



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Rapport du Conseil fédéral

Intensification de l'engagement de la Suisse en République démocratique du Congo

Rapport donnant suite au postulat 12.3000 de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-E) du 09 janvier 2012

Décembre 2013



Intensification de l'engagement de la Suisse en République démocratique du Congo

Contenu

1.	Contexte et perspective	3
2.	Historique de la coopération suisse	4
3.	Nouvelle stratégie de coopération Grands-Lacs et engagements suisses accrus	5
	a. Coopération au développement	5
	b. Aide humanitaire	6
	c. Sécurité humaine	6
	d. Engagements en matière de résolution de conflit et stabilisation régionale	7
	e. Migration	9
4.	Conclusions	9



L'engagement de la Suisse en République démocratique du Congo

La Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-E) a prié le Conseil fédéral, par le postulat 12.3000 «Intensification de l'engagement de la Suisse en République démocratique du Congo », de présenter un rapport sur les mesures à prendre, en coordination avec d'autres pays et organisations internationales, afin de poursuivre et d'intensifier l'engagement de la Suisse pour le maintien de la paix civile, le respect des droits humains, de la démocratie et du développement durable en République démocratique du Congo. Le 22.2.2013, le Conseil fédéral a proposé d'accepter ce postulat qui a été ensuite adopté et transmis par le Conseil des Etats le 8 mars 2013. Le présent rapport donne suite à ce postulat en présentant la stratégie suisse de coopération pour la région des Grands Lacs 2013-2016 et l'engagement de la Suisse en République démocratique du Congo.

1. Contexte et perspective

La République démocratique du Congo (RDC), ainsi que le Burundi et le Rwanda, forment le cœur de la région des Grands Lacs africains. L'histoire récente de la région est marquée de guerres et d'atrocités qui ont traumatisé les populations et fragilisé les Etats. Suite au génocide rwandais de 1994, deux guerres (1996-1997 et 1998-2003), faisant plus de 5 millions de morts et ayant déplacé 3 millions de personnes, ont eu lieu en RDC, avec des retombées régionales. Depuis la fin officielle des conflits en 2003 et les élections en 2006, et malgré l'Accord-cadre sur la sécurité, la coopération et le développement dans les Grands Lacs (PSCF) signé en février 2013 à Addis Abeba, la situation à l'Est de la RDC continue d'être extrêmement volatile, avec des reprises sporadiques de combats de la part de divers groupes rebelles qui se succèdent et dont les origines sont floues.

Le 5 novembre 2013, l'armée congolaise a obtenu une victoire historique en battant la rébellion du Mouvement du 23 Mars (M23) dans l'est de la RDC. Après cette défaite militaire, le M23 essaie à présent de conclure un accord politique avec Kinshasa. Cette nouvelle donne constitue aussi un tournant sur le plan politique régional et devrait contribuer à accélérer la mise en œuvre et le suivi de l'accord-cadre d'Addis Abeba, même si le combat contre les autres groupes armés¹ et une dynamique régionale où les ressources minières réveillent les appétits des pays voisins demeurent un défi de taille pour la RDC.

La taille du pays, la profusion de luttes armées, la reconfiguration permanente des alliances, le nombre d'acteurs impliqués, tant à l'échelle nationale, régionale, qu'internationale, ont créé en RDC une situation très complexe. Dans ce contexte, la stabilisation régionale dépendra essentiellement du renforcement de la légitimité des

¹ Les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), les Allied Democratic Forces (ADF ou ADF-Nalu) et Lord's Resistance Army (LRA) constituent les principaux des trente à cinquante autres groupes armés.



institutions et de la capacité de la RDC, à terme, à contrôler ses importantes ressources minières dans les Kivus, dont l'extraction est largement dans les mains de groupes armés, et au Katanga. De plus, les institutions dans la RDC restent fragiles.

