les ONG congolaises éprouvent un sentiment similaire vis-à-vis des bailleurs de fonds. Une des conséquences de cette situation est que la voix de la société civile est rarement entendue ou écoutée lors de la conception de plans liés à la construction de la paix et au renforcement de l'État. Les ONG congolaises essaient elles-mêmes de renforcer leur représentativité en développant des réseaux nationaux et provinciaux propres.
- **Lutte contre la corruption.** Cette question est récurrente dans les remarques exprimées par les partenaires techniques et financiers – et se retrouve de manière plus « feutrée » dans les vues exprimées par les experts congolais et les représentants de la société civile. Pour beaucoup d'interlocuteurs, une action concertée de lutte contre la corruption, qui pourrait inclure, entre autres, une autorité indépendante dotée de pouvoirs judiciaires, serait utile non seulement pour lutter contre les phénomènes

d'enrichissements illicites et de profits indus, mais aussi pour réduire les soupçons injustifiés dont souffrent beaucoup d'institutions travaillant avec le soutien de bailleurs de fonds. C'est pourquoi la lutte contre la corruption est une condition nécessaire à la crédibilité et à l'effectivité des actions de renforcement de l'État et de construction de la paix.

- **Rôle des différents acteurs.** L'évaluation du CDG et du PAP souligne une efficacité limitée de certaines actions en raison du manque de clarté dans la distribution des rôles et responsabilités des différents acteurs gouvernementaux. On note en effet, outre des problèmes de capacités institutionnelles, qu'il existe des redondances entre institutions nationales (par exemple dans le domaine de la supervision du secteur minier) et entre les niveaux national et provincial.
- **Séquence et durée des projets.** Les représentants congolais et ceux des bailleurs de fonds notent qu'il est parfois difficile d'harmoniser les exigences des processus de long terme tel que le renforcement de l'État impliquant une programmation pluriannuelle avec des engagements des bailleurs, souvent à plus court terme. Toutefois, les parties prenantes reconnaissent que les programmes conçus selon les critères internationaux et satisfaisant aux exigences de redevabilité n'ont pas connu de rupture de financement.
- **Estimation des risques.** Le caractère conditionnel et temporel (relativement à court terme) des financements internationaux incite à une certaine sous-estimation des risques encourus par les programmes et les projets de crainte, qu'une estimation objective des risques ne pousse les partenaires à retirer leurs fonds.
- **Transferts des capacités et des connaissances.** Les programmes dépendent fortement de l'implication d'assistants techniques extérieurs. Ces derniers ne restent pas toujours pendant toute la durée des programmes, ce qui amoindrit l'efficacité de ces interventions. On note également que les programmes de renforcement des capacités soutenus par les partenaires techniques et financiers l'ont été en ordre relativement dispersé au cours des dernières années. Par ailleurs, les programmes des bailleurs impliquent souvent la création d'unités administratives parallèles ou d'équipes au sein ou en dehors des ministères, qui sont très dépendantes des financements extérieurs. Le risque qu'elles s'enlisent ou cessent de fonctionner correctement lorsque les programmes s'achèvent est bien réel. Les protagonistes rencontrés notent que les capacités existent au sein des administrations et qu'une meilleure approche de renforcement des capacités devrait capitaliser sur ces ressources disponibles.
- **Capacités institutionnelles des administrations.** Beaucoup de dirigeants politiques et hauts fonctionnaires restent motivés et engagés. Une partie d'entre eux, au niveau national comme à celui des provinces, est très instruite et fait preuve de grands talents d'analyse. Il en va de même de nombreux conseillers au niveau des cabinets ministériels par exemple. Les administrations sont toutefois rarement en mesure de mettre en œuvre les politiques décidées, faute de moyens et de personnel et faute de communications adéquates entre services administratifs. Les capacités institutionnelles et les conditions dans lesquelles ces personnes travaillent doivent être prises en compte.
- **Gestion des ressources humaines.** Bien qu'il existe des personnels qualifiés dans divers organismes sectoriels (Office des routes, Société Nationale des Chemins de fer, etc.), ces entités manquent elles-mêmes de ressources pour leur bon fonctionnement et de nombreux agents qualifiés sont relativement âgés et « retraitables ».
- **Renforcement du pouvoir législatif dans son rôle de contrôle.** Le pouvoir législatif, quoique pauvre en moyens, n'est pas non plus dépourvu de talent et d'un réel engagement en faveur de la réforme de l'État. Le récent rapport sénatorial sur les revenus tirés par l'État de l'industrie minière est un excellent exemple d'un travail de fond qui peut, si ses recommandations sont mises en œuvre, contribuer à une amélioration significative de la situation financière de l'État.⁴

