

République Démocratique du Congo



Gouvernement

A N N E X E

Contrat de Gouvernance (CDG)

Mars-Décembre 2007

Kinshasa, février 2007

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	2
1. INTRODUCTION.....	3
1.1. Contexte.....	3
1.2. Importance de la gouvernance.....	4
1.3. Objectifs du Contrat de Gouvernance.....	4
2. LES ACTIONS PRIORITAIRES.....	6
2.1. Secteur de la sécurité : forces armées, police, justice.....	6
2.1.1. Police.....	7
2.1.2. Forces armées.....	7
2.1.3. Justice.....	8
2.2. Transparence.....	8
2.3. Gestion des finances publiques.....	9
2.4. Gestion des ressources naturelles.....	10
2.5. Réforme de l'administration publique.....	11
2.6. Gouvernance locale.....	13
2.7. Climat d'investissement et réforme des entreprises publiques.....	13

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

Les élections qui se sont tenues en 2006 offrent à la RDC une chance historique de rompre avec le passé et d'ériger un État en mesure de fonctionner. Mais des élections, aussi réussies soient-elles, ne peuvent à elles seules jeter les bases du progrès. Le gouvernement de la RDC considère que pour assurer le progrès et le développement durable à plus long terme, il faudra mettre en place des institutions opérationnelles et assurer la sécurité des personnes, assurer la transparence, l'efficacité, l'inclusivité et l'équité. En un mot, pour que le développement de la RDC s'inscrive dans la durée, le pays requiert de la bonne gouvernance.

Au lendemain du conflit armé de 1996-2002, les accords de paix de Sun City ont donné naissance à un gouvernement transitoire. Les autorités de la Transition ont, en association avec les partenaires internationaux, réalisé beaucoup d'avancés dans le sens de rétablir la sécurité, remettre sur les rails l'appareil de l'État et donner un coup d'accélérateur au développement économique et social. En ce qui concerne la sécurité et la transition politique, les frontières ont été sécurisées, le DDR progresse et l'instabilité autrefois provoquée par des combattants étrangers devient moins problématique. En ce qui concerne la préparation des élections, le processus a été encadré avec l'appui technique et financier des partenaires et a permis l'adoption d'une nouvelle constitution et d'une loi électorale, la mise en place d'un registre des électeurs, l'organisation d'une campagne électorale et un processus électoral généralement libre et équitable. Sur les plans économique et social, la stabilité économique a été restaurée, des progrès ont été accomplis pour reconstruire les premières pierres de l'édifice économique et les conditions sociales ont commencé à s'améliorer.

Après le point d'orgue constitué par le processus électoral, la gouvernance est à présent la prochaine étape sur laquelle la RDC doit se concentrer pour améliorer l'efficacité de l'État, et en particulier fournir un meilleur service, sur des bases équitables, à l'ensemble des citoyens. Pour améliorer la gouvernance, il conviendra, parmi un ensemble de points fondamentaux, d'assurer le respect plein et entier des résultats du processus électoral, d'intégrer les droits de l'homme dans le programme de gouvernance, d'appliquer pleinement les décisions de justice et de s'engager en faveur de la démocratie. L' "appropriation locale", la "responsabilité locale" et une "participation importante" (notamment des

acteurs non gouvernementaux) constitueront à cet égard des éléments clés. L'amélioration de la gouvernance est l'un des moyens qui peut être mis en œuvre pour faire en sorte que les OMD (Objectifs du millénaire pour le développement) ne restent pas au stade des aspirations en RDC, mais deviennent un objectif réaliste. La communauté internationale s'est déclarée disposée à aider le Gouvernement de la RDC à atteindre ses priorités en matière de gouvernance. Le présent document décrit donc les éléments clés pour une amélioration de la gouvernance en RDC.

1.2. Importance de la gouvernance

Comme le souligne le DCSR, la mauvaise gouvernance est à l'origine de la crise actuelle en RDC. La mauvaise gouvernance n'a en effet pas permis aux richesses du pays d'améliorer les conditions de vie du plus grand nombre; elle a entraîné ainsi la déconfiture de l'État, précipitant le pays dans la guerre. L'importance de la bonne gouvernance pour le maintien de la stabilité et le redressement de la RDC ne saurait être suffisamment mise en exergue.