2. Historique de la coopération suisse

La Suisse était présente dans la région des Grands Lacs depuis les années soixante avec des programmes de coopération au développement, principalement au Rwanda et au Burundi. Suite au génocide rwandais en 1994, la Suisse a temporairement suspendu sa coopération bilatérale et mis l'accent sur l'aide humanitaire dans la région. En 2001, le Conseil fédéral a décidé de reprendre ses activités de coopération au Rwanda en les régionalisant progressivement. Cette décision a été motivée par le caractère transfrontalier des défis posés dans les pays des Grands Lacs et la nécessité d'y faire face à travers une approche régionale. Cette régionalisation s'est inscrite dans des contextes de transitions démocratiques, au Burundi (Gouvernement de transition suite aux Accords d'Arusha en 2000 et premières élections en 2005) et en RDC (Gouvernement de transition suite aux Accords de Pretoria en 2003 et premières élections en 2006). Ainsi, la Suisse a repris ses activités de coopération au développement au Burundi dès 2006 et décidé, la même année, d'ouvrir un nouveau programme de développement en RDC. Les conditions pour cette ouverture en RDC étaient d'ailleurs particulièrement favorables, les élections de 2006 - les premières dans l'histoire du pays - ayant marqué un tournant, avec une population ayant manifesté par son vote une forte volonté de rompre avec le système qui avait prévalu jusque-là et de porter la reconstruction du pays. Pour d'évidentes raisons d'efficacité et de cohérence avec son approche régionale, la Suisse avait décidé de concentrer ses interventions en RDC dans la province du Sud-Kivu, proche des régions rwandaises et burundaises. Ces interventions ont porté dès le début sur la santé maternelle et infantile et la lutte contre les violences faites aux femmes. Cette priorité, qui s'est traduite dès 2008 par la mise en place de projets conséquents, avait été aussi motivée par le désir de la Suisse de répondre à ce que la population du Sud-Kivu, toujours affectée par les conflits, ressentait comme étant sa première préoccupation. Il faut également noter que le Sud-Kivu a été la province congolaise qui a payé le plus lourd tribut en vies humaines durant la guerre.

Ainsi, depuis une décennie, la Suisse mène ses programmes dans un cadre stratégique régional, visant une mise en œuvre coordonnée des instruments de la coopération au développement, de l'aide humanitaire, et, nouvellement, de la politique de paix et de la diplomatie. Les acteurs-clés du côté suisse sont la Direction du développement et de la coopération (DDC) et la Direction politique du DFAE. Le Département de la Défense, de la Protection et des Sports (DDPS) est également impliqué ainsi que le Département fédéral de justice et police (DFJP) représenté par l'Office Fédéral des Migrations (ODM).



3. Nouvelle stratégie de coopération Grands-Lacs et engagements suisses accrus

Lors de la préparation de la nouvelle stratégie suisse de coopération (2013-2016) pour la région des Grands-Lacs, en 2012, le DFAE a résolu d'augmenter son aide à la RDC, d'une part, profitant des fonds additionnels pour les contextes fragiles de la coopération tels que définis dans le Message 2013-2016 concernant la coopération internationale de la Suisse, et, d'autre part, tenant compte de l'engagement pris par la Suisse à Busan concernant les principes d'intervention dans les états fragiles (appelé «New Deal», qui met l'accent sur l'inclusion politique, la création d'emplois et les revenus en vue d'accroître la légitimité des institutions, les services de base, et, par tant, la stabilité régionale).

La stratégie suisse de coopération (2013-2016) pour la région des Grands-Lacs vise une mise en œuvre coordonnée des instruments de la Suisse, poursuivant comme objectif global d'aider une population doublement affectée par la pauvreté et les conséquences des conflits armés. En effet, les trois pays concernés (RDC, Rwanda, Burundi), encore fragiles, ne pourront lutter contre la pauvreté que s'ils parviennent d'abord à rétablir plus de paix, de justice et de stabilité. Cette stabilité dépendra avant tout du renforcement de la légitimité et du fonctionnement des institutions. La Suisse entend y contribuer en encourageant la participation de tous les acteurs dans les processus sociopolitiques, en aidant les Etats à fournir des services de base de qualité et en créant un environnement favorable à l'emploi. Pour cela, la Suisse déploie plusieurs instruments: la coopération au développement, l'aide humanitaire, les mesures de résolution de conflits (dialogue national, processus de réconciliation, justice transitionnelle), les mesures de politique de paix de stabilisation régionale. Enfin, la politique migratoire de la Suisse en RDC a vu des étapes importantes se réaliser en 2013.

