

# VERS UNE POLITIQUE BELGE STRUCTURELLE ET COHÉRENTE POUR LE CONGO



# SOMMAIRE

<b>PRÉFACE</b>	<b>3</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
<b>II. PRÉSENTATION DES ORGANISATIONS PARTENAIRES</b>	<b>9</b>
<b>III. TRAVAIL DÉCENT AU CONGO</b>	<b>11</b>
<b>IV. LA PROTECTION SOCIALE ET L'ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ</b>	<b>16</b>
<b>V. LA SITUATION DES DROITS HUMAINS AU CONGO</b>	<b>20</b>
<b>VI. RICHESSES NATURELLES: MALÉDICTION OU BÉNÉDICTION?</b>	<b>22</b>
<b>VII. LE RÉTABLISSEMENT DE LA SÉCURITÉ</b>	<b>24</b>
<b>VIII. VERS DES ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES AU CONGO?</b>	<b>25</b>
<b>IX. LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT BELGE ET LE CONGO</b>	<b>28</b>
<b>X. CONCLUSIONS</b>	<b>30</b>



## PRÉFACE

Ce qui se produisait auparavant en République Démocratique du Congo et davantage encore ce qui s'y passe aujourd'hui et ce qui s'y passera demain, ne laisse pas la Belgique indifférente. Le 50ème anniversaire de l'Indépendance de ce pays l'a démontré, une fois encore. Le nombre de livres, d'articles de journaux, de reportages télé, parus ces derniers mois est incommensurable. Le monde politique y participe, en renouvelant les accords de partenariat et de collaboration entre la Belgique et le Congo, dans de nombreux domaines. Il y participe même au niveau anecdotique qui parfois fait l'événement.

Au sein du MOC et de l'ACW existent de grandes émotions et solidarités avec le Congo. De nombreuses initiatives relatives au Congo ont vu le jour, tant au niveau national avec les Mutualités Chrétiennes (MC), la CSC et Solidarité Mondiale, que dans les différentes fédérations régionales. Elles vont de programmes structurels comme c'est le cas pour Solidarité Mondiale, les MC et la CSC jusqu'à des partenariats plus limités dans le temps ou à des actions ponctuelles de solidarité. Les personnes qui sont à l'origine de ces initiatives ont souvent accumulé de nombreuses connaissances sur le pays et tentent, chacune à leur manière, de les utiliser pour créer un grand élan de solidarité.

Au travers de ce texte, le MOC et l'ACW veulent surtout accoucher d'une analyse factuelle et de recommandations concrètes sur les thématiques congolaises qui appartiennent à nos domaines de prédilection ou qui sont initiées par nos partenaires sur place. Lors de son élaboration les partenaires congolais ont donc été consultés et impliqués. Le travail décent et la protection sociale en sont les deux concepts clefs de leurs activités. Mais, nous voulons également nous exprimer sur un certain nombre de sujets que nous ne pouvions passer sous silence : la guerre à l'Est, les ressources

naturelles, les droits de l'Homme et la situation précaire des femmes, le processus électoral, etc.

Le Congo ne pourra se prendre en mains qu'en mobilisant ses forces vives. Les différents acteurs ont chacun un rôle à remplir : les autorités congolaises, la Belgique, la communauté internationale, les mouvements sociaux ici et là-bas, etc. En tant qu'organisation de la société civile, le Mouvement Ouvrier Chrétien soutient la société civile au Congo dans son combat pour devenir un acteur critique envers les autorités et la voix de la population dans sa lutte pour un développement socio-économique juste. Malheureusement son action est souvent très difficile, réduite au silence par les autorités congolaises ou contrariée par la politique incohérente des pays donateurs occidentaux au sujet du Congo. Par conséquent, les recommandations de ce texte s'adressent aussi à ce dernier groupe : la Belgique, l'Union Européenne et la communauté internationale de donateurs.

**Thierry Jacques**  
Président MOC

**Patrick Develtere**  
Algemeen voorzitter ACW



## RÉSUMÉ

Ce texte de vision a été rédigé par le Mouvement des ouvriers chrétiens en vue d'offrir une analyse d'un certain nombre de thèmes importants, tant pour lui que pour ses organisations partenaires, dans le cadre de la coopération avec la République démocratique du Congo. Ce texte vise également à ébaucher les premières lignes directrices d'une nouvelle forme de coopération entre la Belgique et le Congo. Une coopération qui soit à la fois cohérente et structurelle, et basée sur un partenariat à long terme avec et pour les Congolais.

Si l'on veut que cette coopération soit créatrice d'un développement véritable pour la population congolaise, le **travail décent** et la mise en place d'une protection sociale doivent occuper une place centrale. Seuls 3% de la population active travaillent dans l'économie formelle et quelque 72% de la population travaillent dans l'économie informelle. Mais on ne peut parler de travail décent ni dans l'économie formelle, ni dans l'informelle et les Congolais ne gagnent pas assez pour assurer leur subsistance. Malgré les richesses naturelles dont regorge le pays, l'activité industrielle est inexistante et la création d'emplois décents et productifs se fait attendre. L'instauration d'un climat d'investissement fiable et juridiquement sûr suppose une bonne gouvernance, des institutions publiques qui fonctionnent et un dialogue social structurel entre l'État, les employeurs et les syndicats pour la mise en place d'une législation sociale, de conditions de travail convenables et de salaires minimum.

De plus, lorsque les Congolais perdent leurs revenus parce qu'ils sont malades, sans emploi, pensionnés ou suite à un accident, ils ne peuvent pas avoir recours à la **protection sociale**. Moins de 10% de la population peuvent faire appel à l'une ou l'autre forme de protection sociale, dont l'efficacité laisse pour le moins à désirer : le système existant ne prévoit une protection que pour les employés issus de l'économie formelle et les fonctionnaires de l'État, du moins en théorie. Dans la pratique, ils en sont eux aussi réduits à puiser dans leurs réserves lorsqu'ils ont par exemple besoin de soins médicaux.

L'accès à des soins de santé abordables et de qualité est dès lors un rêve inaccessible pour la plupart des Congolais. De nombreux acteurs sont pourtant actifs dans le domaine de la santé, mais à dé-

faut de dirigeants capables au sein du gouvernement, le Congo ne dispose pas d'un système sanitaire accessible. La plus grosse partie (plus de 70%) du financement des soins de santé est assumée par la population, à travers les paiements directs. Afin d'améliorer l'accès aux soins et de contribuer à un financement durable du secteur de la santé, d'autres mécanismes doivent dès lors être mis en place, à commencer par des mutualités. En raison de l'absence d'un système sanitaire abordable et de qualité, les Congolais prennent eux-mêmes leur santé en charge et ils ont constitué des mutualités de santé, le plus souvent en collaboration avec des promoteurs étrangers. Ensemble, ils ont d'ores et déjà pu donner accès à des soins de santé à plus de 300.000 membres, mais étant donné le faible encadrement de la part du gouvernement, ces mutualités ont toujours des difficultés à fonctionner et leur rôle en matière de construction d'un système de santé à l'échelle nationale demeure sous-exploité.

Impossible cependant de faire abstraction des problèmes et des défis considérables qui se présentent si l'on veut ébaucher les grandes lignes d'une coopération durable avec le Congo. Ce texte de vision va donc plus loin que le travail décent et la protection sociale, pour aborder un certain nombre d'autres aspects clés.

On ne peut ainsi pas manquer d'évoquer la situation en matière de droits humains au Congo. La violation des **droits humains** est malheureusement omniprésente dans le pays, comme l'attestent différents rapports de l'ONU. Les actes de barbarie dans l'Est du pays, et plus particulièrement les viols de femmes comme armes de guerre, en sont l'exemple le plus atroce. Mais ailleurs dans le pays aussi, des hommes et, surtout, des femmes se voient privés de leurs droits et libertés les plus essentiels. Des journalistes, des opposants politiques, des activistes en faveur des droits humains et des organisations humanitaires sont aussi régulièrement victimes d'attaques ciblées menées par des milices, des individus armés, voire par l'armée elle-même. En l'absence de système juridique approprié, ces crimes se font la plupart du temps en toute impunité.

L'énorme quantité de **richesses naturelles** dont regorge le Congo a, plus que toute autre chose, un rôle à jouer dans les relations in-



ternationales, y compris avec la Belgique. Mais les gisements de cuivre, de cobalt, de diamant et d'or contribuent aujourd'hui davantage à l'émergence de conflits et de problèmes qu'au développement du pays. Différentes parties luttent pour pouvoir gérer et tirer profit de ces richesses minières, et la communauté internationale y est elle aussi impliquée. Une gestion et un contrôle transparents de la part des autorités sont plus que jamais indispensables, si ce gouvernement veut lui aussi réellement pouvoir investir les bénéfices de ces richesses dans le développement du pays.

Le conflit qui persiste à l'Est du pays rend plus que nécessaire la présence au Congo de la **mission de maintien de la paix de l'ONU**. Bien que la guerre ouverte soit officiellement finie, les violences entre les différents groupes armés et l'armée officielle font chaque jour des victimes. Le désarmement des différents groupes et l'intégration de ces rebelles à l'armée sont loin d'être aisés. Pour garantir la sécurité de la population, Les Nations Unies et la communauté internationale doivent aider l'État congolais à assainir et réformer le secteur de la sécurité (armée et police).

En automne 2011 se tiendra le **deuxième tour des élections démocratiques** au Congo, qui commencera par les élections présidentielles et parlementaires et doit se terminer par l'organisation d'élections locales. Mais reste à voir si ces élections déclencheront une nouvelle dynamique démocratique. En l'absence d'un système solide et fiable de 'checks and balances' et d'institutions publiques viables pour s'en porter garantes, une véritable démocratie n'a que très peu de chances de s'installer. De plus, aux prémices des élections, les détenteurs du pouvoir tentent par tous les moyens de maintenir et de renforcer les rapports de force et d'assurer leur réélection, ce qui ne favorise certainement pas le caractère démocratique des élections.

Enfin, une étude approfondie de la **coopération belge au développement avec le Congo** s'impose également. Si la Belgique vise réellement une coopération durable et structurelle avec le Congo, les deux pays se doivent d'ancrer leurs relations dans une stratégie à plus long terme : avec une coopération dans des secteurs où la Belgique peut réellement offrir une plus-value au Congo ; avec une coopération qui bénéficie aussi à la population

et qui se base donc sur le travail décent et la mise en place d'une protection sociale ; avec un modèle de 'benchmarking' plutôt que des conditionnalités d'aide strictes ; avec une politique en Belgique centrée sur la cohérence et qui permette la mise en place d'une coopération européenne et internationale avec le Congo qui soit coordonnée et harmonisée. Une telle approche devrait permettre que soient conclus des accords clairs avec le gouvernement congolais concernant une feuille de route globale. Une feuille de route dont le Congo doit être copropriétaire et qui doit contenir une stratégie concernant différents domaines de développement à long terme.

## I. INTRODUCTION

Cinquante ans après son indépendance, la République démocratique du Congo constitue toujours une des priorités de la politique étrangère et de la coopération au développement belges, même si les relations politiques ne sont toujours pas des plus aisées et si la Belgique éprouve souvent des difficultés à donner forme et à traduire sa politique étrangère et de développement à l'égard du Congo. Ces dernières décennies, la position des deux Etats sur l'échiquier international a connu des changements profonds. Il en va de même de leurs relations. Tout ceci a un impact important. Si nous souhaitons développer une politique belge crédible envers le Congo, il est crucial que nous nous réalisons où nous en sommes, tant par rapport à la communauté internationale que par rapport à nos partenaires congolais.

Tout d'abord, si nous souhaitons comprendre la position belge et participer à son façonnement, nous ne pouvons pas omettre les modifications qui se sont opérées au niveau des **relations internationales**. La Belgique n'est indubitablement plus le seul acteur étranger présent au Congo. D'autres pays, comme le Royaume-Uni, le Japon et la Chine jouent un rôle bien plus important et disposent également de plus de moyens financiers, matériels et logistiques. En outre, ces pays pèsent fortement sur la scène des orga-

nisations internationales, au sein desquelles la politique congolaise est également dessinée. Les Nations Unies sont présentes depuis 1999 au Congo par le biais de la MONUC (*Mission de l'ONU au Congo*). Plus récemment, depuis le début de ce siècle pour être précis, l'Union européenne a également développé différentes initiatives pour le développement congolais et la construction de la sécurité.

Le nombre d'acteurs impliqués dans le développement congolais s'est par conséquent considérablement accru. Les relations entre ces acteurs internationaux ont également été modifiées. Alors qu'initialement, la Belgique et la France étaient les plus grands donateurs européens par rapport au Congo, l'Union européenne (dans le cadre de son Fonds européen de développement) et le Royaume-Uni les ont dorénavant supplantées. Chaque donateur a sa propre approche et sa propre expertise en matière de coopération au développement, ce qui rend particulièrement difficile l'établissement d'une approche internationale coordonnée et univoque à l'égard du Congo. Cette difficulté ne se ressent pas qu'au niveau international. Même au niveau européen, il existe différentes approches dans divers domaines, comme le mode d'interaction avec les autorités congolaises, par exemple.

D'autre part, il convient de tenir compte aussi des **facteurs nationaux ainsi que des facteurs régionaux**. Depuis l'indépendance du Congo en 1960, ce pays connaît un développement politique particulièrement difficile, où le pouvoir est en grande partie détenu par un petit groupe qui gravite autour de son détenteur. Cette évolution politique n'a pas vraiment facilité le développement d'institutions démocratiques chargées de contrôler ce pouvoir. Comment la République démocratique du Congo joue-t-elle son rôle d'Etat souverain ? Quelle est la marge de manœuvre des autorités et quelles sont leurs intentions réelles ?