Il s'agit notamment dans ce contexte de renforcer la gouvernance démocratique, la participation des citoyens et l'accès à la justice, de promouvoir les droits de l'homme, de renforcer la transparence, l'obligation de rendre des comptes et l'efficacité des institutions publiques et d'améliorer la capacité de la société civile à participer aux processus d'élaboration des politiques et aux débats.

À cet égard, le CDG de 2007 se concentre sur les domaines jugés fondamentaux pour le rétablissement et la stabilité de la RDC, tels que la réforme du secteur de la sécurité (au sens large du terme, incluant les forces armées, la police et le système judiciaire), la transparence, la gestion des finances publiques, la gestion des ressources naturelles, ainsi que, dans une moindre mesure, la réforme de l'administration publique, la gouvernance locale, le climat d'investissement et la réforme des entreprises publiques.

1.3. Objectifs du Contrat de Gouvernance

Le Contrat de Gouvernance pour la RDC définit les priorités du Gouvernement dans le cadre des réformes de gouvernance à mettre en œuvre au cours de l'exercice 2007. S'agissant d'un programme à court terme, l'accent est mis sur ce qu'il est possible de réaliser en 2007, après quoi l'attention se portera sur les projets à plus long terme. Le CDG mettra en place le cadre nécessaire pour

assurer la synergie de la programmation et la cohérence de l'action déployée par l'action interne et la contribution des bailleurs de fonds.

Le CDG traduit en pratique le DSCRCP en proposant un plan d'action pratique, axé sur les résultats et visant à traduire en actions concrètes les grandes stratégies adoptées dans le cadre de ce DSCRCP. Il s'articulera autour de stratégies de court terme qui permettront au Gouvernement à se concentrer sur les "résultats souhaités". L' "impact potentiel" déterminera également l'accent mis par le soutien des bailleurs de fonds au cours des neuf premiers mois du Gouvernement, étant donné que les "effets positifs immédiats" et les "résultats visibles" seront importants pour la RDC.

Le succès du CDG s'appuie sur: (i) la définition des objectifs clairs et partagés par le peuple congolais; (ii) l'intégration des questions politiques, sécuritaires, sociales et économiques (y compris les droits de l'homme); (iii) une forte appropriation par les autorités locales pour assurer la mise en oeuvre; et (iv) un soutien important de la communauté internationale.

2. LES ACTIONS PRIORITAIRES

Les priorités proposées dans le domaine de la gouvernance peuvent se subdiviser en sept catégories d'actions relatives respectivement à : (1) la réforme du secteur de la sécurité ; (2) la transparence ; (3) la gestion des finances publiques ; (4) la gestion des ressources naturelles ; (5) la réforme de l'administration publique ; (6) la gouvernance locale ; (7) le climat d'investissement et la réforme des entreprises publiques.

2.1. Secteur de la sécurité : forces armées, police, justice

La politique de réforme du secteur de la sécurité en RDC s'articulera autour de trois grands axes :

- élaborer un concept d'appropriation nationale du processus global de réforme destiné à renforcer la bonne gouvernance, les normes démocratiques, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, conformément aux normes internationales;
- renforcer la gouvernance des institutions chargées de la sécurité. L'accent est mis sur les exigences fondamentales auxquelles doit répondre un système de sécurité fonctionnant de façon satisfaisante, notamment l'élaboration des politiques clairement définies et la bonne gouvernance des institutions chargées de la sécurité en s'assurant que la mise en place des forces de sécurité intègre des mécanismes de transparence;
- améliorer la qualité du service dans le secteur de la sécurité. Il conviendra avant tout d'assurer que les forces armées opèrent dans le cadre d'une chaîne de commandement professionnelle et qu'elles ne deviennent pas une source d'insécurité pour les citoyens. En ce qui concerne la police, les forces de police doivent progressivement se transformer en "police civile". Dans le secteur de la justice, la capacité globale doit être renforcée et la question de l'impunité être prise en compte de manière adéquate.