a. Coopération au développement

Les premiers projets de la coopération au développement dans les domaines de la santé maternelle et infantile et de la lutte contre les violences faites aux femmes (environ 8'000 victimes de violences sexuelles ont bénéficié depuis lors d'un suivi médical et psychosocial), ont été complétés ces dernières années par d'autres interventions dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement, surtout en milieu hospitalier. Pour promouvoir également les sources de revenus, en particulier pour les jeunes, un nouveau projet a été lancé cette année dans le domaine de l'agriculture et un autre est en cours de finalisation dans celui de la formation professionnelle. Ces projets, à caractère plutôt technique, sont complétés par des engagements plus politiques, dans les domaines des médias (soutien à des radios locales mais aussi à la Fondation Hirondelle qui gère Radio Okapi) et dans celui, très sensible, de la réforme foncière (action pilote de sécurisation foncière dans la Province du Sud-Kivu avec le but d'influencer la révision en cours de la politique nationale). Comme au Rwanda et



au Burundi, la Suisse privilégie ainsi en RDC en matière de développement une modalité de coopération basée sur un travail concret au niveau décentralisé et sur un dialogue politique sectoriel national nourri d'expériences du terrain.

Les montants investis en RDC par la coopération régionale de la Suisse s'élèvent à environ CHF 8 millions par an et sont tendanciellement à la hausse. La Suisse a deux co-financements avec d'autres pays: un avec la Suède sur un projet régional avec une composante RDC dans le domaine des processus démocratiques (Inter-peace) et l'autre avec les Pays-Bas, également sur un projet régional avec une composante RDC, dans le domaine de l'agriculture.

b. Aide humanitaire

Au vu de la constante détérioration de la situation humanitaire en RDC et ses implications sur les pays voisins, l'aide humanitaire a décidé de poster un responsable de programme humanitaire à Bukavu (Sud-Kivu) en 2013. Cette présence a permis de mieux analyser les besoins humanitaires, les zones géographiques à assister, les partenariats performants et l'efficacité des financements suisses. Vu le défi que représente la protection des droits de l'homme en RDC, plusieurs nouveaux projets bilatéraux dans ce secteur sont financés en 2013 par l'aide humanitaire dans le territoire du Masisi (Nord Kivu), région longtemps peu accessible en raison de l'insécurité. Des interactions régulières et des financements aux agences onusiennes, au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), au Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM), au Bureau de la coordination des affaires humanitaire (OCHA), au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et à l'Organisation internationale des migrations (OIM) permettent de soutenir les efforts humanitaires de la communauté internationale, de manière coordonnée. Deux spécialistes du Corps suisse d'aide humanitaire ont été déployés à Goma pour renforcer les capacités du PAM dans le domaine «protection». Le CICR, partenaire privilégié de l'aide humanitaire, a mis en œuvre de nombreux projets, notamment dans des domaines tels que la démobilisation d'enfants soldats, les réunifications familiales, les maisons d'écoute pour victimes de violences et la prise en charge des blessés de guerre. Les efforts et financement additionnels ont permis d'améliorer la réponse des acteurs humanitaires chargés de la protection des populations civiles, objectif central de l'Aide Humanitaire dans le Message 2013-2016. L'Aide Humanitaire de la Suisse a investi cette année CHF 8.1 Millions (état à la fin octobre 2013) en RDC.

c. Sécurité humaine

La stratégie suisse de coopération pour les Grands-Lacs 2013-2016 prévoit un engagement accru dans le domaine de la Sécurité Humaine en RDC. L'engagement passé, plutôt caractérisé par la promotion d'échanges entre acteurs locaux, s'est progressivement étendu. Pour la première fois, la Suisse a envoyé une conseillère en sécurité humaine (HSA) à l'ambassade de Suisse à Kinshasa, laquelle a pris ses



fonctions en avril 2013 et a la vocation de travailler sur tout le territoire de la RDC. Cette personne est chargée d'explorer plusieurs nouvelles initiatives:

La Suisse a été un des premiers et des plus importants donateurs du projet «profilage» du Bureau du Haut-Commissaire des Droits de l'Homme (BCNUDH), projet qui vise à établir les profils des criminels de guerre, utilisés pour les enquêtes des hauts responsables de la sécurité en RDC. En prolongement de ce projet en coopération avec le BCNUDH et des autres partenaires nationaux et internationaux, la Suisse évalue actuellement l'opportunité de lancer en 2014 un projet de traitement du passé qui a comme premier objectif la documentation de témoignages et la mise en perspective de différentes expériences des conflits en RDC.

De surcroît, en juillet 2013, la Suisse a lancé un projet de réflexion prospective pour un changement pérenne du statut de la femme en RDC. Des avancées ont été enregistrées au cours de la dernière décennie surtout d'un point de vue normatif. Cependant, ces progrès sont très peu perceptibles dans le vécu quotidien de la femme congolaise car le nombre de violations et de discriminations dont elle est victime contraste avec les espoirs suscités par la promulgation de nouvelles lois et la multiplication de projets visant à mieux la protéger.

L'Ambassade à Kinshasa, par le biais de la conseillère en sécurité humaine, travaille étroitement avec l'Initiative pour un leadership cohésif (ILC), une organisation non-gouvernementale basée à Kinshasa, dont l'objectif global est de créer une dynamique de volonté politique intérieure et une réduction de la méfiance entre acteurs nationaux et locaux qui permette des avancées dans la mise en œuvre de l'Accord-cadre sur la sécurité, la coopération et le développement dans les Grands Lacs (PSCF) au niveau régional.

Au niveau multilatéral, la Suisse suit d'un œil attentif le développement du mandat de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo (MONUSCO) par le Conseil de sécurité et exerce son influence en fonction des possibilités qui s'offrent à elle. De plus, elle contribue à l'ensemble de l'action de l'ONU, dont les différentes organisations ont pour but l'amélioration, quel que soit le pays, du cadre administratif et juridique des missions politiques et de maintien de la paix. En RDC, la Suisse appuie directement la stratégie de stabilisation pour l'est du pays qui est pilotée par la MONUSCO.

d. Engagements en matière de résolution de conflit et stabilisation régionale

En mars 2011 déjà, le Conseil fédéral avait approuvé la proposition du DDPS d'augmenter la participation de l'engagement suisse dans la MONUSCO de quatre à douze militaires suisses (observateurs militaires, experts en déminage et en réforme de la sécurité). En 2013, quatre observateurs militaires ont été engagés au quartier général de la MONUSCO à Kinshasa, ainsi que trois spécialistes du déminage, dans le cadre des missions de cette dernière. Le déminage humanitaire et l'élimination des



munitions jouent un rôle essentiel dans la mission de la MONUSCO. En outre, l'ONU pourrait solliciter l'armée suisse dans la réforme du système de sécurité de la RDC. Ce domaine, spécialement le droit humanitaire international, a en effet gagné en importance en Afrique, depuis que l'Union Africaine s'engage ces dernières années de plus en plus avec les forces de ses propres pays membres dans la résolution de conflits et le renforcement de la paix sur le continent.

L'expertise suisse dans le dialogue et la médiation de conflits, la gouvernance participative ainsi qu'en matière de questions de genre, de même que le rôle important qu'elle a joué dans la révision fondamentale de la Stratégie de stabilisation de l'Est de la RDC, grâce à la mise à disposition d'experts, ont fait de la Suisse un acteur important pour une nouvelle approche de la MONUSCO, aujourd'hui basée sur le dialogue démocratique avec un accent particulier sur le combat de la violence sexuelle contre les femmes. L'opportunité d'une contribution financière à la mise en œuvre de la stratégie sera évaluée début 2014.