La transition, inaugurée sous le Président Joseph Kabila en 2003, se met péniblement en marche et semble ne pas en finir pour la population pauvre. La grande majorité de la population congolaise (environ 62 millions au total, répartie entre quelque 200 groupes ethniques) vit dans une extrême pauvreté. Selon les chiffres de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'espérance de vie est retombée à 55 ans, et 1 enfant sur 5 décède avant son premier anniversaire. D'une manière générale, l'offre de soins de santé est



D'après les estimations 80% des Congolais sont employés dans l'économie informelle: ils essayent de survivre en vendant des marchandises dans les rues.



largement insuffisante et n'est pas abordable d'un point de vue financier pour la grande majorité de la population. Au Congo, une mère sur 13 meurt à cause de complications pendant la grossesse ou l'accouchement. Cela représente quelque 36.000 femmes par an. Malgré l'énorme courant du fleuve Congo et l'existence de centrales d'électricité gigantesques, la majorité des Congolais n'a pas accès à l'eau potable, ni à l'électricité. Pas moins de la moitié des enfants n'est pas scolarisée. La grosse majorité des Congolais travaille dans l'économie informelle et gagne à peine de quoi subsister et subvenir aux besoins de sa famille. Dans l'économie formelle, la situation n'est guère meilleure. Les conditions de travail précaires et la violation des normes de travail fondamentales sont monnaie courante. Le développement socio-économique n'a pas suivi et, entre-temps, comme le constatent différents rapports des Nations Unies, ces dernières années, une petite élite profite des énormes bénéfices tirés de l'exploitation des matières premières naturelles, dont le pays est si riche.

Le problème qui attire probablement le plus l'attention – et qui n'est certainement pas à considérer indépendamment des richesses naturelles – est celui de l'insécurité dans l'Est du Congo. Dans les provinces du Kivu et d'Ituri, les cycles de violence provoquent une crise humanitaire permanente. Les femmes et les enfants sont les principales cibles de différents groupes, qui ne sont que très rarement poursuivis par la justice en raison du mauvais fonctionnement du système judiciaire et du climat généralisé d'impunité. Les estimations relatives au nombre de victimes de la guerre au Congo divergent, allant de 250.000 à même 3,5 millions de morts depuis 1998<sup>1</sup>. Les conflits dans la région ne connaissent pas de frontière et, en matière de paix et de sécurité, il apparaît clairement qu'il convient d'appliquer une approche politique régionale, combinée à un engagement international de poids.

Ce tableau pessimiste ne doit cependant pas occulter des progrès réalisés en permanence. Les réformes des structures de sécurité congolaises, avec le soutien de la communauté internationale, prennent bel et bien forme. Entre-temps, le Congo se prépare à de nouvelles élections en 2011. Il s'agira, si tout se passe comme prévu, des deuxièmes élections démocratiques après l'élection de Joseph Kabila en 2006, premier Président élu démocratique-

ment dans un Congo entièrement souverain. Or, les développements récents, dont la révision de la Constitution en faveur du président Kabila, placent une importante pression sur l'aspect démocratique des élections.

Alors que, pendant la période de transition de 2003 à 2006, une communauté internationale de donateurs déterminait en grande partie le quotidien du gouvernement transitoire congolais, les congolais doivent désormais définir eux-mêmes leurs orientations politiques. Ce sentiment est très présent parmi la population congolaise et semble l'être également auprès des autorités congolaises et de son Président.

L'État congolais tente de se reprendre en main. C'est un processus lent, pour lequel il est essentiel de compter sur une société civile active. Les organisations sociales comme les syndicats, les mutualités, les coopératives, les ONG locales, etc. doivent en d'autres termes, et comme c'est déjà le cas dans les pays occidentaux, constituer le tissu qui donne un contenu à la démocratie et qui dénonce les abus<sup>2</sup>.

### **Une vision de mouvement : pas de superstructure sociale sans fondements dignes**

À partir du Mouvement Ouvrier Chrétien, nous souhaitons suivre une politique à deux voies. Pour un mouvement social, l'attention se concentre principalement sur la réalisation de la solidarité des travailleurs. Pour éviter que des gens, des pays et des économies ne soient montés les uns contre les autres, il convient de construire un contre-pouvoir mondial, social et durable dans le cadre duquel la population serait considérée comme architecte de son propre développement. Le travail décent et la pro-



tection sociale, les priorités des organisations partenaires congolaises du Mouvement Ouvrier Chrétien, sont cruciaux pour garantir une vie digne à la population congolaise

Mais, cela requiert également des autorités développées et compétentes qui puissent garantir à leur population la sécurité et l'intégrité. En d'autres termes, cela suppose que le MOC ne reste pas aveugle face aux nombreuses violations des droits de l'Homme qui se déroulent sur le terrain. C'est pourquoi le Mouvement Ouvrier Chrétien demande par la voie politique qu'une attention particulière soit apportée au respect des droits de l'Homme afin de créer un climat permettant la mise en œuvre d'un contre-pouvoir social efficace et des processus de redistribution équitables.

Par ce texte de vision, nous entendons soutenir ces deux voies. D'une part, nous souhaitons soutenir le travail de nos partenaires congolais en créant un réseau auprès des membres et des décideurs du Mouvement Ouvrier Chrétien, et en mettant en avant

leur lutte pour le travail décent et la protection sociale comme stratégie cruciale de développement. D'autre part, nous voulons aussi élargir et aiguïser, en même temps, les regards sur d'autres problèmes, imbriqués, que nous ne pouvons pas ignorer et que nous avons déjà brièvement abordés ci-dessus. Nous travaillons également sérieusement sur ces éléments, non sans être critiques, ni sans donner des directives claires pour une politique belge et internationale crédible à l'égard du Congo.

Depuis des années, le Mouvement Ouvrier Chrétien collabore activement avec des organisations partenaires de la société civile au Congo. Avec les MC et la CSC, Solidarité Mondiale est en charge de l'exécution et du bon suivi des programmes structurels sur lesquels nous travaillons avec ces partenaires. La solidarité avec le Congo est importante, comme en témoignent d'ailleurs les différents partenariats et initiatives qui existent dans les fédérations et les organisations constitutives.

### Quelques données <sup>3</sup>



**Capitale** Kinshasa

**Nombre d'habitants** 70.916.439 habitants

**Superficie du pays** 2.344.858 km<sup>2</sup>

**Langues** Français (officielle), Lingala, Kiswahili, Kikongo, Tshiluba

**Religions** catholiques 50%, protestants 20%, kimbanguistes 10%, musulmans 10%, autres sectes syncrétiques et croyances indigènes 10%

**Régime politique** République

**Monnaie** Franc congolais

**BNP per capita** \$300

**IDH\*** 0,389 (176ème sur 182)

**Principales ressources** café, caoutchouc, coton, bois, or, cassitérite, colomboantalite, cuivre, diamant, cobalt, etc.

**Taux d'alphabétisation** 67,50% (hommes 81%, femmes 54%)

**Nombre moyen d'années de scolarité** 8 ans (hommes 9 ans, femmes 7 ans)

**Espérance de vie** 55 ans (hommes 54 ans, femmes 56 ans)

\* L'Indice de développement humain (IDH), exprimé sur une échelle allant de 0 à 1, est un indicateur composite. Créé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 1990, il évalue le niveau de développement humain des pays du monde en prenant en compte le bien-être individuel ou collectif (ce que le PIB ne prend pas en compte).



## II. PRÉSENTATION DES ORGANISATIONS PARTENAIRES

### **MOCC (Mouvement Ouvrier Chrétien du Congo)**

Le MOCC est une coupole qui regroupe cinq organisations différentes. Ensemble, elles partagent une vision chrétienne et sont actives dans de nombreux secteurs de l'économie formelle et informelle. Elles organisent la protection sociale et rassemblent des femmes, des jeunes et des travailleurs. Elles organisent également des activités de formation, de sensibilisation et d'information et apportent leur soutien à des initiatives socio-économiques. Le MOCC a été créé en 1994. Depuis 1998, il est repris dans un programme avec Solidarité Mondiale. Les différentes organisations sont les suivantes :

- La **Confédération Syndicale du Congo (CSC)** entretient un partenariat avec la CSC (Confédération des Syndicats Chrétiens belge) depuis 1990. Entre-temps, le syndicat est devenu le syndicat le plus représentatif du Congo, et préside l'« Intersyndicale » congolaise. Actuellement la CSC compte quelque 42.000 affiliés cotisants.
- **L'Union des mutuelles de santé du Congo (UMUSAC)** est le fruit d'une restructuration de l'Union des Mutualités Chrétiennes du Congo (UMCC), entamée il y a deux ans à travers tout le pays. Les membres de cette branche du MOCC étaient répartis dans différentes mutualités, qui prévenaient des risques/événements variés comme la maladie, le décès, la naissance, etc. (il y en a 9 au Congo). Depuis deux ans, avec cette restructuration, les mutualités du MOCC se transforment en mutuelles de santé, suivant le désir des membres, qui considèrent que le risque maladie est le plus grand risque auquel ils sont confrontés. UMUSAC compte environ 35.000 affiliés.
- **L'Action Féminine Chrétienne (AFC)** est représentée dans toutes les provinces du Congo. Elle s'occupe essentiellement de la formation et de l'éducation de ses membres, avec l'objectif de préserver les générations futures en luttant contre les fléaux du sous-développement que sont, pour elle, l'analphabétisme, les viols, les violations des droits fondamentaux, les maladies de tout genre, etc. L'AFC développe également, avec ses membres, des activités d'artisanat et des activités génératrices de revenus pour améliorer les conditions de vie de ses membres. L'AFC compte environ 5000 membres.
- **La Jeunesse Ouvrière Chrétienne (JOC)** compte plus de 2000 membres. Présente dans la plupart des provinces du pays, la JOC du Congo s'est assigné la mission d'informer, de former et de

transformer la vie des jeunes travailleurs par l'action suivant la méthode « voir - juger - agir ». Ses campagnes sont orientées vers les jeunes travailleuses, les travailleurs du secteur informel, les travailleurs temporaires et les chômeurs et apprentis. Elle développe également des activités génératrices de revenus (boulangerie, couture, maraîchage, etc.)

- La **Fédération des Œuvres Coopératives du MOCC (FOCOM)** compte presque 2000 membres. Elle est la branche la plus récente du MOCC. Elle est la plus développée dans la province du Katanga, même si elle commence à gagner toutes les autres provinces. Elle développe essentiellement des coopératives d'épargne et de crédit, des coopératives de production et de commercialisation, ainsi que des coopératives minières. Les coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) octroient des microcrédits aux membres pour développer des activités génératrices de revenus, et lutter ainsi contre la pauvreté.



**Le bureau de l'MOCC et ses organisations constitutives à Kikwit, situé dans l'ancienne province de Bandundu dans le Sud-est du Congo.**

A côté des appuis apportés à la population congolaise à travers le MOCC et ses organisations constitutives, les organisations du mouvement ouvrier chrétien belge apportent aussi un soutien direct à d'autres structures et institutions.

### **BDOM (Bureau Diocésain des Œuvres Médicales)**

A travers la Cellule d'appui aux Mutuelles de Santé (CAMS), le BDOM développe de mutuelles de santé depuis 1996 avec l'appui de Solidarité Mondiale. Il opère dans la circonscription de la province du Sud Kivu qui compte plus de 4,5 millions d'habitants. Il compte actuellement dix-huit mutuelles de santé avec près de 74.000 membres.

### **PNPMS (Programme national de promotion des mutuelles de santé)**

Ce programme relève de la Direction des Soins de Santé Primaires (5<sup>e</sup> direction) et de la Direction d'Études et Planification (7<sup>e</sup> direction) du Ministère de la Santé publique. Il a pour mission de contribuer à l'amélioration de l'accessibilité et de l'équité aux soins de santé de base à travers des mécanismes de solidarité et d'entraide (principe du partage de risques financiers liés à la maladie), notamment par la promotion des mutuelles de santé. Le programme national constitue une courroie de transmission institutionnelle importante auprès des pouvoirs publics nationaux. Son partenariat avec l'ANMC vise à organiser le développement et la professionnalisation des acteurs locaux et provinciaux. Il a également pour objectif de renforcer le travail de mise en réseau des mutuelles de santé, notamment à travers l'organisation des rencontres nationales, et de contribuer au développement d'une politique nationale de protection sociale équitable, accessible et pérenne.

### **Secrétariat général à la Prévoyance sociale du Ministère de l'Emploi, Travail et Prévoyance Sociale**

Au sein du Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Prévoyance sociale, ce département est chargé des questions de protection sociale. Sa collaboration avec l'ANMC porte sur le cadre législatif relatif aux mutuelles de santé.

### **CGAT Kinshasa**

Le centre de gestion du risque et d'accompagnement technique des mutuelles de santé est une organisation sans but lucratif au service des mutuelles de santé. Il a été créé en 2010 pour renforcer la dynamique mutualiste sur Kinshasa. L'appui de l'ANMC et des autres partenaires, dont le PNPMS, lui permet de mettre en place les étapes nécessaires au lancement d'une mutuelle de santé viable dans la capitale du pays. Ses axes de travail sont notamment l'amélioration de la qualité des soins dans les structures de référence, le plaidoyer, la sensibilisation des populations, le travail avec les associations locales.

### **Diocèse de Béni Butembo**

Fin 2007, un comité de pilotage a été mis sur pied au sein du diocèse de Butembo-Beni pour réfléchir à la mise en place de mutuelles de santé. En avril 2008, Mgr Melchisédec Sikuli Paluku a adressé une demande d'appui à la Mutualité Saint-Michel (Bruxelles). En septembre 2009, une convention de partenariat a été signée entre la Mutualité Saint-Michel (la fédération régionale des mutualités chrétiennes à Bruxelles) et ce diocèse du Nord-Kivu dans le but d'appuyer le développement de mutuelles de santé dans la région. Les premières adhésions ont eu lieu en mars 2010 et des conventions ont été signées avec les prestataires de soins.