3.4 Exemples de bonnes pratiques de la RDC

Dans le cadre de la construction de la paix et le renforcement de l'État, des réussites peuvent être citées (par exemple : Conférence de réconciliation et de paix de Goma en 2008 ; STAREC en 2009), même si la plupart des protagonistes rencontrés hésitent à parler de « réussites » quant aux programmes mis en œuvre par leurs institutions. Les raisons de cette attitude s'expliquent par les facteurs suivants :

⁴ Rapport du Sénat sur l'industrie minière, 2009 (1254091_0859_rapport-mines-senatrdc.pdf).

- Il est souvent trop tôt pour apprécier réellement la réussite des programmes menés dans les domaines de la construction de la paix et du renforcement de l'État; beaucoup d'initiatives étant encore assez récentes. Des réformes indispensables affectant des cadres légaux nécessitent une mise en œuvre opérationnelle plus délicate.
- Les projets de construction de la paix menés à l'est de la RDC sont à la merci des aléas des conflits, et l'expérience montre que des activités qui semblent réussies peuvent être rapidement balayées par une résurgence des conflits.

Les discussions avec les parties prenantes suggèrent toutefois que certaines approches semblent plus efficaces que d'autres, même si elles n'ont pas encore fait toutes leurs preuves dans la durée. Ces approches peuvent néanmoins être considérées comme des **bonnes pratiques**. En voici les principales, telles qu'identifiées par les parties prenantes :

- **Meilleur alignement des priorités et actions sur le DSCR**. Les modalités de planification dans le dernier PAP (2009-2010) présentent un progrès sensible par rapport à la situation des années précédentes (surtout avant 2006-2007) où l'on assistait à une plus grande dispersion des financements et des approches programmatiques. L'alignement des bailleurs sur le DSCR d'une part, et une meilleure coordination entre les bailleurs eux-mêmes d'autre part, ont récemment progressé selon plusieurs parties prenantes. Malgré cela, certains remarquent que l'alignement doit encore faire des progrès et que l'on assiste parfois à des initiatives bilatérales qui ne rentrent pas toujours dans le cadre de la programmation esquissée ci-dessus.
- **Programmes ciblés sur un secteur**. Les programmes de développement ciblés sur un secteur ou sous-secteur précis, dans lequel existe un vivier d'expertise congolaise et des structures institutionnelles susceptibles de gérer et de mettre en œuvre des programmes, semblent avoir un avantage certain. C'est le cas par exemple du programme Pro-routes, cofinancé par la Banque mondiale et d'autres bailleurs. Il s'appuie sur une base restreinte mais réelle de fonctionnaires compétents. Le choix d'une approche modeste (rendre praticables des routes en terre plutôt que de les recouvrir d'asphalte), le soutien des autorités locales et l'implication des communautés riveraines ont contribué au succès du programme.
- **Impact de projets à petite échelle**. Les projets à petite échelle, menés auprès de communautés souvent isolées et sévèrement affectées par les conflits de l'est, ont montré une réelle efficacité en plusieurs occasions. C'est le cas par exemple du projet Tuungane de reconsolidation, gérée par les communautés (projet IRC), mené au Sud-Kivu, Katanga et Maniema. D'autres ONG ont aussi noté que des actions de formations de fonctionnaires locaux au niveau des territoires, dans des domaines tels que la santé, peuvent mener à de rapides changements de comportement. Mais ces actions, comme d'autres qui dépendent de financements liés à des programmes, manquent de durabilité.
- **Définition des critères d'évaluation et de performance**. Le travail d'évaluation centré sur le PAP, effectué en 2009 sous la direction du Ministère du Plan, constitue « une première » en RDC. Cependant il demeure sujet à amélioration du point de vue du suivi/évaluation.
- **Réflexion de plus en plus détaillée sur les critères de performance et d'évaluation**. L'examen des plans successifs (depuis les premiers DSCR jusqu'au STAREC en passant par le PAP) montre également une réflexion de plus en plus détaillée sur les critères de performance et d'évaluation. Les actions sont mieux définies dans les plans les plus récents.