2.1.1. Police

Les actions prioritaires concernent essentiellement :

- l'établissement d'un *comité de suivi* pour la réforme de la police et mener à bien le recensement des forces de police;
- le renforcement de la formation générale ;
- la mise en oeuvre des priorités clés définies par le *groupe de réflexion* et élaborées par le *comité de suivi* (programmes de formation, grille des rémunérations et règles internes unifiées);
- le renforcement de la formation des capacités humaines et la planification stratégique;
- la réforme des départements administratifs et opérationnels au sein de la PNC.

2.1.2. Forces armées

Les actions prioritaires concernent essentiellement :

- la mise en oeuvre d'une chaîne de paiement pour les forces armées;
- l'appui de la constitution de brigades intégrées et les personnes à charge des militaires;
- la rédaction d'un livre blanc sur la réforme de la défense;
- l'élaboration d'un projet à ancrage local pour les petites armes et les armes légères;
- la formation à la discipline et au commandement;
- la mise en place d'une capacité de surveillance civile du secteur de la défense par le nouveau parlement.
- l'élaboration de lois clés visant à réguler l'armée (lois concernant le conseil supérieur de la défense, les dépenses militaires, l'organisation militaire et les fonctions de l'armée);
- l'appui d'une réglementation des tribunaux militaires conforme aux normes internationales;
- la poursuite de l'appui de la création de brigades intégrées;
- la promotion de l'aide aux anciens combattants démobilisés par l'organisation de sessions de formation et l'octroi de subventions aux programmes visant à mettre en oeuvre et à mener à bien le processus d'intégration.

2.1.3. Justice

Le système judiciaire est défaillant alors qu'il constitue l'un des fondements de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit. Le système judiciaire souffre d'une insuffisance dans des domaines clés, tels que la capacité organisationnelle et institutionnelle, l'infrastructure et la formation judiciaires, la qualité et l'efficacité de la justice et la volonté politique de lutter contre l'impunité et la corruption. Les actions à mener dans ce domaine sont cruciales pour rétablir la confiance de la population dans la justice.

Un audit organisationnel du système judiciaire a été lancé en octobre 2003. En novembre 2004, le Gouvernement a accepté de mettre en place un programme structuré dans le domaine de la justice. Ce programme vise à contribuer à la création d'un système judiciaire capable de défendre les principes d'un État de droit et de lutter efficacement contre l'impunité. Le ministre de la justice et les partenaires au développement ont officiellement constitué un comité mixte de suivi du programme-cadre de la justice.

Les actions prioritaires à mener sont :

- la consolidation des efforts sur la lutte contre l'impunité afin de restaurer la confiance dans la justice;
- le respect des normes internationales en matière des droits de l'homme;
- le renforcement des capacités des ressources humaines, par la mise en place d'actions de formation et la fourniture d'équipements;
- l'amélioration du système carcéral (en particulier les conditions de détention et le respect des droits de l'homme et la lutte contre les arrestations et les détentions illégales);
- l'amélioration de l'accès aux services et aux conseils juridiques.

2.2. Transparence

La corruption est un grave problème en RDC et, pour s'y attaquer, il conviendra de fixer des priorités. Le CDG met l'accent sur : (i) les décisions publiques ayant un impact financier important; (ii) les secteurs clés tels que l'industrie extractive, l'exploitation forestière, la gestion des finances publiques, la gestion des entreprises publiques et la passation des marchés; et (iii) le renforcement des institutions telles que la Cour des comptes et l'Inspection Générale de Finances (IGF).