### **CDI-Bwamanda**

La mutuelle Bondeko de Bwamanda, mise sur pied par le CDI-Bwamanda en 1987, est la mutuelle la plus célèbre de la RDC en raison notamment de sa longévité malgré la guerre, de son nombre d'adhérents (plus de 100.000), de son taux de pénétration et de ses spécificités. Depuis 2003, une collaboration existe entre le CDI Bwamanda, l'ANMC et les mutualités chrétiennes régionales de Mechelen et de Roeselaere-Tielt dans le cadre d'un appui aux mutuelles de santé initiées par cette organisation dans la province du Nord Equateur. Les priorités actuelles visent à apporter quelques réformes dans l'organisation structurelle et fonctionnelle de la mutuelle Bondeko et de rendre viables les mutuelles de santé d'Abuzi et Yakoma (un accompagnement accru, faire l'étude de faisabilité, former les acteurs.....) à travers la professionnalisation de l'encadrement.

### III. TRAVAIL DÉCENT AU CONGO

Des conditions de travail correctes, un salaire décent ou le respect des normes de travail fondamentales font malheureusement souvent défaut, tant dans le secteur formel que dans le secteur informel. La réalité du travail décent est catastrophique. Cependant, la CSC Congo, le principal syndicat congolais et partenaire de la CSC et de Solidarité Mondiale, continue de travailler d'arrache-pied sur ce thème. Les chiffres, les faits et les recommandations que nous formulons, sont proposées par nos partenaires syndicaux congolais qui sont effectivement les mieux placés pour indiquer les contours existants pour un programme de travail décent au Congo.

#### Le travail décent au Congo en l'an 2010.

##### Quelques faits...

Le Congo compte une population d'environ 70 millions d'habitants. Sur la population active (âgée de 16 à 65 ans), qui compte 27.360.000 personnes, un peu plus d'un million (1.009.553, d'après les chiffres du ministère du Travail congolais) de travailleurs sont actuellement salariés dans l'économie formelle. Le nombre de personnes employées par les autorités, fonctionnaires de ministères, mais surtout personnel d'entreprises d'État, les fameuses **entreprises du portefeuille d'État**, devrait s'élever à 612.000 au total. L'armée en compte quant à elle 112.000. Dans le secteur privé, l'on dénombre 295.253 emplois. En outre, d'après les estimations du Ministère, 19.871.347 Congolais, soit 72% de la population active, travailleraient dans le secteur informel. Quelque 6.566.400 hommes et femmes sont déclarés chômeurs ou n'ayant pas la moindre activité.

Dans le secteur privé, le salaire minimum officiel, qui a été fixé par le Conseil National du Travail en 2008 à 3\$ par jour, ne s'élevait en 2009 qu'à 1,86\$ par jour, en raison de la dépréciation du franc congolais – avec lequel les salaires sont payés – par rapport au dollar américain. Le salaire moyen du personnel fonctionnaire s'élève à 117\$ par mois. Le salaire le plus bas dans le secteur public s'élève à 52\$ et celui d'un enseignant est en moyenne de 50\$ à peine. Le salaire le plus élevé, celui du secrétaire-général d'un ministère, atteint par contre les 1.000\$ par mois. Ce relèvement des plus hauts salaires a accru les frustrations des fonctionnaires de base. En outre, ce personnel doit, dans presque tous les départements, s'accommoder des retards de paiements, allant en moyenne de trois à six mois, et, dans les cas extrêmes, certains fonctionnaires peuvent devoir attendre jusque 36

mois avant d'être rémunérés. Dans le secteur privé, le paiement des salaires s'effectue nettement mieux que dans le public, mais là aussi, le salaire moyen ne dépasse pas le cap des 125\$ par mois. D'ailleurs, les travailleurs indiens et chinois sont généralement connus pour avoir des conditions de travail encore plus précaires dans le secteur privé : à Kinshasa, ils gagneraient au maximum 80\$ par mois.

Le salaire n'est pas la seule donnée accablante, les conditions dans lesquelles les travailleurs doivent œuvrer sont généralement aussi pitoyables. Au Congo, il existe pourtant une législation du travail, le Code du Travail, reprenant des normes en matière de durée du travail, de santé et de sécurité au travail, mais les autorités veillent très peu à faire respecter ces lois. Alors que les travailleurs de l'économie formelle bénéficient d'une protection sociale et d'un droit du travail très restreints et lacunaires, le principal groupe de travailleurs, qui se trouve dans l'économie informelle, en est entièrement dépourvu. Leur salaire mensuel tournerait aux alentours de 30\$. C'est d'ailleurs principalement dans ce groupe d'ouvriers informels (et les membres de leur famille) que se trouve une grande partie des Congolais qui doivent survivre avec moins de 2\$ par jour, ce qui est considéré dans le monde entier comme le seuil de pauvreté absolu, les estimations varient, mais s'élèvent jusqu'à 80% de la population.



**Avec ses '5 chantiers', le président Joseph Kabila donne au peuple une image du développement du Congo. Les employeurs, souvent des Indiens et des Chinois, qui effectuent ces projets d'infrastructures mégalomanes, sont toutefois connus pour leurs conditions de travail très précaires.**

Au sein de la population active, il existe de grandes inégalités liées au genre. La situation socio-économique des femmes est beaucoup plus faible que celle des hommes. Les femmes souffrent d'un manque d'égards important en ce qui concerne l'accès au crédit, à la propriété et à l'enseignement et la formation. Leur influence politique limitée ainsi que leur accès aux organes décisionnels de la société et du monde du travail sont d'autres éléments de leur retard. Selon le *Gender Development Index* du PNUD (le *Programme des Nations Unies pour le Développement*), les revenus par personne des femmes en RDC se situent à la moitié de ceux des hommes, qui sont en soi déjà très bas avec à peine \$300. Nonobstant l'engagement de la nouvelle constitution congolaise d'établir l'égalité entre hommes et femmes, il persiste toujours d'importantes inégalités légales entre hommes et femmes. Ainsi le droit familial repose toujours sur le principe de base que l'homme est le chef de famille et les compétences des femmes en ce qui concerne les enfants et le droit de propriété sont fort limitées. Le droit du travail ne fait en principe pas de distinction entre hommes et femmes... Or, le droit familial impose à la femme d'obtenir l'autorisation de son mari pour entreprendre un travail rémunéré. En effet, selon le droit familial, la femme a besoin de l'autorisation de son mari pour signer un contrat contraignant, donc aussi un contrat de travail.

Une étude des Nations Unies, réalisée à la demande des autorités congolaises, démontre que la violence contre les femmes, et notamment la violence sexuelle, est très largement répandue et que c'est devenu une donnée presque normale dans la société congolaise, y compris sur le lieu de travail; il y a souvent des intimidations sexuelles au boulot ainsi que dans les centres universitaires. Parmi les facteurs stimulant la violence, les autorités congolaises ont identifié certains aspects socioculturels et institutionnels, ainsi que des éléments socio-économiques, comme le niveau de formation et les revenus très limités des femmes, ce qui les rend économiquement et financièrement dépendantes des hommes.

Enfin, le Congo n'est pas très scrupuleux non plus dès lors qu'il est question du respect des normes de travail fondamentales de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)<sup>4</sup>. Ces dernières années, le Congo a été interpellé à maintes reprises à la Commission de l'Application des Normes à l'occasion de la Conférence Internationale du Travail pour le non-respect des normes de travail fondamentales, plus précisément en ce qui concerne le travail forcé et le travail des enfants. Selon les estimations, 30% de tout le travail minier informel ou artisanal des provinces du Kasai et du Katanga, qui serait réalisé

par 100.000 travailleurs, est effectué par des enfants. Dans les provinces du Kivu, où les exploitations minières sont bien souvent entre les mains de groupes armés, que ce soient des groupes rebelles ou de l'armée congolaise, le travail forcé des adultes et des enfants dans les mines relève plus de la règle que de l'exception. L'exploitation sexuelle des travailleuses (enfants) fait également partie du décor.

## **Travail décent et lutte contre la pauvreté**

### **Gros plan sur la bonne gouvernance ..., mais sans aucune dissolution des droits du travail et des droits sociaux**

Le premier pilier du travail décent c'est la création d'emplois décents et productifs. Or, ce qui manque aujourd'hui au Congo, ce sont d'abord des activités industrielles, en particulier de transformation des ressources naturelles dont le pays regorge, et, en tant que telles, génératrices de postes d'emploi décent et productif. Cette création d'emploi grâce aux activités économiques passe nécessairement par la présence d'entreprises congolaises et étrangères prêtes à investir dans l'avenir du pays. Or, cette présence des entrepreneurs et investisseurs congolais et étrangers, au-delà du secteur d'extraction des ressources minières, fait aujourd'hui défaut au Congo suite au manque d'un bon climat pour les investisseurs. La promotion du travail décent et productif repose dès lors sur la bonne gouvernance des autorités, mais aussi des entreprises d'État et du secteur privé, qui est un point de passage obligé pour un climat favorable aux investissements. Il est essentiel à cet égard que le Congo se développe et devienne un État de droit, avec une sécurité juridique pour les investisseurs quant à leurs titres de propriété. La lutte contre la corruption, la simplification des procédures administratives à l'égard des entrepreneurs et la mise en place de services publics de qualité sont autant d'ingrédients essentiels d'une bonne gouvernance, qui peuvent encourager l'émergence d'un climat d'entreprenariat et d'investissement. Il ne fait aucun doute que la réforme de grande ampleur des autorités et des services publics, qui est actuellement en cours et qui est en outre voulue par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), est plus que nécessaire pour obtenir des services publics plus performants et efficaces.

Mais, si cette réforme veut véritablement promouvoir la bonne gouvernance comme levier du travail décent, il est capital que l'on tire les leçons du passé. La première vague de réformes de 2001, également soutenue par la Banque mondiale et le FMI, a en effet été loin de porter les fruits escomptés à l'époque. Pour les travailleurs concernés, ce fut même une véritable catastrophe, comme en témoigne l'exemple de Gécamines. Les réformes visaient la promotion des ac-



teurs privés de l'économie congolaise et le secteur minier en particulier... aux dépens des travailleurs.

La réforme de Gécamines, telle que souhaitée par la Banque mondiale, se composait de deux piliers : dégraissage du personnel et développement des relations d'exploitation avec les entrepreneurs privés (étrangers). Sur les 23.730 travailleurs, 10.655 sont partis « volontairement » avec une indemnisation de 2500\$ maximum et avec la perte du réseau de protection sociale pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille. Seule une petite partie de ces chômeurs volontaires a alors pu retrouver un travail auprès d'acteurs privés, comme la Katanga Mining de Forrest par exemple, mais la grande majorité s'est retrouvée parmi les mineurs informels artisanaux, aussi appelés les « creuseurs ».

Le bilan de cette réforme pour les travailleurs a donc été très négatif. De plus, Gécamines a conclu, selon le nouveau Code Minier qui était en vigueur, toute une série de contrats d'extraction avec des entreprises étrangères. La privatisation du secteur minier – 4353 licences d'extraction – n'a cependant pas encore donné les résultats souhaités en termes de bonne gouvernance du secteur, sans parler des profits et de dividendes que l'État et congolais et la population locale auraient pu en tirer. Actuellement, nous observons une révision des contrats miniers qui vise une meilleure répartition des recettes issues des richesses minières entre l'État congolais d'une part, et le secteur privé d'autre part, et qui a donc pour objectif une meilleure gouvernance de la part de et en collaboration avec les acteurs privé dans le secteur minier.

Incité par la communauté internationale de donateurs, le Congo veut maintenant mener une réforme des entreprises publiques, avec un plus grand apport du privé, voire une privatisation des entreprises publiques comme la SNEL (électricité), la SNCC (chemins de fer), l'OCPT (contrôle de la qualité), l'INPP (formation professionnelle), l'INSS (sécurité sociale) ou la REGIDESO (eau). La première préoccupation consiste naturellement à veiller à ce que ces réformes ne mènent pas à une dissolution des droits sociaux et du travail. Selon les estimations, un tiers du personnel de ces entreprises, qui sont virtuellement en faillite, devrait en effet être licencié à la suite de ces

réformes, sans évoquer l'hypothétique disposition des nouveaux entrepreneurs à payer l'arriéré de salaire – qui remonte parfois à 24, voire à 36 mois – de ces travailleurs. Les syndicats souhaitent être impliqués dans le comité des réformes du secteur public, le COPIREP, afin de pouvoir défendre les intérêts des travailleurs, mais aussi pour jouer leur rôle de « chiens de garde » en faveur des citoyens pour une bonne gouvernance des autorités et des entreprises publiques dans le privé. Cette réforme pourrait déboucher sur une nouvelle érosion des conditions plutôt qu'une amélioration de l'accès de la population aux services essentiels, et à une nouvelle liquidation de façon totalement opaque du patrimoine national au bénéfice d'acteurs privés douteux, ce qui nous amènerait à une moins bonne gouvernance plutôt qu'à une meilleure gouvernance.

L'assurance d'un revenu correct pour les travailleurs constitue une condition essentielle à la bonne gouvernance dans les services publics et ferait office de garantie contre la corruption. Les salaires du secteur public sont actuellement beaucoup trop bas. Une amélioration a été promise par les autorités via l'Accord de Mbudi, passé en 2004. Par cet accord, les autorités se sont engagées à faire augmenter les salaires en plusieurs paliers. Le fonctionnaire le moins bien payé devrait recevoir 208\$ et les fonctionnaires les plus haut placés dans les ministères devraient percevoir 2080\$, ce qui implique une tension salariale de 1 à 10. L'augmentation salariale devrait être versée en plu-



**Le site archaïque de Gécamines au Katanga. L'entreprise s'y occupe de l'exploitation de cuivre, de zinc, d'étain, de cobalt et de mines d'uranium.**

sieurs étapes, en fonction du revenu – croissant – des autorités, mais cette mesure n'a pas encore été réalisée à l'heure actuelle. Les salaires perçus dans l'enseignement restent extrêmement bas. L'exécution de l'Accord de Mbudi pour des salaires corrects dans le secteur public constitue par conséquent une condition de taille pour l'existence de services publics de qualité.