La Suisse s'engage pour la mise en œuvre de l'Accord PSCF, signé sous le leadership de l'Envoyée spéciale du Secrétaire général des Nations Unies, Mary Robinson. Il a été décidé et récemment annoncé que la Suisse soutiendrait certaines des initiatives de Mary Robinson dans les efforts de consolidation de paix. Ce nouveau soutien pourrait être destiné à des tables-rondes d'experts travaillant sur les causes profondes du conflit en RDC, l'organisation de processus de paix au niveau local ou de financement à des initiatives de promotion de la femme et des jeunes. L'Ambassade suisse à Nairobi a d'ailleurs noué de précieux contacts avec le bureau de Mme Robinson établi au Kenya lui permettant d'aborder des sujets très sensibles que le format des organisations internationales ne permet pas toujours d'affronter. La Suisse avait d'ailleurs cofinancé une première conférence régionale début juillet 2013 à Bujumbura, au Burundi.

La problématique de l'utilisation des ressources naturelles et minières concerne d'une part l'exploitation illégale et clandestine par divers groupes armés et, d'autre part, l'exploitation légale par les grandes entreprises. Les efforts de la Suisse se concentrent sur le deuxième aspect. Ainsi, la Suisse va poursuivre ses efforts au plan national et international, visant d'une part un renforcement des standards de transparence et de responsabilité dans les politiques relatives à l'extraction et au commerce des matières premières et, d'autre part, l'amélioration des législations et/ou mesures non-législatives pour améliorer les normes sociales et environnementales pour les entreprises. Les Principes Volontaires sur la Sécurité et les Droits de l'Homme contribuent à la protection des droits de l'homme et à la prévention des conflits dans l'industrie extractive et de l'énergie. La Suisse joue un rôle prépondérant dans le cadre de la mise en œuvre de ces principes et préside le comité de pilotage de l'initiative depuis mars 2013. La Suisse exerce en outre la coprésidence du groupe des Principes Volontaires en RDC. Dans ce rôle, elle travaille étroitement avec des organisations de la société civile, le secteur privé ainsi qu'avec des institutions étatiques et paraétatiques pour assurer le respect des droits de l'homme dans



le secteur minier. Toutefois, en raison de la faiblesse des institutions étatiques en RDC, c'est surtout par le dialogue que la Suisse peut contribuer à une amélioration des systèmes de gouvernance locale dans la perspective d'un contrôle démocratique du secteur minier.

e. Migration

Concernant les flux migratoires, la Suisse a signé, en février 2013, un accord avec la RDC. Cet accord correspond au standard développé par l'ODM depuis plusieurs années en matière de migration dans le sens où il inclut, outre les éléments relatifs à la réadmission et à la réintégration, des dispositions sur le séjour, l'admission, la coopération entre autorités ainsi que l'aide structurelle. Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre des dispositions légales en vigueur en Suisse et l'accord ne s'écarte pas, ni dans sa forme ni dans sa substance, des accords que la Suisse a conclus avec des Etats extra-européens en matière de réadmission. Les budgets consacrés aux projets qui seront développés dans le cadre de l'aide structurelle seront de l'ordre de CHF 300'000 par année et s'inscrivent dans une perspective de collaboration durable.

4. Conclusions

Depuis que le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat le 22 février 2012, les offices fédéraux concernés ont reconnu l'importance d'un engagement accru en RDC. Cela s'est traduit par un volume d'opérations d'aide plus substantiel, l'engagement de divers conseillers sur place, dans les Kivus et à Kinshasa, ainsi que par le déploiement d'observateurs militaires. La coopération bilatérale au développement est axée sur le long terme, afin de contribuer à créer, dans la mesure du possible, des perspectives économiques et institutionnelles sur place. La Suisse soutient activement et travaille avec les principales initiatives internationales de paix dans la région des Grands-Lacs.

Le DFAE a adopté et publié sa nouvelle stratégie suisse de coopération 2013-2016 pour la région des Grands-Lacs en avril 2013.

(http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_fr_225853.pdf)