Les actions du Gouvernement se focalisent sur :

- la poursuite de publication de toutes les informations relatives aux recettes et aux dépenses publiques sur base semestrielle et améliorer progressivement la qualité de ces informations;
- la présentation au Parlement d'un rapport semestriel évaluant l'exécution du budget, comportant notamment des informations détaillées sur les recettes et les dépenses;
- la publication de tous les futurs contrats conclus dans les secteurs de l'extraction minière et de l'exploitation forestière auxquels participent l'État ou des entreprises publiques;
- la préparation et la publication d'une série d'audits, concernant l'affectation des économies réalisées par l'initiative PPTE, le suivi des dépenses dans les secteurs sociaux clés, la gestion financière dans les grandes entreprises publiques, la Banque centrale du Congo et les revenus tirés des secteurs miniers et pétroliers;
- la publication régulière de la liste de tous les contrats (et principales données concernant la passation des marchés) financés au titre du budget national ainsi qu'au titre des projets financés par les bailleurs de fonds (pour chaque bailleur);
- la demande à la *Cour des comptes* de préparer et de publier une analyse semestrielle des informations publiées, afin de porter un regard critique sur la qualité des données publiées et d'attirer l'attention sur les problèmes potentiels en termes de transparence;
- l'élaboration et l'adoption d'un plan d'action visant à renforcer la capacité des principales institutions de contrôle (la Cour des comptes et l'Inspection Générale des Finances);
- la mise en place une commission chargée de la lutte contre le blanchiment d'argent;
- la poursuite efficace des personnes et des entités impliquées dans des cas graves de corruption;
- la mise en place des formations pour les journalistes et l'appui à l'éducation civique dans le cadre des efforts de responsabilisation démocratique.

2.3. Gestion des finances publiques

Des progrès significatifs ont été réalisés au cours de ces dernières années dans le domaine de la gestion des finances publiques, mais il reste encore un long chemin à parcourir et l'exécution des mesures prioritaires reste un élément fondamental. En ce qui concerne les recettes, le CDG met l'accent sur les

mesures à prendre pour accroître davantage les recettes, en s'inspirant pour l'essentiel du programme économique appuyé par les institutions de Bretton Woods. En ce qui concerne les dépenses, le CDG met l'accent sur l'augmentation des moyens budgétaires affectés aux dépenses en faveur des pauvres et l'amélioration de l'exécution et du suivi budgétaires en : (i) améliorant le processus budgétaire; (ii) réformant le système de rétribution; et (iii) réformant les procédures de passation des marchés publics.

Les actions du Gouvernement se focalisent sur :

- la mise en oeuvre des mesures concernant les recettes, adoptées dans le cadre du programme appuyé par les institutions de Bretton Woods et visant à élargir l'assiette fiscale, à renforcer la capacité des douanes (y compris à Matadi, Kasumbalesa, Goma, et Bukavu) et à renforcer l'administration chargée de la fiscalité intérieure (y compris pour les petites et moyennes entreprises);
- l'accroissement de manière significative des recettes fiscales générées par le secteur des industries extractives;
- la fixation (et le respect) des objectifs chiffrés concernant les dotations inscrites au budget 2007 pour accroître les dépenses essentielles et en faveur des pauvres;
- l'élaboration, l'adoption et le début de la mise en oeuvre d'un plan d'action visant à améliorer la préparation, l'exécution et le suivi budgétaire, s'appuyant sur la récente évaluation fiduciaire réalisée avec l'appui de la Banque mondiale (CFAA) ;
- la consolidation du système de versement des salaires afin d'assurer leur paiement régulier, de manière à la fois transparente et efficace, à Kinshasa et dans les provinces;
- l'adoption du nouveau code sur la passation des marchés, les décrets d'accompagnement et un plan d'action biennal visant à renforcer les capacités nécessaires pour assurer sa mise en oeuvre effective.

2.4. Gestion des ressources naturelles

Les ressources naturelles constituent à la fois un important atout économique pour le redressement de la RDC et une source potentielle de corruption et de conflit. Dans ce contexte, la RDC a formellement adhéré à l'ITIE (Initiative pour la transparence du secteur des industries extractives) qui fixe un cadre visant à améliorer la gestion et la traçabilité des ressources naturelles dans le pays. Le CDG propose que le programme de réforme s'articule autour d'un ensemble de questions telles que la transparence, les recettes fiscales et la

durabilité (environnementale et sociale), tant dans le secteur de l'exploitation forestière que dans celui des industries extractives.