### Vers un dialogue structurel pour le travail décent

La lutte des syndicats pour le respect du droit du travail au Congo fait, en outre, face à une entrave particulière, à savoir le manque de dialogue social. Pour pouvoir parler de travail décent au Congo, il faut absolument qu'il y ait une concertation structurelle entre les autorités et les partenaires sociaux et que des conventions collectives soient conclues entre les travailleurs et les employeurs en faveur de conditions de travail correctes et de salaires minima, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Avec le soutien du PRODIAP, un programme du Bureau du Travail international, soutenu par la Belgique, d'importants investissements ont été consentis pour la création de plateformes de dialogue social en tant qu'institutions importantes dans la politique du marché du travail. Le *Cadre Permanent du Dialogue Social* a été mis sur pied, mais il fonctionne à peine, voire pas du tout. Au Katanga, un comité provincial pour le dialogue social a été mis en place pour qu'ensemble, les autorités et les partenaires sociaux prennent des initiatives en matière de bonne gouvernance dans le secteur minier. Initiatives, qui

doivent certainement encore être soutenues, renforcées ou redynamisées pour que la concertation sociale prenne vie au Congo.

Mais les syndicats congolais doivent encore très certainement faire leur propre analyse et, avec les autorités, adapter la législation sur les syndicats. Les autorités ont octroyé un agrément à environ 400 syndicats. Pas moins de 200 syndicats ont participé aux dernières élections sociales en 2008-09. Dans le meilleur des cas, la plupart de ces syndicats ne dépasse même pas le niveau d'union corporatiste. Ces organisations sont, dans les pires des cas, des syndicats jaunes ou patronaux ou encore des conjonctures affairistes, créées par des individus qui veulent gagner de l'argent à court terme. Les autorités doivent réguler de toute urgence le champ des relations collectives de travail et les syndicats doivent également unir leurs forces pour assurer un meilleur fonctionnement syndical. La création de l'« *Inter-syndicale* » – dont la CSC Congo assure momentanément la présidence – qui comprend les 12 syndicats les plus représentatifs du Congo et qui a été reconnue par les autorités comme porte-parole des travailleurs, constitue déjà une étape dans la bonne direction.

Ces syndicats représentatifs et crédibles du Congo doivent encore être soutenus dans le renforcement de leurs capacités, afin qu'ils puissent pleinement jouer leur rôle d'acteurs et de leviers pour un travail décent. Le mouvement syndical reste la plus forte composante au sein de la société civile, et, depuis cette position, il peut non seulement assurer la tâche classique de défense des droits du travail dans l'économie formelle et informelle, mais aussi agir en tant que « chien de garde » au nom de la population pour une bonne gouvernance de l'économie et de la politique. Les syndicats sont de plus en plus acteurs du développement durable. Ils ont pris des initiatives concrètes dans le cadre de l'économie sociale (coopératives d'épargne, de crédit, d'achat, etc.) et de la protection sociale (mutualités).

Avec un véritable dialogue social et une représentation crédible des travailleurs, les syndicats seront également plus à même d'imposer le respect des droits du travail, ainsi que les normes fondamentales du travail de l'OIT et la législation nationale du travail. De leur côté, les autorités devaient instaurer en 2010 des tribunaux du travail qui, tout comme en Belgique, seraient composés de juges non-professionnels issus du monde du travail et de représentants patronaux et des travailleurs. Tant les autorités que les partenaires sociaux - y compris les partenaires de Belgique - pourraient utiliser toute l'aide nécessaire à ce processus pour assurer et améliorer le fonctionnement de ces



Jean De Dieu Ilunga, secrétaire provincial du syndicat CSC, en discussion avec quelques ouvriers de Gécamines sur leurs conditions de travail.

nouveaux tribunaux du travail. En outre, il y a un manque criant de capacités au niveau des services d'inspection du travail, tant au niveau du capital humain qu'au niveau financier et matériel. Ces services ne peuvent dès lors assurer leur tâche de contrôle de la législation sociale.

Enfin, les autorités doivent bien entendu réellement se pencher sur la question du travail, avec une politique de l'emploi crédible, des programmes et des services d'emploi mis au point en concertation avec les partenaires sociaux. Une politique qui reposerait sur des données fiables, collectées et analysées par les différents acteurs impliqués. Mais cette politique devrait également accorder une grande attention à l'enseignement et à la formation, plus précisément au développement de l'enseignement technique et professionnel. Selon les estimations, seulement 20% des jeunes du Congo – qui représentent d'ailleurs plus de la moitié de la population congolaise – ont accès à l'enseignement formel... Grâce à l'accès à la formation pratique et professionnelle, ces jeunes ne seraient plus totalement abandonnés à leur sort. La création d'un tel enseignement devrait mieux répondre aux besoins du marché du travail et soutenir de la sorte l'entreprenariat. Les initiatives comme *l'Institut National de Préparation Professionnelle* et les autres formes de formations ciblées sur le marché du travail doivent également être soutenues, comme c'est le cas de l'Ecole Sociale du Katanga qui est soutenue par la CSC/ACV et l'ACW.

## Recommandations

Les éléments et exemples qui ont été évoqués ci-dessus démontrent à suffisance l'intérêt du travail décent en tant que stratégie de développement. Celui qui travaille peut vivre. À condition que ce travail soit décent, correctement rémunéré, assorti d'une protection sociale, réalisé dans le respect des droits syndicaux et dans de bonnes conditions du travail. Mais les exemples démontrent qu'il y a en la matière encore pas mal de pain sur la planche au Congo. La Belgique et la communauté internationale peuvent participer à cet effort.

- La Belgique et la communauté internationale doivent soutenir les mouvements sociaux au Congo dans le développement de leurs capacités, pour qu'ils puissent réellement jouer leur rôle d'acteur social, autant envers la population qu'envers les autorités.
- Le travail décent doit occuper une place centrale dans la collaboration belge, européenne et internationale avec le Congo. Pour cela, les éléments suivants revêtent une grande importance:

- L'exécution de l'accord de Mbudi (cf. *plus haut*) pour les travailleurs des services publics et de l'économie informelle;
  - Une politique de travail décent vis-à-vis de l'économie informelle. En enregistrant entre autres les entrepreneurs, les entreprises et les titres de propriété, de façon réaliste et en concertation avec les personnes concernées – cet enregistrement des titres de propriété des mineurs artisanaux (*ou creuseurs*) n'a abouti à rien puisque trop coûteux pour les personnes concernées –; l'élargissement vers l'économie informelle de l'inspection du travail sur la législation sociale et la santé et la sécurité; l'organisation de travailleurs et employeurs de l'économie informelle; une meilleure qualité des services publics aux entrepreneurs de l'économie informelle, par exemple en ce qui concerne l'organisation des marchés congolais.
  - Développer un cadre contraignant, pour obliger aux employeurs, congolais aussi bien qu'étrangers, à assumer leurs responsabilités sociales, économiques et écologique.
- Les partenaires sociaux et les organisations civiles doivent être impliqués dans l'élaboration de la politique: emploi, enseignement, réforme des services publics, économie, budget, ... Ainsi, la société civile pourra réellement collaborer au développement durable du pays. La Belgique pourrait servir d'exemple en impliquant les partenaires sociaux et la société civile congolaise dans le dialogue bilatéral avec le Congo et en incitant le Congo à faire de même.
  - Les autorités et entreprises belges et européennes doivent veiller à ce que leurs filiales, sous-traitants et fournisseurs au Congo respectent les directives de l'OCDE ainsi que la déclaration de principe tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales. Les autorités belges et européennes doivent prendre leurs responsabilités en votant une réglementation législative contraignante sur la responsabilité sociale des entreprises. Celle-ci doit comprendre le principe de compétence extraterritoriale de l'Union Européenne pour les activités des entreprises européennes, de manière à ce que ces entreprises se voient obligées d'assumer leur responsabilité sociale vis-à-vis de leurs filiales et de toute leur chaîne de production et de rédiger un rapport annuel sur les aspects sociaux et environnementaux de leurs activités.
  - Le mieux serait de compléter la responsabilité sociale et économique des entreprises et des autorités belges et européennes par des programmes de sensibilisation et de formation des employeurs – congolais et étrangers – au Congo, avec l'implication de notre Fédération des Entreprises de Belgique.

## IV. LA PROTECTION SOCIALE ET L'ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ

### L'accès aux soins de santé et la protection sociale

Bien que le droit à la protection sociale et le droit à la santé soient reconnus comme des droits universels, la situation en RDC à cet égard est intolérable. On estime que dans ce pays de plus de 60 millions d'habitants, moins de 10% de la population<sup>5</sup> bénéficie d'une certaine forme de sécurité sociale dont l'efficacité est par ailleurs discutable.

Typique de l'Afrique subsaharienne, la protection sociale congolaise est une combinaison de systèmes formels hérités du modèle colonial (type Etat-providence) et de mécanismes alternatifs développés par les communautés elles-mêmes, comme les mutuelles de santé. La situation socio-économique désastreuse du pays le rend en effet incapable de remplir ses obligations. Au niveau de la protection sociale santé par exemple, les dispositions prévues par la loi, tant pour les fonctionnaires que pour les employés du secteur privé, ne sont presque plus appliquées. Dans ce contexte, la population supporte la plus grande part du financement du secteur santé par des paiements directs (70%). La majorité d'entre eux sont donc exclus d'un accès à des soins de santé de qualité. La plupart des habitants fréquentent en moyenne un centre de santé moins d'une fois tous les 3 ans et mettent en place d'autres straté-

gies de survie moins coûteuses, mais bien plus risquées. Seule une minorité de nantis parvient à accéder aux soins de santé, notamment via des évacuations sanitaires en Afrique du Sud ou en Europe, ce qui coûte très cher et renforce les inégalités.

Alors que de nombreuses données montrent qu'en aidant les femmes –notamment par l'éducation et l'accès au crédit-, on peut améliorer l'état de santé et le niveau de revenu des ménages et des communautés, ces dernières sont encore parmi les plus exposées aux risques sanitaires en RDC. Même si elles y vivent en moyenne un peu plus longtemps que les hommes, ce n'est pas en bonne santé pour autant. Le taux de mortalité maternelle donne le vertige : 1.100 décès maternels pour 100.000 naissances vivantes. Autrement dit, toutes les heures, 4 femmes congolaises décèdent des suites de leur grossesse et entre 20 et 30 s'en sortent avec de graves complications comme les fistules obstétricales.

Population en dessous du seuil de pauvreté	80%
Dépenses totales consacrées à la santé par habitant (\$)	18
Dépenses totales consacrées à la santé en % du PIB	4,3
Ratio médecin/population	1/17.746
Nb de lits pour 100.000 hab.	9,9
Prévalence du SIDA des 15-49 ans	4%
Quotient de mortalité infanto-juvénile (pour 1000 naissances vivantes)	205
Quotient de mortalité 15-60 ans h/f (pour 1000)	454/382

Sources: OMS 2010; BIT STEP 2008; PNUD 2009



**Un service de maternité dans un hôpital au Katanga. Toutes les heures, 4 femmes congolaises meurent à la suite de complications pendant la grossesse ou l'accouchement.**

De nombreux acteurs sont pourtant actifs dans le champ de la santé, mais le manque de leadership de l'Etat ne permet pas de maximiser l'efficacité et l'efficience des interventions. En outre, le système sanitaire reste largement sous-financé avec des conséquences dramatiques pour les patients, notamment les plus vulnérables (effondrement de la qualité des soins, tarification non-régulée, personnel sous-payé, de moins en moins bien formé et peu motivé, matériel vétuste, insuffisant et mal entretenu, problèmes sévères d'approvisionnement en médicaments,..).

Ainsi, le budget 2010, qui s'élève à 6,2 milliards de dollars -soit 77 fois moins que celui de la France pour une population de taille équivalente- n'accorde qu'une place réduite aux besoins fondamentaux de la population : les dépenses sociales se limitent à la rémunération du personnel de la fonction publique<sup>6</sup>. Cette situation sévit malheureusement dans de nombreux autres pays en développement. Extrêmement dépendants des bailleurs internationaux, ils sont contraints de se plier à des objectifs de croissance économique en sacrifiant une législation économique et sociale pourtant pertinente. Les effets de la situation économique internationale sont pervers : ils créent un besoin pressant de dispositifs sociaux en même temps qu'ils limitent les possibilités des pouvoirs publics de les mettre en place<sup>7</sup>.

### Un mécanisme alternatif de protection sociale : les mutuelles de santé

Malgré la mise en place d'une stratégie de renforcement du système de santé, ce dernier reste de qualité insuffisante. En outre, son financement est extrêmement tributaire de l'aide extérieure. D'où la nécessité de mettre en place d'autres mécanismes pouvant permettre d'améliorer de manière durable le financement du secteur santé et de prendre en compte la participation des différentes couches sociales de la population congolaise. En effet, la population constitue le premier contributeur de l'action sanitaire, mais ne bénéficie pas pour autant jusqu'alors de soins de santé de qualité, ni d'une représentativité suffisante.

C'est dans ce contexte que, depuis une dizaine d'années, se développent dans de nombreuses provinces des mutuelles de santé. Ces initiatives voient souvent le jour à l'initiative de prestataires de soins ou de partenaires au développement (CDI Bwamanda, BDOM, mutualités belges,...). Ce régime informel de protection sociale est encore régi par un décret datant de 1958, ce qui présente de nombreux inconvénients. Cependant, un nouveau projet de loi sur les mutuelles a été transmis au Parlement et devrait être voté sous peu.