4 Conclusions et recommandations

4.1 Recommandations pour la RDC

- **Soutenir les stratégies de construction de la paix par un cadre institutionnel au niveau de l'État.** Il est essentiel que les programmes de consolidation de la paix, souvent menés à une échelle locale pour mieux impliquer les communautés affectées par le conflit, soient soutenus par un cadre institutionnel au niveau de l'État. Il peut s'agir d'une Commission de type « vérité et réconciliation », d'une institution de justice transitionnelle ou d'autres approches de ce type. Une ou plusieurs de ces institutions devraient être mises en place au niveau national et jouir du plus haut degré possible d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif.
- **Soutenir une dynamique de réconciliation.** De nombreuses parties prenantes ont noté que des efforts insuffisants ont été consacrés à la réconciliation nationale ces dernières années. Si les conflits de l'est ont fait l'objet de tractations politiques et de tentatives de règlement militaire et diplomatique, les protagonistes remarquent que de fortes tensions sociales continuent de prévaloir parmi certaines communautés, ce qui rend nécessaire une approche sociétale globale de la réconciliation.
- **Promouvoir les formes alternatives de résolution des contentieux.** De nombreux conflits actuels sont liés à des questions foncières et d'accès aux ressources naturelles. En l'absence d'un système judiciaire capable de traiter ces contentieux, il est recommandé de soutenir le développement de mécanismes non judiciaires de résolution des contentieux.
- **Continuer à renforcer l'évaluation du PAP à travers les ministères et les bailleurs.** Le travail d'évaluation du PAP est encore relativement dispersé entre les différents ministères et partenaires techniques et financiers (qui tendent chacun à effectuer leurs propres évaluations). Toutefois les partenaires techniques et financiers développent de plus en plus des évaluations conjointes, comme c'est actuellement le cas pour une évaluation conjointe de programmes de prévention des conflits et de consolidation de la paix dans l'est de la RDC, commanditée par plusieurs organismes bilatéraux et multilatéraux.
- **Impliquer le Parlement dans la planification sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État.** Actuellement il n'y pas de plan dans ce domaine qui ait fait l'objet d'un débat parlementaire ou d'une loi.
- **Trouver un meilleur équilibre géographique pour la programmation.** Les leçons apprises de la résolution des conflits devraient faire partie des futures stratégies de consolidation de la paix pour l'ensemble du pays.
- **Développer une meilleure approche pour le renforcement des capacités.** Il est recommandé que les futurs programmes de développement des capacités mettent l'accent de manière plus explicite sur la formation et le recrutement d'experts congolais et sur leur intégration possible dans la fonction publique congolaise.

4.2 Recommandations pour le Dialogue international

- **Marquer une volonté politique durable de soutien au renforcement de l'État.** Le renforcement de l'État est un travail de long terme, susceptible de connaître des revers liés à des contingences, politiques et socio-économiques. C'est pourquoi il est nécessaire que l'ensemble des parties prenantes soit assuré de l'existence et de la constance d'une volonté politique, y compris au plus haut niveau de l'État. Persévérer dans le renforcement de l'État signifie par exemple:

- Qu'il est essentiel de créer et de maintenir à tous les niveaux du pouvoir exécutif (national et provincial) une volonté de soutenir les réformes nécessaires au renforcement de l'État ;
 - Que ce soutien politique s'étende explicitement, non seulement aux dirigeants au pouvoir mais aussi à ceux des autres tendances démocratiques, de manière à indiquer aux populations que la continuité du renforcement de l'État n'est pas dépendante des échéances électorales ;
 - Que les programmes de renforcement de l'État soient évalués et soutenus par l'ensemble des pouvoirs d'État, y compris le pouvoir législatif (pour ce qui le concerne) et le pouvoir judiciaire. Les programmes devraient faire l'objet de débats parlementaires et être entérinés par des actes législatifs. De même, les modalités financières devraient être entérinées par le pouvoir législatif.
- **Mener plus particulièrement des actions destinées à renforcer l'intégrité et les compétences de l'administration publique comme partie centrale du renforcement de l'État.** Il est important en effet de créer ou de renforcer les conditions qui peuvent contribuer à améliorer les chances de réussite des programmes de renforcement de l'État. Il s'agit entre autres de lutter contre la corruption, réformer l'administration publique (recrutement et valorisation des compétences), réviser les salaires des fonctionnaires à la hausse et renforcer les mécanismes de collecte des impôts.
 - **Soutenir les stratégies de consolidation de la paix.** Il est essentiel que les programmes de consolidation de la paix, souvent menés à une échelle locale pour mieux impliquer les communautés affectées par les conflits, soient soutenus par un cadre institutionnel au niveau de l'État. Il peut s'agir d'une commission de type « vérité et réconciliation », d'une institution de justice transitionnelle ou d'autres approches de ce type. Une ou plusieurs de ces institutions devraient être mises en place au niveau national et jouir du plus haut degré possible d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif.
 - **Améliorer la coordination entre les agences du 'Système des Nations Unies' au niveau national.** Il est constaté une coordination insuffisante entre les agences du Système des Nations Unies présentes sur le territoire. Aussi est-il nécessaire de renforcer cette coordination et la coopération entre agences, au-delà des questions de planification et de financement.
 - **Renforcer la réflexion stratégique sur la transition entre les programmes d'assistance humanitaire et de développement.** Les situations post-conflit font appel à l'assistance humanitaire à grande échelle. Aussi est-il important que les actions de reconstruction et de consolidation de la paix ainsi que les services humanitaires ouvrent la voie à un processus de développement de plus long terme. En particulier, si les principes de l'assistance humanitaire respectent l'exigence de « ne pas nuire » (« do no harm »), cette seule exigence n'est pas suffisante pour assurer une transition efficace vers des programmes de développement qui prennent le relais des actions menées dans l'urgence. Des réflexions dans ce domaine existant déjà, il serait utile de les adapter aux conditions spécifiques des pays en situation post-conflit.
 - **S'engager dans la durée sur un champ de réforme ambitieux.** Il est nécessaire que les parties prenantes soient assurées dans ce domaine de l'existence et de la constance d'une volonté politique, y compris au plus haut niveau de l'État. Les programmes du gouvernement et des bailleurs devraient associer les partis politiques d'opposition à la réflexion dans le domaine de la planification des réformes.
 - **Reconnaître la nécessité d'améliorer les liens entre la consolidation de la paix et le renforcement de l'État dans la planification des programmes.** Il est recommandé d'harmoniser du mieux la planification, qui relève du renforcement de l'État, de la réflexion sur les actuels et futurs processus de consolidation de la paix.
 - **Sécuriser les fonds destinés aux pays partenaires.** Les fluctuations des financements et la multiplication des programmes et projets présentent un réel défi pour la planification des programmes du gouvernement. Les bailleurs doivent mieux préciser et davantage sécuriser les fonds destinés aux actions planifiées.

Annexe 1 – Méthodologie

Le présent rapport a été préparé sous la direction du Ministère du Plan de la RDC. Il tient compte des travaux de la consultation nationale, qui s'est tenue à Kinshasa le 18 février 2010, et des éléments d'une première mission préparatoire effectuée en novembre 2009. Ce rapport mandaté par le Ministère du Plan, a été réalisé avec l'appui de Consultants de l'OCDE, qui en ont préparé une version préliminaire, rédigée selon le canevas commun aux rapports nationaux suggéré par l'OCDE.

Les parties consultées ont été :

- Ministères centraux de la RDC ;
- Élus nationaux, représentant en particulier les provinces de l'est de la RDC ;
- Membres de la société civile congolaise ;
- Représentants des principaux bailleurs de fonds ;
- Représentants d'institutions financières internationales et régionales ;
- Représentants des Nations Unis – Mission de l'ONU (MONUC) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ;
- Représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) internationales et nationales impliquées dans la mise en œuvre de programmes d'assistance humanitaires et d'aide au développement en RDC.

Il faut noter également que cette réflexion s'instruit d'une enquête de suivi des « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires », menée en RDC en 2009. Dans cette optique, la RDC a tenu une réunion consultative les 3 et 4 juin 2009, dont il est ressorti six priorités concernant la consolidation de la paix et le renforcement de l'État. Ces priorités ont constitué une base de réflexion pertinente pour le présent rapport et la consultation nationale du 18 février 2010.

Il s'agit de⁵ :

1 - Sécurité :

Réforme de l'armée, destinée à mettre en place une armée républicaine et professionnelle

2 - Justice :

Renforcer la capacité et l'indépendance du secteur juridique

Lutter contre l'impunité

Réprimer les violences sexuelles.