Les actions du Gouvernement se focalisent sur :

- la mise en exécution du plan d'action ITIE (comme l'exige cette initiative);
- le maintien du moratoire sur les nouvelles concessions forestières, jusqu'à ce que les conditions convenues pour la suspension de ce moratoire soient réunies (notamment l'achèvement de l'évaluation juridique des concessions forestières et l'adoption d'un plan de zonage participatif pour les nouvelles concessions);
- l'achèvement et la publication de l'évaluation juridique en cours des concessions forestières en vue de l'annulation des concessions non valables;
- le recrutement et le déploiement d'un observateur - tiers pour aider l'administration des forêts à effectuer des contrôles sur le terrain;
- le recrutement et le déploiement des consultants spécialisés pour assister le cadastre minier et effectuer les inspections ;
- la publication des éléments clés et l'analyse des accords de partenariat existant dans le secteur des industries extractives et la renégociation de ces accords si cela s'avère nécessaire ;
- l'adaptation d'un plan d'entreprise et d'un programme de réforme pour Gécamines et l'élaboration d'un programme de réforme à court terme pour toutes les autres entreprises publiques opérant dans le secteur des industries extractives;
- l'élaboration et l'adoption des procédures adéquates et transparentes pour l'attribution des nouveaux droits miniers (recherche et/ou exploitation);
- l'aide à l'agence congolaise pour l'environnement en vue de lui permettre de cibler son action sur la protection de l'environnement.

2.5. Réforme de l'administration publique

L'édification d'un service public efficace demandera sans doute plusieurs années, mais elle ne serait en aucun cas être menée à bien sans la mise en oeuvre effective d'une série de conditions préalables essentielles. Des efforts ont déjà été entrepris et le défi constitue désormais à poursuivre et à mener à bien les actions correspondantes, c'est-à-dire : (i) rétablir le contrôle de la chaîne de paiements des effectifs de la fonction publique, de manière à reconstituer les bases nécessaires au fonctionnement de l'administration et à économiser des

ressources publiques (qui pourraient alors être utilisées en totalité ou en partie pour relever le niveau des salaires, aujourd'hui très faible, de la fonction publique); (ii) préciser les fonctions et les compétences d'entités clés afin de réduire le chevauchement des mandats et éviter les confusions institutionnelles (qui sont une source de gaspillage, d'incertitude sur le plan de la réglementation et de corruption potentielle) et (iii) mettre en place une fonction civile constituée d'un noyau de haut niveau qui soit effectivement en mesure de préparer et de mettre en oeuvre les réformes cruciales proposées dans le cadre du CDG.

Les actions du Gouvernement se focalisent sur :

- l'achèvement du recensement de la fonction publique, la traduction des résultats de ce recensement dans les effectifs et la répercussion d'économies réalisées sur la masse salariale pour relever les salaires de la fonction publique;
- l'achèvement du programme de départ à la retraite pour tous les fonctionnaires pouvant en bénéficier;
- le réexamen du système actuel de rémunération (y compris les primes et autres avantages) en concertation avec les partenaires sociaux en tenant compte des contraintes budgétaires ;
- la définition et l'adoption d'une stratégie opérationnelle pour les nouveaux recrutements dans la fonction publique (fixer des critères et des règles précises pour des postes vacants à pourvoir) ;
- la définition et l'adoption d'une stratégie opérationnelle pour mettre en place une fonction publique de haut niveau (notamment règles de recrutement et d'évaluation et système de rémunération);
- l'appui aux capacités disponibles au sein de l'administration des douanes.
- la gestion attentive des nouveaux recrutements, compte tenu à la fois de la nécessité de disposer d'une fonction publique efficace et des contraintes budgétaires;
- la détermination des fonctions et des compétences des principales institutions et entités (ayant le plus fort impact potentiel sur le redressement économique et la gouvernance) ;
- le renforcement des capacités par la formation et l'amélioration des conditions de travail.