Avec plus de 300.000 membres recensés<sup>8</sup>, le mouvement à la base commence à prendre de l'ampleur et à s'organiser, notamment à travers la mise en réseau. Cependant, il est très difficile d'évaluer le nombre de bénéficiaires et l'impact réel des mutuelles de santé. Bien que leur nombre progresse et que celles-ci représentent un espoir important pour la population, de nombreux problèmes subsistent et empêchent d'atteindre des taux de pénétration significatifs :



- Insuffisance de formation pour le personnel d'appui et les gestionnaires de mutuelles de santé (et inexistence d'un trajet de formation standard) ;
- Faibles capacités de gestion technique (conception de produits, gestion du risque, couverture, contractualisation,...) ;
- Manque d'autonomie (dépendance technique et financière des partenaires) ;
- Insuffisance en matière de sensibilisation (techniques de mobilisation sociale, marketing social, ...)
- Absence de culture mutuelliste



**La maternité de l'Hôpital Général de Kinshasa. Puisque les frais médicaux sont inabordable pour la majorité des "Kinois", beaucoup de lits d'hôpital restent vides.**

La mise en place de structures d'accompagnement professionnel semble être une solution indiquée pour leur permettre de se développer et de répondre avec satisfaction aux besoins de la population. L'inclusion des plus pauvres est également un point à étudier attentivement : comment trouver les moyens pour qu'ils puissent également bénéficier et faire partie des mutuelles de santé ? Sans perdre de vue la pérennité des actions, le couplage avec le microcrédit, l'adjonction d'un fonds d'indigence à la mutuelle, l'octroi de subsides externes, l'introduction de cotisations modulables sont des pistes à creuser.

Un objectif essentiel est d'ailleurs de trouver une meilleure synergie entre acteurs, qu'il s'agisse des mutuelles elles-mêmes, de leurs structures d'appui, des ONG, des prestataires de soins.

## Recommandations

### 1. Institutionnalisation des mutuelles de santé

Dans le cadre de la réflexion menée au niveau national sur un modèle de couverture universelle en RDC, le renforcement de l'accompagnement des mutuelles de santé nous semble indispensable pour aboutir à leur institutionnalisation. Cela passe par un renforcement de capacités, une meilleure structuration et une nécessaire articulation entre les initiatives mutualistes et les autres mécanismes de protection sociale. L'objectif de cette démarche est que, dans un contexte de synergies entre société civile, secteur public (prestataires et régulateur) et partenaires, les mutuelles de santé, grâce à un accompagnement de proximité, soient reconnues comme des acteurs représentatifs de la population et puissent à ce titre participer au financement et à la gestion du secteur santé. Ce rôle des mutuelles devrait donner lieu à une forme de financement par l'Etat.

### 2. Adoption d'un cadre légal pour les mutuelles de santé

La poussée actuelle des mutuelles démontre l'importance d'un cadre légal pour ces mutuelles de santé. Un cadre légal actualisé est en effet indispensable en matière de mutuelles de santé afin de protéger la population des initiatives malveillantes, d'agréer les mutuelles de santé répondant aux critères, de définir les droits et devoirs des mutuelles de santé et de leurs interlocuteurs (prestataires de soins, usagers de santé, autorités locales, provinciales et centrales), d'exercer un meilleur suivi et contrôle et d'institutionnaliser le processus.

Nous recommandons que le texte soit adopté au plus vite.

Il serait aussi très important que des moyens soient mobilisés pour

former et responsabiliser le personnel chargé de l'agrément et du contrôle au niveau des provinces et pour sensibiliser la population.

### 3. Gestion transversale de la problématique de la protection sociale

**Disposer d'un cadre de concertation reconnu, pluridisciplinaire et fonctionnel, tant au niveau national que provincial.**

Un défi important concerne la coordination de la vision du pays en matière de protection sociale santé (acteurs nationaux, partenaires au développement). Au niveau central, les dossiers liés à la protection sociale sont actuellement gérés par plusieurs acteurs, tant politiques qu'administratifs : commission présidentielle pour la couverture universelle, cabinet du Ministre de l'Emploi, Travail et Prévoyance Sociale (METPS), Secrétariat à la Prévoyance Sociale du METPS, programme national de prévoyance sociale (PNPS) dépendant du METPS, direction des mutuelles et assurances du METPS, programme national de promotion des mutuelles de santé (PNPMS) du Ministère de la santé publique (MSP).

Pour ceci, il est important que, donnant suite à la visite de la ministre belge de la Santé de février 2010, un processus de consolidation puisse être entamé afin que soient intégrées les compétences de la commission présidentielle pour la couverture universelle, du PNPMS, du PNPS et de la direction des mutuelles et assurances au sein d'un seul et même programme qui serait cogéré par les 2 Ministères ou qui dépendrait de la Vice-Primature aux Affaires Sociales. Il serait souhaitable que cet acteur, qui aura pour mission de coordonner, formaliser les initiatives de collaboration et de dessiner la stratégie (cadre permanent de conception, concertation et action) soit reconnu et inscrit au budget de l'Etat, que des critères d'engagement clairs soient établis et qu'une formation soit assurée au personnel.

Au niveau provincial, rien n'existe jusqu'à présent. Il serait bon que dans le contexte actuel de décentralisation, des cadres de concertation provinciaux puissent voir le jour.

### 4. Importance d'une expertise technique basée sur l'expérience et la formation

**Mise en place d'un cursus de formation validé et accessible à la population afin que des mécanismes de protection sociale pérennes et équitables puissent voir le jour à travers le pays.**

La formation est un autre domaine dans lequel il est nécessaire d'investir pour permettre aux acteurs locaux de renforcer leurs compétences techniques. Actuellement, il n'existe pas en RDC de

curus en lien avec les mutuelles de santé ou autres mécanismes de protection sociale. Or, cette étape est incontournable dans l'optique d'un accès massif de la population aux soins de santé à travers les mutuelles de santé. L'accord de coopération signé entre la Belgique et le Congo nous donne aujourd'hui un cadre pour œuvrer dans ce domaine et faire bénéficier nos partenaires de l'expérience acquise au pays : Masmut, plateforme belge de micro-assurance santé est l'acteur reconnu tant pour cet axe que pour la recherche visant à capitaliser et diffuser les acquis.

### **5. Définition de la vision congolaise en matière d'accès aux soins de santé**

#### **Prendre le temps et bâtir sur les acquis de manière transversale**

En ce qui concerne la vision congolaise en matière de couverture universelle qui nous a été présentée lors de la mission en Belgique de la délégation présidentielle pour la couverture universelle, il nous apparaît important de saluer la démarche visant à mettre en place des mécanismes solidaires de protection sociale pour un accès à la santé non exclusif, juste et solidaire tout en restant attentifs et prêts à accompagner le processus si nécessaire.

Il nous semble important de dégager, à partir du cadre conceptuel proposé, un modèle intégré qui s'appuie sur le caractère obligatoire de l'action du secteur formel voulu par les autorités congolaises, mais qui conforte l'action volontariste de l'action des mutuelles de santé porteuses de l'avenir du secteur informel et garantes à terme d'un système généralisé soutenu par le secteur informel (pour rappel 83% de la population).

#### **Les pièges à éviter :**

- La rupture : déconnecter le système de protection sociale formel de l'action des mutuelles de santé signifierait l'affaiblissement sinon la mort de l'espoir mutuelliste souhaité par le secteur informel.
- La déresponsabilisation des acteurs : Rendre obligatoire les prélèvements ne peut se faire qu'en instaurant des mécanismes participatifs à chaque niveau de décision pour ne pas déresponsabiliser les bénéficiaires.

#### **Les étapes nécessaires :**

L'instauration d'un système d'assurance maladie obligatoire est un processus à concevoir dans le long terme et sur base de calculs rigoureux. De nombreux facteurs sont à prendre en considération dans la réflexion : l'amélioration qualitative et quantitative de l'offre

de soins, la situation du marché du travail, la formation et l'éducation,...

Dès lors, MOC et ACW plaident pour que l'expérience belge puisse être mise à profit des autorités congolaises pour que l'on ne porte pas atteinte au travail mutualiste et qu'une vision réaliste soit définie avec les autorités congolaises et les partenaires sociaux pour l'accès de tous aux soins de santé.

### **6. Un partenariat responsable et efficace entre Etats**

Les Ministères congolais compétents pour la santé et la protection sociale, à travers la mise en place d'une stratégie de renforcement du système, souhaitent recadrer les interventions et se réinvestir en faveur de la population. Cependant, il est regrettable que la Belgique et la RDC n'aient pas retenu le secteur santé dans le prochain programme de coopération bilatérale directe (qui prendra effet à partir de 2013). Bien que depuis lors, un accord de coopération ait été signé entre les Ministères de la Santé belge et congolais en février 2010, ce dernier ne comprend ni engagement concret ni budget. Cependant, l'appui à la dynamique mutualiste y a une place de choix et c'est une bonne chose, car seule une protection sociale pour tous, pensée en termes de solidarité et de qualité des soins, pourra garantir une stabilité au pays et permettre ainsi à chacun d'atteindre un standard de vie décente et de s'épanouir.

Nous demandons donc aux gouvernements belges et congolais de revoir leur décision de ne pas inclure la santé comme domaine d'action de la coopération bilatérale.



## V. LA SITUATION DES DROITS HUMAINS AU CONGO

Les droits de l'homme sont un domaine qui fait couler beaucoup d'encre dans le monde. Et pour cause. Ces droits, à large spectre, mais ayant tous leurs racines dans la 'Déclaration universelle des droits de l'homme' de 1948, sont objet de beaucoup de violations, surtout dans les pays où la démocratie n'est pas bien enracinée, et plus particulièrement encore dans les pays en conflit armé. Ceci est le cas pour la République Démocratique du Congo.

Le récent rapport « Mapping » relatif aux crimes perpétrés entre 1993 et 2003 dans l'Est de la RDC à l'encontre des réfugiés rwandais en fuite et de certaines populations congolaises est venu confirmer ce qu'avaient évoqué les médias et les témoins oculaires à l'époque : une chasse à l'homme à grande échelle a été organisée et perpétrée dans la jungle congolaise. Ces faits sont restés impunis et il n'est pas impertinent de relever qu'ils ont lancé un cycle de violence infernale sur le sol congolais jusque là globalement exempt de ce type d'atrocités. L'enjeu est désormais de faire saisir la justice internationale de ce rapport pour qu'il devienne un acte d'accusation et mette fin au climat d'impunité.

Plus récemment, les événements qui se sont déroulés dans l'Est du Congo au début de 2009 avaient pourtant apporté un peu d'espoir dans une région qui était menacée depuis des années par les conflits et l'insécurité. Le rapprochement entre les régimes rwandais et congolais, qui a eu lieu en décembre 2008, aurait pu constituer une base pour la collaboration régionale et mettre un terme au phénomène des différents groupes armés<sup>9</sup>. La disparition de ces groupes est en effet essentielle pour la construction d'une paix durable dans la région.

Mais, malgré ces événements positifs, les organisations humanitaires constatent sur le terrain une dégradation sévère de la situation de paix de la population civile ainsi qu'une augmentation de l'afflux de réfugiés. Des civils qui fuient leurs villages pour échapper à la violence causée par de nouvelles opérations militaires contre les différents groupes armés en général, et les rebelles des FDLR en particulier. Le nombre de nouveaux déplacés serait même supérieur à celui de l'automne 2008, lorsque la crise de Goma faisait continuellement la une des informations en Occident. Depuis le début de 2010, plus de 250.000 personnes ont fui la violence du Nord-Kivu. Les organisations humanitaires se préparent à accueillir dans les mois à venir un nombre bien plus important de personnes au Sud-

Kivu. Les autorités congolaises, avec l'encouragement actif et le soutien du Rwanda et des partenaires internationaux, ont lancé une opération militaire en vue de désarmer les FDLR par la force. Au lieu de neutraliser ces groupes, les opérations menées par le Congo et le Rwanda – plus tard soutenues par la mission de paix des Nations Unies – ont provoqué une forte augmentation de la violence à l'encontre des civils de la part de toutes les parties en conflit.

En effet, toutes ces actions, des groupes rebelles d'origine rwandaise, congolaise, ougandaise ou de quelle que origine que ce soit, et de l'armée congolaise (FARDC) elle-même, vont de pair avec des pillages, des viols, des assassinats et l'incendie de maisons et parfois de villages entiers. L'escalade de la violence sexuelle à l'encontre des femmes est ignoble. L'International Rescue Committee rapportait avoir accueilli et aidé plus de 40.000 femmes et filles violées entre 2003 et 2008<sup>10</sup>. L'ONU a calculé que, rien qu'en 2006, il s'agissait déjà de 27.000 viols. 60% de ces femmes ont été violées par des hommes armés<sup>11</sup>. L'armée congolaise ne parvient en outre pas à tenir sa promesse de libérer les enfants soldats qui sont sous ses ordres. L'on rapporte même que le recrutement d'enfants soldats a augmenté, principalement au Sud-Kivu et au Katanga. Les différents groupes rebelles recrutent eux aussi systématiquement des enfants.

Les agressions à l'égard d'organisations humanitaires de la part de différents groupes auraient également pris de l'ampleur. Couplées aux menaces adressées à certaines ONG, elles ont déjà débouché sur l'arrêt des activités de certaines organisations. L'insécurité croissante constitue non seulement une menace directe pour la population, mais elle réduit également leur accès à l'aide. Les organisations humanitaires sont par conséquent obligées de se retirer lorsque leur personnel fait l'objet de menaces et est victime de violences. La violence à l'encontre des journalistes et des défenseurs des droits de l'Homme ainsi que de ceux qui s'engagent pour la construction de la démocratie est monnaie courante<sup>12</sup>.