3 - Décentralisation :

Tenir les élections locales

Concevoir des programmes de développement local

⁵ Voir : Rapport Pays 2009, République Démocratique du Congo, Enquête de suivi des principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, mise en ligne en janvier 2010 sur le site www.oecd.org/fsprinciples.

4 - Dialogue entre parties prenantes :

Partager l'information et les perspectives de développement

Développer les partenariats entre secteur public, secteur privé, société civile, partenaires financiers et techniques

5 - Administration publique :

Mettre l'accent sur la formation et l'expertise congolaises

Effectuer des réformes organisationnelles (y compris rationalisation)

6 - Dimension régionale :

Rechercher le dialogue et des solutions politiques avec les pays voisins

Identifier des projets communs (Communautés économiques régionales, centrales hydro-électriques).

Annexe 2 – Liste des personnes consultées

Nom	Organisation	Fonction
Cheick Ba	Action contre la faim	Chef de mission
Alexander Roth	Ambassade d'Allemagne	Premier Secrétaire
Dominique Struye de Swielande	Ambassade de Belgique	Ambassadeur
Pierre Jacquemot	Ambassade de France	Ambassadeur
Ikeda Kiyohiko	Ambassade du Japon	Premier Secrétaire
Vital Kamerhe	Assemblée nationale	Député national, ancien président de l'AN
Coulibaly Medjomo	Banque Africaine de Développement	Représentant Résident
Alexandre Dossou	Banque Mondiale	Spécialiste senior des transport
Maurizio Crivellaro	Care International	Directeur pays
Peter McNichol	Concern Worldwide	Chef de mission
Joao Duarte de Carvalho	Délégation de l'Union Européenne	Conseiller politique
Jeroen Willems	Délégation de l'Union Européenne	Section économie et droits humains, gouvernance
Kobi Bentley	DFID	Conseillère économique
Ros Cooper	DFID	Directeur adjoint du bureau RDC
Jean Kalala Mukongo	Fédération des entreprises du Congo	Administrateur délégué
François Kazadi	Fédération des entreprises du Congo	Chef de Département
Allen Carney	International Rescue Committee	Directeur
Jana Frey	International Rescue Committee	Conseillère gouvernance
Michel Kassa	Leadership Cohésif	Coordinateur
Francesca Bomboko	Ministère du Plan	Coordinatrice OCPI
Philippe Chichereau	Ministère du Plan	Expert du PNUD en gestion des ressources extérieures
Olivier Kamitatu	Ministère du Plan	Ministre
Fatima Keko	Ministère du Plan	Économiste à la DCRE
Yvon Mombong	Ministère du Plan	Coordonnateur de la plateforme de gestion de l'aide et des investissements
Guy Mwamba	Ministère du Plan	Conseiller États fragiles et Coordonnateur des Groupes

Nom	Organisation	Fonction
		Thématiques
Sébastien Tshibungu Kasenga	Ministère du Plan	Expert en coordination et gestion des aides
Ola Almgren	Monuc	Chef du Bureau Intégré du RSSG
Lisa Laroussi-Libeault	Monuc	Conseillère gouvernance
Claudia Rodriguez	Monuc	Officier de coordination, bureau du RSSG
Sebastian Silva-Leander	Monuc	Conseiller économique
Moise Nyarugabo	Sénat	Sénateur
Apollinaire Muholongu Malu-Malu	Starec	Animateur de la cellule de mobilisation des ressources

Annexe 3 – Références

African Development Bank (2008), DRC Results-Based Strategy Paper 2008-2012, January 2008

DFID (2008), DRC Country Plan

Gouvernement de la RDC (2007), Contrat de Gouvernance

Government of the DRC (2002), Interim Poverty Reduction Strategy Paper

Government of the DRC (2006), Poverty Reduction and Growth Strategy Paper

Government of the DRC (2007), Poverty Reduction Strategy Paper

Gouvernement de la RDC (2008), Programme d'Actions Prioritaires du Gouvernement, juillet 2007 - décembre 2008

Rapport du Sénat sur les Mines, RDC, 2008

PNUD, Évaluation externe du programme du Gouvernement, 2006-2008, Kinshasa

PNUD (2008), Rapport national sur le développement humain : RDC

Enquête de suivi des principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, RDC, rapport pays 2009

NGOs and humanitarian reform: mapping study, DRC report (commissioned by NGOs and Humanitarian Reform Project, undated)

Conférence sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs, décembre 2006

United Nations Development Assistance Framework, DRC, 2009.