2.6. Gouvernance locale

Le processus de décentralisation repose sur la nouvelle constitution de la RDC qui prévoit: i) une augmentation du nombre des provinces, qui passerait de 11 à 26; ii) le transfert d'importantes responsabilités du niveau central aux provinces et iii) le transfert d'importantes recettes du niveau central aux provinces. Cela offre des possibilités mais comporte également des risques, ce qui explique la proposition d'une triple approche stratégique: a) définition plus précise du cadre réglementaire et juridique; b) renforcement de la capacité administrative aux niveaux décentralisés dans les secteurs clés et c) limitation des gros transferts ou blocage des recettes fiscales pendant une période intermédiaire, jusqu'à la mise en place de systèmes fiduciaires d'un niveau minimal acceptable dans les provinces.

Les actions du Gouvernement se focalisent sur :

- l'élaboration et l'adoption d'un plan d'action pour renforcer la capacité fiduciaire des provinces ;
- le lancement des discussions avec toutes les parties prenantes compétentes afin de mettre au point les textes juridiques et réglementaires fondamentaux prévus dans la Constitution;
- l'adoption et l'application des règles appropriées pendant une période intermédiaire, jusqu'à la mise en place de systèmes fiduciaires d'un niveau minimal acceptable dans les provinces;
- le renforcement de la participation citoyenne et les droits de l'homme au niveau de pouvoir local;
- le soutien de la mise en place de nouvelles administrations dans les provinces.

2.7. Climat d'investissement et réforme des entreprises publiques

La RDC se classant parmi les pays qui attirent le moins les investisseurs privés, un travail important doit être accompli pour garantir et maintenir un haut niveau d'intérêt de la part du secteur privé et diversifier les investissements dans des activités autres qu'à rentabilité rapide et à faible valeur ajoutée. Dans le même temps, des efforts sont nécessaires pour veiller à ce que les entreprises publiques contribuent à la croissance économique, ou du moins ne l'entravent pas. En ce qui concerne le climat d'investissement, le CDG met l'accent sur: i) l'amélioration du cadre réglementaire; ii) le suivi de sa mise en œuvre et iii) la

consolidation de la réforme du secteur financier. En ce qui concerne la réforme des entreprises publiques, le CDG envisage une double action (outre les mesures de transparence évoquées ci-dessus): i) la préparation d'un processus de réforme à moyen terme; ii) des mesures immédiates à l'égard de certaines entreprises clés susceptibles d'entraver la reprise économique du pays (notamment la SNCC, l'ONATRA, et la SNEL).

Les actions du Gouvernement se focalisent sur :

- la rentabilisation des services d'utilité publique (électricité et eau);
- l'adhésion effective à l'*Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires* (OHADA) et adopter tous les décrets de mise en œuvre importants;
- la publication en collaboration avec la FEC (*Fédération des entrepreneurs congolais*) de rapports annuels sur les principaux obstacles réglementaires et administratifs aux activités du secteur privé (avec des recommandations correspondantes);
- la poursuite la mise en œuvre des plans de restructuration des banques tels qu'approuvés;
- la mise en place des conseils d'administration compétents, des équipes de gestion et des comités d'audit dans toutes les entreprises publiques clés;
- l'adoption et l'application des limites strictes aux transferts financiers en provenance et à destination des entreprises publiques;
- l'élaboration et l'adoption d'une stratégie en ce qui concerne le transfert aux organismes appropriés des services sociaux actuellement fournis par les entreprises publiques ainsi que les restrictions en matière de gestion ;
- la mise en œuvre de manière urgente des réformes dans les entreprises clés, notamment la SNCC, l'ONATRA et la SNEL (améliorer la gestion de l'entreprise et les contrôles internes) ;
- l'élaboration d'un code d'éthique des mandataires publics ;
- le renforcement des capacités en matière de formation professionnelle, d'élaboration et d'application des normes de travail et des normes industrielles et de gestion des conflits sociaux ;
- l'amélioration des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'environnement des affaires et de l'emploi ;
- l'élaboration des mesures incitatives pour la facilitation des initiatives promotrices d'emplois et de richesses.