L'impact négatif des opérations militaires, dont témoignent les organisations humanitaires sur le terrain, est confirmé par différents rapports du Groupe d'experts des Nations Unies<sup>13</sup>. Le rapport fait mention d'une augmentation des victimes civiles en raison des affrontements armés, ainsi que d'exécutions arbitraires, de meurtres par vengeance, d'enlèvements et de destruction volon-

taire de propriétés, de violence sexuelles, de travail forcé, de mises à sac, de maltraitance des civils de la part de différents groupes armés, y compris l'armée officielle. Les femmes, les enfants et les hommes, qui ont été forcés à l'exil, vivent souvent encore dans la peur dans les régions où ils ont trouvé refuge. Ils sont souvent dépourvus de l'aide la plus élémentaire, et sont particulièrement vulnérables aux maladies et à la malnutrition. Un rapport commun d'Oxfam USA et de l'Harvard Humanitarian Initiative sur les atrocités commises dans l'Est du Congo, paru en avril 2010, a malheureusement confirmé que la région se trouve toujours dans cette situation à l'heure actuelle<sup>14</sup>.

La violence contre les femmes dans la société congolaise mérite notre attention spécifique. Le rapport de 2008 du Rapporteur Spécial de l'ONU pour la violence contre les femmes, Yakin Ertürk, signale clairement que la nature et l'ampleur de la violence sexuelle dans la guerre en Congo-Oriental sont étroitement liées à la position de la femme dans la société, aussi en temps de paix<sup>15</sup>. Le rapport prône que, si la position de la femme dans la société ne change pas fondamentalement, le viol à grande échelle subsistera, même quand on retournera à une société stable et un Etat de droit.

Les formes de violence contre les femmes les plus répandues sont la maltraitance des femmes, souvent dans le cercle familial par leur propre partenaire, et des pratiques traditionnelles néfastes comme la mutilation génitale. La conclusion du rapporteur est évidente : la violence contre les femmes est une violence qui touche les femmes parce qu'elles sont femmes. La cause se situe dans la position inférieure de la femme dans la société. Aussi longtemps que la position de la femme dans la société reste inchangée, la violence à son égard continuera. Pour briser cette chaîne, un paquet global de mesures politiques et législatives s'impose.

## Recommandations

Tous ces crimes, violations et abus restent, du fait d'un déficit important au niveau du système judiciaire, presque toujours impunis, même si, dans quelques cas, ils sont réglés par la justice populaire, ce qui est tout aussi regrettable. Cet état de chose ne fait qu'encourager les auteurs de ces violations à persévérer dans leurs actes, consacrant ainsi la culture de l'impunité au Congo. C'est pour cette raison que le Mouvement ouvrier chrétien de Belgique, MOG-ACW, prône les mesures suivantes pour l'amélioration de la situation :

De la part de l'Etat congolais,

- Mettre sur pied un dispositif destiné à payer les réparations aux

victimes des violations des droits de l'homme, et en ce qui concerne les victimes des viols, principalement les femmes, assurer les soins tant médicaux que psychologiques dont elles ont besoin.

- Prendre des mesures pour identifier et punir les auteurs de sérieuses violations des droits de l'homme.
- Cantonner les troupes dans des camps en dehors des centres urbains pour limiter les sévices par les militaires, la mise à l'abri des armes dans les camps militaires et une augmentation du nombre et de la fréquence des patrouilles de police.
- Poursuivre le processus de brassage et exclure de l'armée les membres auteurs de graves violations des droits de l'homme.
- Prendre les mesures qui préviennent les groupes rebelles de recruter les enfants et qui les forcent à relâcher sans conditions tous les enfants actuellement associés à leurs forces.
- Encourager toutes les institutions congolaises à collaborer avec la Cour Pénale Internationale (CPI) pour de tels cas.

De la part de la Communauté internationale :

- La communauté internationale doit à tout moment protéger la population civile contre les attaques des soldats et des groupes armés.
- Faciliter l'instauration d'un observatoire indépendant des droits humains en RDC.
- Mettre sur pied un Tribunal international ad hoc pour juger des crimes décrits dans le rapport « Mapping »



**Un groupe de femmes de l' Action Féminine Chrétienne (AFC) de Kikwit proteste. L'AFC défend les droits des femmes dans la société congolaise.**

## VI. RICHESSES NATURELLES : MALÉDICTION OU BÉNÉDICTION?

Le Congo est l'un des plus riches pays d'Afrique au niveau des ressources naturelles. Nulle part ailleurs au monde, les richesses du sous-sol semblent si abondantes. Les principales matières premières sont le cuivre, le cobalt et le diamant industriel. En outre, le Congo vend de l'électricité. Quelque 40% de toute l'électricité d'Afrique provient des centrales hydrauliques du Congo. Le pays dispose également d'immenses stocks de bois. De grandes parties du territoire situées aux alentours du fleuve Congo sont très fertiles et particulièrement propices à la culture de plantes. On y cultive principalement du manioc, du riz, du maïs et des haricots.

Avec les recettes de l'exploitation de ces richesses, le pays devrait en toute logique rapidement sortir de l'extrême pauvreté. Malgré tout, les structures sociales sont dévastées, de nombreux ouvriers congolais doivent trimer pour gagner un dollar par jour, et de nombreuses personnes doivent toujours travailler dans des conditions pénibles et dangereuses. Où vont donc les recettes de l'exploitation des richesses naturelles ? Aux quatre coins du monde, mais pas dans les mains du peuple congolais. Malheureusement, ces ressources naturelles constituent principalement l'enjeu et la source de financement des conflits armés et des luttes de pouvoirs. Quelques grandes multinationales et l'élite congolaise s'enri-

chissent aux dépens de la population congolaise.

Certains sont convaincus que l'argent est jeté dans le fleuve, tant que l'on ne lutte pas en même temps pour une justice économique. Les entreprises multinationales doivent justifier leurs activités au Congo et veiller à ce que leurs investissements profitent à la population locale. C'est en effet la population qui est la propriétaire légitime des matières premières grâce auxquelles les entreprises étrangères s'enrichissent. Tant que ces entreprises peuvent continuer de violer impunément le droit international, les normes de travail fondamentales ou les codes de conduite internationaux, elles maintiendront les conflits et la pauvreté au Congo.

Les richesses naturelles de l'Est du Congo, qui sont utilisées par les rebelles et les soldats pour leur profit personnel, constituent une autre partie du problème et devraient donc représenter une partie de la solution. Nous constatons aujourd'hui que les matières premières jouent un rôle important dans l'enchevêtrement quasi incompréhensible des groupes rebelles et des alliances militaires. Depuis des années, les différents groupes rebelles tirent profit du sous-sol congolais, qui est particulièrement riche. Cette situation est possible car les autorités brillent par leur absence dans cette région. Cela va même plus loin, dans les territoires où l'armée nationale a repris le contrôle, les soldats et les commandants se rendent également coupables d'exploitation illégale, en plus de pillages et de viols.

Sur le terrain, cela signifie que l'armée et les rebelles, ainsi que les groupes rebelles entre eux, d'origine congolaise ou pas, luttent âprement pour les territoires riches en matières premières. Dès que les rebelles sont chassés, les soldats, plutôt les officiers supérieurs surgissent sur les sites miniers. L'extorsion de la population locale qui, par manque d'alternatives économiques, travaille dans les mines à mains nues, ne cesse donc jamais. Dans d'autres cas, l'armée est de connivence avec les rebelles, avec qui elle se partage les gains.

Tant que le gouvernement congolais n'aura pas de facto repris le contrôle du territoire, le pillage lucratif des matières premières à cette échelle restera possible. Cette configuration débouche sur



*Des mineurs artisanaux informels ou des "creuseurs" cherchent de l'or au Katanga.*



une situation perverse, où toutes les parties en lutte ont en fait un intérêt économique au maintien du conflit et du chaos plutôt qu'à l'instauration d'une paix durable. C'est pourquoi toute stratégie qui vise à mettre fin au conflit doit prendre en compte ces motifs économiques dans son analyse. Une solution durable ne peut être élaborée qu'avec une stratégie globale où les négociations politiques sont au centre des préoccupations.

### Recommandations<sup>16</sup>

La Belgique peut jouer un rôle dans la maîtrise du mauvais usage économique du conflit, tant à la source qu'auprès des consommateurs. En ce qui concerne les mines, elles doivent être remises le plus rapidement possible sous le contrôle de l'administration civile. L'exploitation doit être formalisée. C'est pourquoi le gouvernement belge doit insister auprès des autorités congolaises afin qu'elles appliquent implacablement sa politique annoncée de tolérance zéro lorsque des soldats sont soupçonnés d'implication dans l'exploitation des matières premières. La Belgique peut également aider le gouvernement congolais à assurer les capacités, le dénombrement et le paiement des services de police et des fonctionnaires de l'Est du Congo qui sont supposés remettre le secteur minier sur les rails.

La transparence constitue une condition de base pour une bonne gestion des richesses naturelles. L'EITI (ou *Extractive Industries Transparency Initiative*) est une des initiatives les plus innovantes en matière de gestion des richesses naturelles et de très nombreux pays, riches en matières premières, ont rejoint cette initiative ces dernières années<sup>17</sup>. Cette initiative vise tout particulièrement la transparence lors des perceptions par l'État et des paiements de la part des entreprises d'impôts et de royalties pour l'exploitation de richesses naturelles. Depuis 2008, le Congo est également provisoirement membre de l'EITI, mais le pays n'a pas encore rempli les conditions – soit la publication de deux rapports d'audit – afin d'être reconnu comme membre à part entière. En mars 2010, le Congo est parvenu à publier un premier rapport relatif à l'année 2007, duquel il ressort qu'il y a de grandes différences entre les paiements et les recettes. Pour être reconnu comme membre à part entière, le Congo devait publier un deuxième rapport avant juin 2011.

La révision de certains contrats miniers, un processus qui a été clôturé il y a quelques mois, constitue également une étape dans la bonne direction. Ce n'est qu'après de longues insurances de la part de la société civile que les autorités congolaises ont procédé à la publication des contrats qui se rapportaient au processus de révision. Alors que les révisions sont terminées, les autorités doivent également publier les contrats renégociés, non seulement afin de pouvoir juger objectivement les résultats du processus de négociation, mais aussi principalement pour pouvoir exercer un contrôle parlementaire et social sur le respect des engagements contractuels.

Il convient aussi d'agir du côté des consommateurs de matières premières. Des entreprises belges sont en effet impliquées dans les achats (massifs) de minerais comme le minerai d'étain, le coltan et le wolfram. Ces richesses naturelles se retrouvent dans les GSM, les lecteurs MP3 et les ordinateurs portables des consommateurs belges. Il incombe à notre gouvernement de juger les entreprises et les citoyens belges qui négocient ces minerais de guerre tout en sachant ce que cela implique. Dans cette optique, on peut plaider pour une approche constructive : un système de certification, comme celui qui existe déjà pour les diamants (le processus de Kimberley), devrait permettre aux entreprises de vérifier l'origine des matières minérales et de démontrer qu'elles ne négocient que des matières premières légales. Il est nécessaire que la Belgique contribue à l'instauration de mécanismes de certification d'autres minerais pouvant alimenter les conflits. À ce niveau, la Belgique via sa Task Force Mireca (projet pilote sur le cuivre et cobalt au Katanga) a débroussaillé le terrain. Les idées développées (traçabilité bona fide plutôt que basée sur des analyses scientifiques, certifications d'origine, comptoirs d'achat...) pourraient être transposées par ailleurs et pour d'autres métaux. Mais, sans attention particulière au contexte et des acteurs en présence, par exemple à l'Est, qui peut maîtriser la chaîne d'approvisionnement? Quel peut être le rôle de la MONUSCO : surveillance, contrôle, ... ?

Dans le passé, la Belgique a joué un rôle de leader en la matière. Elle a désormais la possibilité de donner une nouvelle impulsion et d'apporter un soutien technique et financier pour le développement d'un tel système de certification et d'autres initiatives de transparence, dans le cadre desquels la société civile congolaise et les syndicats ont un rôle à jouer.

## VII. LE RÉTABLISSEMENT DE LA SÉCURITÉ

Depuis plus de dix ans déjà, le Congo accueille la plus grande mission de paix que les Nations Unies aient jamais mise sur pied. Le budget annuel de celle-ci a dépassé le milliard de dollars et la MONUC ou Mission de l'ONU au Congo – devenue MONUSCO en 2010 – fait toujours l'objet de discussions entre ses partisans et ses détracteurs.

Depuis quelque temps, le gouvernement congolais a clairement fait savoir qu'il souhaitait voir rapidement partir la mission de paix des Nations Unies, de préférence avant les élections présidentielles de 2011. Les membres du Conseil de Sécurité avaient un avis partagé sur le sujet.

En revanche, EurAC, le réseau européen pour l'Afrique centrale, et ses membres pensent qu'il est encore trop tôt pour le retrait de la Mission<sup>18</sup>. De fait, les casques bleus ne peuvent pas rester éternellement au Congo. Il convient selon lui d'élaborer une stratégie et de déterminer un timing précis pour son départ, en concertation avec le gouvernement congolais et en se fondant sur des paramètres objectifs.

Ainsi, il convient encore de travailler à la réforme du secteur de la sécurité, afin que l'armée congolaise ne constitue plus une menace pour les civils, mais soit en mesure de défendre la population et le territoire congolais. Il faut poursuivre la stabilisation des zones de conflit. Pour ce faire, la présence de la MONUSCO reste provisoirement indispensable. Ensuite, la mission devra aussi intensifier ses efforts pour le désarmement et le retrait des rebelles étrangers.

Les trois principales tâches de la MONUSCO, telles que décrites par le Conseil de Sécurité, sont la protection des civils et du personnel humanitaire de l'ONU, le désarmement et la démobilisation des groupements armés congolais et étrangers et le soutien à la réforme du secteur de la sécurité de la part du gouvernement.

Après une prorogation de 5 mois<sup>19</sup>, jusqu'au 31 mai 2010, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a décidé le 28 mai 2010 de prolonger une fois de plus le mandat de la MONUC pour une période d'un an. La MONUSCO, ou *Mission de l'ONU pour la stabilisation en Congo*, d'après le nom que porte la mission depuis 1er juillet 2010, continuera d'assumer les mêmes tâches. Le Conseil de Sécurité a cependant bien décidé de retirer 2000 membres des troupes et du personnel de l'ONU au 30 juin 2010, en tout cas des territoires où la situation de sécurité le permettait. Le nombre total des forces armées des Nations Unies au Congo devrait encore d'élever à environ 20.000

hommes. Préalablement à la résolution 1925, le Congo a répété qu'il souhaitait voir partir la mission des Nations Unies pour le 30 août 2011. Un retrait qui, selon l'ONU, est lié à certains critères tels que (1) les résultats obtenus sur le terrain dans la lutte contre le mouvement des rebelles dans l'Est du pays; (2) la capacité des troupes de sécurité congolaises à reprendre les tâches de la MONUSCO; et (3) le développement d'une administration civile solide sur tout le territoire. La MONUSCO fera rapport tous les trois mois au Conseil de Sécurité sur l'évolution de ces trois critères.

### Recommandations

Le fait que le Congo s'estime aujourd'hui en mesure de garantir la sécurité est une bonne chose en soi, si seulement les événements quotidiens ne minaient pas totalement cette évaluation... La fonction crée l'organe, dit-on. Mais n'oublions tout de même pas que l'ONU a rempli et continue de remplir des fonctions cruciales en matière de protection des droits de l'Homme. Il subsiste un doute quant à savoir si cette préoccupation apparaît sur la liste des priorités des autorités congolaises. Le MOC et l'ACW plaident dès lors pour que :

- un retrait éventuellement plus important des troupes des Nations Unies soit lié à de strictes conditions plutôt que d'être déterminé par un calendrier préétabli. Ainsi l'armée congolaise devrait d'abord être en mesure d'assurer par elle-même la protection de sa population
- la protection des populations congolaises contre les groupes rebelles, mais aussi souvent contre l'armée régulière elle-même, reste une priorité absolue pour la mission de paix des NU
- le soutien des NU à l'armée congolaise soit lié à un système de screening individuel, strict et bien géré pour éviter que les unités de l'armée ainsi que les militaires et officiers qui se rendent coupables de violations des droits humains ne reçoivent un appui
- la Belgique et la communauté internationale continuent à soutenir la réforme du secteur de sécurité congolais, en particulier en veillant à ce que le gouvernement congolais prévoie suffisamment de moyens pour garantir une réforme durable
- un salaire décent pour la police et les forces de sécurité jusqu'aux échelons inférieurs, afin de combattre la « corruption de survie » soit une revendication importante pour un bon fonctionnement de l'appareil de sécurité. La Belgique a déjà mis sur pied des programmes qu'elle devrait pouvoir poursuivre et renforcer.

## VIII. VERS DES ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES AU CONGO ?

En 2006 furent organisées au Congo les premières élections démocratiques depuis l'indépendance du pays, en 1960. L'objectif principal de ces élections, qui découlait des négociations de paix, était de sortir le pays de la crise institutionnelle dans laquelle il avait sombré après des années de guerre civile. C'était une étape importante dans la transition entamée sous Joseph Kabila en 2003.

L'organisation des élections de 2006 était en tout cas un grand défi, avec 33 candidats pour les présidentielles et, 9.709 candidats provenant de plus de 200 partis pour les législatives. À travers le territoire du Congo, il y avait 49.746 bureaux de vote, surveillés par 32.000 agents de la police nationale congolaise, chargée de la sécurité des élections. Le résultat fut l'avènement du premier pouvoir légitimé démocratiquement, dirigé par le vainqueur prévu, Joseph Kabila.

Or, le processus ne devait pas s'arrêter là. Il aurait dû être poursuivi par des élections locales, pour compléter ce cycle d'élections. Malheureusement, cela ne s'est pas produit, ce qui fait qu'une partie essentielle des institutions de la 3<sup>ème</sup> République n'a toujours pas vu le jour et que le processus de décentralisation n'est pas clôturé. Ce déficit démocratique est encore renforcé par les institutions existantes beaucoup trop faibles, souvent « gouvernées » par des hauts fonctionnaires trop puissants issus de la « *La Présidence* », le cercle de confidentiels autour du président. La soumission des institutions officielles renforce également la pratique de prise de décisions à travers des circuits parallèles. Un État de droit fonctionnel ne requiert pas seulement des élections transparentes, mais aussi des services publics fiables et des institutions publiques fonctionnelles, ainsi qu'un système efficace de checks and balances et une cour constitutionnelle et suprême.



Des fonctionnaires de la *Commission Electorale Indépendante* vident les urnes après les élections en 2006.

## Un résultat prévisible

En 2011 sont prévues les deuxièmes élections démocratiques, présidentielles et législatives. Or, il reste à savoir si cette grande messe politique sera le début d'une nouvelle dynamique démocratique. En amont des élections, les personnes au pouvoir essaient, à travers toute sorte de mesures, d'assurer leur réélection et de pérenniser et renforcer les rapports de force existants.

Ainsi en janvier 2011, le président Joseph Kabila a réussi à faire modifier la Constitution pour qu'un seul tour d'élections suffise pour désigner le président, tandis qu'avant il s'agissait de deux tours. Officiellement, cette mesure est présentée comme une économie,

pour éviter les frais d'un second tour, mais des voix critiques au Congo indiquent que, de cette façon, le président actuel veut assurer sa réélection en évitant le risque que l'opposition, actuellement divisée, ne se réunisse à l'occasion d'un second tour.

Le président a également profité de la transformation de la CEI (*Commission Electorale Indépendante*) en CENI (*Commission Electorale Nationale Indépendante*) pour nommer son confident, le prêtre Daniel Ngoy Mulunda comme président de la CENI. Ainsi Kabila a réussi à faire contrôler cette institution importante par son entourage.

Ensuite, en avril 2011, le président Kabila a transformé son AMP, l'Alliance de la Majorité Présidentielle en MP, Majorité Présidentielle, qui ainsi n'est plus une « alliance » d'une trentaine de partis politiques et une dizaine d'hommes politiques indépendants, mais un seul et puissant parti. Au contraire de l'opposition qui reste très divisée et comprend plus de 400 petits partis. Le président arrive à réunir plusieurs partis politiques, ce qui ne fera que renforcer sa position dans le parlement. De plus, l'opposition au parlement souffre souvent de « pragmatisme politique », raison pour laquelle elle se rallie régulièrement, quelle qu'en soit la raison, à la majorité présidentielle.

Il n'est pas étonnant que l'opposition congolaise et la société civile se fassent des soucis au sujet de ces évolutions. Par le biais de plusieurs déclarations, elles tirent la sonnette d'alarme et lancent un appel à la commission électorale pour qu'elle respecte la Constitution et ne cède pas aux intentions du président de mettre les élections dans sa poche, de les renvoyer à une date ultérieure ou de les découpler<sup>20</sup>. Ceci signifierait que les élections présidentielles et parlementaires ne tombent plus en même temps, ce qui permettrait au président – qui doit en tout cas être élu avant le 6 décembre 2011, quand le mandat de Kabila vient à échéance – de renforcer, à travers son probable succès électoral, son avantage à l'occasion des élections législatives ultérieures.

Finalement, un dernier défi et entrave est l'accès aux urnes, puisque l'enregistrement des électeurs a commencé seulement six mois avant les présidentielles. La question est de savoir si ce processus sera terminé à temps. En outre, il y a souvent des barrières physiques et financières qui empêchent les électeurs congolais de voter. Physiques, à cause des longues distances jusqu'au bureau de vote, et financières, parce que les électeurs travaillant dans l'économie informelle ou à la campagne perdent des revenus en se rendant aux urnes.



Le président du bureau électoral à Kinshasa montre les candidats à la présidence de 2006.

Reste à voir si les élections présidentielles de 2011 produiront une véritable surprise. Les principaux candidats de l'opposition, Vital Kamerhe (UNC) et Etienne Tshisekedi (UDPS) ne réussissent pour l'instant pas à agir de concert. De plus, Kabila, le président en exercice, bénéficie du soutien d'une très grande partie de la communauté internationale, ce qui ne fait que renforcer sa position. La question n'est donc pas tellement de savoir qui sera le futur président de la République Démocratique du Congo, mais bien de savoir quelle sera la majorité parlementaire de Kabila, malgré que les évolutions citées indiquent clairement qu'il essaie de manipuler ces élections à son avantage.

## Recommandations

Pour développer une démocratie et un état de droit bien ancrés en RDC, MOC et ACW plaident auprès des partenaires internationaux du Congo qu'ils soient plus attentifs à un processus électoral transparent, une bonne gouvernance, un renforcement des institutions publiques indépendantes et une démocratie qui prenne comme point de départ les droits humains. Pour le soutenir, la Belgique et la communauté internationale doivent :

- Inciter et soutenir les autorités congolaises à approuver des lois qui permettent à la fragile démocratie de se développer et de construire un système effectif de checks and balances. La continuation du cycle électoral actuel avec l'organisation réelle d'élections locales en forme une étape importante. Ces mesures

contribuent aussi à la réalisation du processus de décentralisation qui rapprochera la population de son gouvernement et stimulera ainsi la participation des citoyens et le leadership local.

- Veiller à des élections transparentes, permettant à l'opposition de fonctionner pleinement dans une démocratie parlementaire sans se voir réduite, pour des raisons financières, à devoir choisir le camp de la majorité présidentielle pour survivre.
- Veiller à ce que l'accès aux urnes des congolais soit assuré : autant en ce qui concerne l'enregistrement, que l'accès physique aux bureaux de vote ou encore que les barrières financières (perte de revenus) empêchant d'aller voter.
- Renforcer les services publics dans leur fonctionnement indépendant et les appuyer dans la lutte contre la corruption d'hommes et femmes au pouvoir qui s'enrichissent avec les moyens de l'Etat.
- Faire de sorte que les pouvoirs publics jouent leur rôle dans la redistribution des richesses au sein de l'ensemble de la population.
- Investir dans une formation massive et qualitative sur le civisme, la participation et les élections pour renforcer la transparence et le caractère démocratique des élections. Pour y arriver, il est indispensable de reconnaître et de soutenir le rôle joué par la société civile et notamment les Eglises.
- Aider à protéger l'espace dans lequel la société civile et la presse peuvent jouer leur rôle démocratique, pour former un contre-pouvoir promouvant un système sain d'équilibre du pouvoir.



## IX. LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT BELGE ET LE CONGO

### L'aide officielle au développement belge : politique et budget

La république démocratique du Congo a toujours occupé une place éminente dans la politique de coopération au développement belge. Ce pays occupe d'ailleurs la première place depuis quelques années lorsqu'il s'agit de la répartition du budget de l'aide belge. La Région des Grands Lacs apparaît de plus en plus souvent comme la priorité régionale exclusive dans de nombreuses notes stratégiques et politiques du ministre de la Coopération au développement. Dans la dernière note politique, trois objectifs prioritaires sont ainsi repris pour la politique belge à l'égard de l'Afrique centrale et de la République démocratique du Congo en particulier :

- Le renforcement des capacités de l'État et la fourniture des services publics fondamentaux à la population (attention pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption).
- Une augmentation de la qualité de l'aide et donc une attention sur un nombre restreint de secteurs (trois), ce qui se retrouve dans le dernier programme indicatif de coopération 2010-2013.
- La contribution à la paix et la stabilité dans l'Est du Congo, entre autres via la poursuite du Programme pour la Stabilisation et la Reconstruction de l'Est du Congo.

Ce rôle important se reflète également dans le budget. En 2008, le Congo a perçu 122.062.770 €, soit 7,38% de l'aide officielle au développement belge. Pour les années à venir, de très nombreux moyens seront mis en œuvre au Congo et dans la Région des Grands Lacs : avec près d'un demi-milliard d'euros pour l'aide bilatérale, la coopération au développement belge a fait un choix très clair.

Cette politique est poursuivie dans le nouveau programme indicatif de Collaboration (PIC) 2010-2013, qui a été conclu en décembre 2009 entre la Belgique et le Congo<sup>21</sup>. Le PIC se focalise sur trois secteurs prioritaires qui disposent chacun de leur propre budget : les routes de desserte agricole (104 millions d'euros), l'agriculture (90 millions d'euros) et l'enseignement (47 millions d'euros). Contre le gré des mutuelles et de nombreuses ONG, les soins de santé disparaissent hélas en tant que secteur, même si l'on leur prévoit néanmoins un « budget de sortie » de 21 millions d'euros. Dans ce nou-

veau PIC, il est remarquable de voir que le soutien à la « bonne gouvernance » en tant que secteur ne se voit plus attribuer de budget propre, mais est plutôt repris de manière transversale dans l'exécution des programmes.

Le budget total s'élève à 300 millions d'euros pour la période de 4 ans que couvre le PIC. En 2012-2013, un soutien supplémentaire de 100 millions d'euros pourra être ajouté à cet effet en guise d'incitant en fonction du bon déroulement des élections qui auront lieu cette année et d'indicateurs technocratiques – disons donc de « bonne gouvernance » – : meilleurs résultats FMI, mais aussi une meilleure position dans le classement « Doing Business » de la Banque mondiale. Ce rapport Doing Business classe les pays sur la base de leur climat d'investissements. Il suscite chaque année une certaine controverse de la part des mouvements sociaux : une bonne protection sociale bien construite et une forte législation du travail sont en effet considérées comme négatives dans le rapport de la Banque mondiale, ce qui par conséquent rebute les pays à investir dans la protection sociale ou à élaborer une bonne législation du travail. Et tout ceci contre la volonté des syndicats et des mutualités congolaises et à l'encontre de la vision du MOC et de l'ACW du développement.

En 2010 la RDC a atteint le « *point d'achèvement* ». Ainsi, une grande partie des dettes congolaises a été effacée par la communauté internationale, le FMI et la Banque Mondiale. La dette diminuait de 10,9 à 2,3 milliards de dollars, malgré un impact en soi relatif. À cause de la situation financière antérieure du pays, le Congo ne payait de toute façon qu'une petite partie de la facture annuelle. La dette impayée de 2,3 milliards de dollars n'y changera pas grande chose et fait que le Congo doit continuer à payer. Malgré que le but de cette initiative fût de donner plus de souffle au pays en voie de développement lors de l'établissement de son budget, l'impact de la remise de dette sur le budget congolais ne sera donc pas très important et peu de nouveaux moyens se libéreront pour, par exemple, l'enseignement ou les soins de santé. La Belgique et la communauté internationale doivent dès lors remettre aussi le reste de la dette et, de plus, veiller avec les autorités congolaises à ce que ces dernières évitent la création d'un nouvel endettement.



## Recommandations: vers une stratégie à long terme

En 2010, le Congo reste dépendant de l'aide étrangère à concurrence de 42% du budget national. Une aide qui provient de plus en plus de donateurs plus importants, ce qui réduit toujours plus la part de la Belgique. Dans cette optique, il n'est pas totalement illogique que la Belgique se limite à trois secteurs pour la coopération au développement au Congo – or, pour l'ACW et le MOC, les soins de santé doivent y représenter une dimension cruciale, un domaine où l'aide belge pourrait pourtant apporter une plus-value. Nous demandons aux gouvernements belges et congolais de revoir leur décision de ne pas inclure la santé comme domaine d'action de la coopération bilatérale.

Le fait que la Belgique, à contre-courant de la tendance internationale, ne soit pas très favorable à l'aide budgétaire en tant que modalité d'aide pour le Congo, en raison de la capacité institutionnelle déficiente du pays, est un choix clair et très certainement justifiable. Cependant, malgré les directives générales qui ont été fixées dans le PIC, comme l'octroi conditionnel de la somme de 100 millions d'euros, il manque toujours une stratégie à long terme claire au niveau de la coopération au développement entre la Belgique et le Congo, sans parler du niveau européen.

Ainsi, MOC-ACW plaide pour un modèle de « benchmarking » de la coopération au développement belgo-congolaise, plutôt que de conditions strictes – et surtout si ces conditions impliquent une meilleure position dans l'indice Doing Business. En revanche, le benchmarking permet de déterminer des étalons communs et à long terme vers lesquels tant la politique des donateurs que la politique des pays partenaires doivent tendre, avec des accords clairs sur les évaluations de l'aide et des efforts qui sont fournis par le pays qui reçoit cette aide pour atteindre les objectifs, et sur les résultats minimaux attendus. Les étalons doivent être le produit d'un dialogue entre le pays donateur et le pays partenaire, la Belgique et le Congo donc, grâce auxquels les deux pays pourraient répondre de leurs engagements, et ce en étroite collaboration avec la société civile et les organisations de la société civile<sup>22</sup>.

Leur apport est effectivement essentiel et la société civile doit aussi bénéficier d'un support structurel : la qualité de la gouver-

nance n'est garantie que lorsque la société peut demander des comptes aux dirigeants. Si la société civile est exclusivement dépendante financièrement de ses autorités, il y a un risque d'instrumentalisation dans certains pays ou de soutien sélectif. En l'absence d'une société civile forte et indépendante, qui soit véritablement impliquée dans la politique de développement congolaise, nous pouvons difficilement parler d'appropriation démocratique, ce que vise la coopération au développement internationale.

Une telle stratégie à long terme permet également de mettre sur pied une coopération européenne et internationale coordonnée et harmonisée. Une coopération où les donateurs individuels ne visent pas seulement à être vus et à planter leur drapeau national ou même régional, mais où ils peuvent entreprendre des actions concrètes grâce à une approche globale et cohérente en direction d'un développement durable au Congo<sup>23</sup>. Une telle approche doit veiller à ce que des accords clairs soient conclus avec le gouvernement congolais au sujet d'un plan global par étapes. Un plan, dont le Congo devrait être copropriétaire, et qui comprenne une stratégie concernant différents domaines du développement à long terme. Ce n'est que dans un tel contexte que la coopération au développement « politique » avec le Congo – comme la condition d'un bon déroulement des élections de 2011 ou l'attention pour les droits de l'Homme ou du travail – aura un véritable sens.



## X. CONCLUSIONS

Ce document d'analyse et de plaidoyer du MOC et de l'ACW sur la République Démocratique du Congo illustre plusieurs intentions et points de vue complémentaires :

- En premier lieu certainement, l'attachement du mouvement ouvrier et de ses organisations constitutives à la situation des populations congolaises. Le marasme dans lequel vivent ces Congolaises et ces Congolais ne nous laisse pas indifférents.
- C'est cela qui explique notre solidarité envers les mouvements, les organisations, les syndicats, les mutuelles, leurs militants, leurs cadres, qui luttent, au quotidien, dans des conditions difficiles, pour la défense des droits de leurs membres, et plus largement de leurs concitoyens
- Au-delà de ces adhésions solidaires, il s'agit pour nous de partager et de communiquer dans le Mouvement Ouvrier Chrétien en Belgique notre grille de lecture orientée plutôt vers les enjeux socio-économiques, de justice et de protection sociales, même si les autres dimensions du conflit et des drames congolais ne sont pas oubliées.

Notre appréciation peut dès lors être résumée assez simplement. La richesse du sous-sol congolais transforme le pays en proie et ses habitants en victimes des conflits qui visent s'en accaparer. Une gestion transparente et un bénéfice socialement partagé sont des conditions indispensables de paix et de développement. La Belgique doit à cet égard soutenir une coopération qui inscrive le travail décent et la lutte contre la pauvreté au centre de sa politique. En matière de santé, au-delà de l'accessibilité de la population aux soins de santé de qualité à un prix abordable, les mutuelles peuvent jouer un rôle de levier formidable pour l'amélioration de l'offre et le renforcement de la qualité des soins. L'adoption d'un cadre légal dans ce domaine par les autorités congolaises doit être soutenue et encouragée.

La situation humanitaire dans les zones de conflit reste très préoccupante. Les personnes déplacées déséquilibrent les régions voisines. Les violences doivent cesser, les groupes rebelles doivent être neutralisés et l'armée cantonnée. L'impunité doit cesser, car elle tend à instaurer un climat de violence dans des villes et des provinces qui n'ont pas été confrontées directement aux opérations de guerre. A cet égard, le redimensionnement de la force de

paix des Nations Unies est un enjeu capital. La population continue à en attendre la paix et la sécurité. La Communauté internationale constate les aspirations du Gouvernement congolais à récupérer la maîtrise de son destin militaire. Encore faut-il que l'appui important concédé à travers ces fonds des Nations Unies se transforme en une aide efficace pour parachever le processus de paix : réforme des secteurs de sécurité, mise en place d'une culture démocratique, aboutissement du processus électoral.

Des signes encourageants existent pour ce qui concerne le processus de paix. S'il reste des poches de violence, les tensions entre pays voisins se sont fort apaisées pour faire place à un climat de collaboration régionale. Ces peuples qui se connaissent bien et partagent des langues et des traditions savent que leur prospérité viendra de la coopération économique plutôt que du pillage.

L'objectif de ce texte de vision est de donner une analyse concise, mais puissante, des principaux développements, problèmes et défis auxquels le Congo se voit confronté. En même temps, l'ACW et le MOC souhaitent esquisser de nouvelles lignes directrices et donner des recommandations aux décideurs belges pour une politique belge structurelle et durable envers le Congo.

Ensemble, ils assumeront également leurs responsabilités. En continuant à soutenir la société civile congolaise, pour qu'elle puisse former un réel contre-pouvoir et lutter pour les droits du travail, de la santé et de l'homme de la population congolaise. En outre, ACW et MOC s'engagent à continuer à œuvrer pour une politique structurelle, solide et cohérente envers le Congo en s'appuyant sur les recommandations et orientations formulées dans ce texte.



## NOTES

- 1 Les estimations les plus élevées, soit jusqu'à 5,4 millions de morts depuis 1998, sont données par l'International Rescue Committee. <http://www.theirc.org/special-reports/congo-forgotten-crisis>
- 2 Guy Poppe, Gids op Maatschappelijk Gebied, janvier 2010.
- 3 Les chiffres de ce tableau sont tirés du CIA Factbook 2011. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cg.html>
- 4 Dans sa Déclaration des Principes et Droits fondamentaux de 1998, l'OIT a formulé quatre normes du travail fondamentales, que tous les États membres sont tenus de respecter et de réaliser, indépendamment des conventions qu'ils aient pu ratifier ou non. Il s'agit de l'interdiction du travail forcé (conventions 29 et 105), de la liberté d'association et du droit aux négociations collectives (conventions 87 et 98), de l'interdiction de la discrimination (conventions 100 et 111), et de l'interdiction des pires formes de travail des enfants (conventions 138 et 182). Le Congo a ratifié toutes ces conventions.
- 5 Rapport au Gouvernement sur la réforme de la protection sociale (stratégie et orientations), 1999.
- 6 Vivien, Renaud, « L'ingérence de la banque mondiale » in La Libre Belgique, 26 février 2010
- 7 Verpoorten Rita, « Politique sociale dans les pays en voie de développement : autrement qu'ailleurs ? Quelles sont les caractéristiques propres de la protection sociale en Afrique », in Revue belge de sécurité sociale, pp. 123-124
- 8 Le dernier recensement réalisé par le PNPMS fait état de 42 mutuelles de santé réparties dans tout le pays pour un total d'environ 250.000 membres.
- 9 Il s'agit principalement du CNDP (*Congrès National du Peuple*) de l'ancien leader Laurent Nkunda et des rebelles Hutus du FDLR (*Forces démocratiques pour la libéralisation du Rwanda*), dont une partie est accusée de participation au génocide du Rwanda.
- 10 Le chiffre réel du nombre de femmes violées est probablement le décuple du nombre qui a cherché ou cherche de l'aide. La stigmatisation des victimes par leur famille et leur communauté leur rend souvent difficile le fait de chercher de l'aide médicale et psychologique.
- 11 Harvard Humanitarian Initiative and Oxfam USA, "Now, the World is without me. An investigation of sexual violence in eastern Democratic Republic of Congo", April, 2010. <http://www.oxfamamerica.org/publications/now-the-world-is-without-me>
- 12 Ainsi, le 2 juin 2010, un des principaux et plus fervents activistes des droits de l'Homme congolais, Floribert Chebeya Bahizire, a retrouvé assassiné à Kinshasa.
- 13 Le Rapport final du Groupe des Experts sur la République démocratique du Congo (S/2008/773).
- 14 Harvard Humanitarian Initiative and Oxfam USA, "Now, the World is without me. An investigation of sexual violence in eastern Democratic Republic of Congo", April 2010. <http://www.oxfamamerica.org/publications/now-the-world-is-without-me>
- 15 Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, "Mission to the Democratic Republic of the Congo", February 2008.
- 16 Nous faisons surtout référence aux recommandations du Réseau Belge Ressources Naturelles, un réseau informel d'organisations actives dans le domaine des richesses naturelles dont Solidarité Mondiale est membre.
- 17 Vous trouverez de plus amples informations sur <http://ietl.org>
- 18 Pax Christi Vlaanderen, partenaire associé de l'ACW, et Solidarité Mondiale, tous deux membres d'EurAc.
- 19 Résolution 1906 (2009) du Conseil de Sécurité des Nations Unies
- 20 « Position de l'Opposition politique congolaise sur le processus électoral 2011 », le 8 avril 2011 ; A.E.T.A. Plat Forme de la société civile dotée de la personnalité juridique, « Déclaration sur le processus électoral », le 11 avril 2011.
- 21 [http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/pays/pays\\_partenaires/rd\\_congo/](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/pays/pays_partenaires/rd_congo/)
- 22 Nous faisons ici aussi référence au Texte cadre Afrique centrale, rédigé dans le cadre de la Concertation d'Afrique centrale des coupoles ONG 11.11.11 et CNCD.
- 23 Filip Reyntjens par le d'un « consortium de donateurs » dans un éditorial du quotidien *De Tijd* du 13 avril 2010.

## COLOPHON

**AUTEURS:** Gijs Justaert, Arnaud Gorgemans, Tatien Musabyimana, Caroline Lesire, Karin Debroey en Renaat Vandeveld.

**PHOTOS:** Solidarité Mondiale, Jan Franco, Kris Van Elsen, Leo Lauwersen.

**PUBLIÉ PAR:**

Solidarité Mondiale - Wereldsolidariteit  
Chaussée de Haecht 579  
1030 Bruxelles

Ce texte de vision a été produit grâce au financement de la coopération belge au développement.  
Ce document a été imprimé sur du papier recyclé.

Une version électronique de cette publication est disponible sur [www.solmond.be](http://www.solmond.be) et [www.wereldsolidariteit.be](http://www.wereldsolidariteit.be)

© Septembre 2011

Avec le soutien de  
**LA COOPÉRATION  
BELGE AU DÉVELOPPEMENT** 



# VERS UNE POLITIQUE BELGE STRUCTURELLE ET COHÉRENTE POUR LE CONGO

