

14 Park Road • Richmond 2092
P O Box 740 • Auckland Park 2006



Telephone +27 11 381 60 00

Fax +27 11 482 61 63

L'EXPERIENCE DU DIALOGUE SOCIALE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

A PROPOS DE EISA

EISA est une organisation à but non lucratif dont le siège est à Johannesburg, en Afrique du Sud, où elle a été créée en juin 1996 sous le nom de « Institut Electoral d'Afrique du Sud » avant de devenir « Institut Electoral d'Afrique Australe ». Depuis mars 2010, EISA est devenu « Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique », un changement de dénomination conforme à sa nouvelle direction stratégique ainsi qu'à l'envergure géographique et thématique de ses activités.

La vision de l'organisation est : Un continent africain où la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et la participation des citoyens sont préservés dans un climat de paix. Cette vision s'exécute à travers la mission assignée à l'organisation et qui consiste à viser l'excellence dans la promotion des élections crédibles, la démocratie participative, la culture des droits de l'homme et le renforcement des institutions de la gouvernance pour la consolidation de la démocratie en Afrique.

En quelques années, EISA est passé d'une ONG d'assistance électorale limitée à l'Afrique Australe à une organisation plus diversifiée travaillant d'un bout à l'autre du continent avec des partenaires au niveau national, régional, pan-Africain et mondial. Aujourd'hui, les activités de l'Institut ne couvrent plus uniquement les élections mais s'étendent à d'autres domaines de la démocratie et de la gouvernance tels que le développement des partis politiques, la gestion des conflits, l'appui aux Parlements, le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), la gouvernance locale et la décentralisation. De plus, EISA travaille étroitement avec les Communautés Economiques Régionales (SADC, CEEAC, CEA) et l'Union Africaine.

En dehors de l'Afrique Australe où il est présent à Johannesburg (Afrique du sud), Antananarivo (Madagascar), Maputo

(Mozambique), Harare (Zimbabwe) et Kinshasa (RDC), EISA a ouvert des bureaux nationaux à Bujumbura (Burundi), Abidjan (Côte d'Ivoire), Nairobi (Kenya), Khartoum (Soudan), N'Djamena (Tchad) et Le Caire (Egypte).

Patron: Sir Ketumile Masire (Botswana)

Board of Directors: Mr Leshele Thoahlane, (*Chairperson*) (*Lesotho*), Mr Yusuf Aboobaker (*Mauritius*),

Ms Otilia Aquino (*Mozambique*), Mr Denis Kadima (*Executive Director*), Dr Muzong Kodi (*DRC*),

Professor Tom Lodge (*United Kingdom*), Dr Nandini Patel (*Malawi*), Dr Christiana Thorpe (*Sierra Leone*), Ms Ilona Tip (*South Africa*)

INTRODUCTION

En 2007, après les élections générales en RDC plus ou moins réussies, (l'ensemble des rapports des missions d'observation tant nationales qu'internationales ont donné un satisfecit général à ce processus général) EISA a envisagé la formulation de programmes pour accompagner le pays dans ses premiers élans vers une nouvelle démocratie. Tirant des leçons des transitions démocratiques dans les autres pays, EISA observait que le pays avait besoin d'appuis massifs, en continu, pour combler ses décennies de retard économique et social. Ces appuis devaient aussi nécessairement s'étendre aux secteurs politiques et à la gouvernance d'une façon générale, l'évolution dans ses domaines étant liées au développement économique et social. Les secteurs judiciaires, la sécurité et la défense, la réalisation de la décentralisation, la protection et l'inclusion de la jeunesse et de la femme dans les processus de prise de décision, le HIV/SIDA, mais également le renforcement des capacités des institutions de gouvernance, du Parlement, des partis politiques et de la société civile s'avéraient d'une absolue nécessité pour que le pays amorce une ère de stabilité et de prospérité.

PROBLEMATIQUE

Pour être réaliste, EISA a décidé de se concentrer dans les secteurs dans lesquels elle possédait un avantage comparatif de part son expérience, notamment en RDC: la participation citoyenne, les processus électoraux, le renforcement de capacités ciblant les Partis politiques et la société civile. Toutefois, un constat s'imposait à nous : la fracture politique et sociale s'accroissait entre le peuple ayant librement élu ses dirigeants juste sortis des urnes et les nouvelles institutions républicaines juste sorties de décennies de dictatures et de conflits. Aucun programme ne pouvait donc s'amorcer si des mécanismes d'interaction ne se mettaient pas en place pour immédiatement combler ce fossé de méfiance et de rupture. De fait, quelques mois seulement après avoir participé massivement aux élections générales et avoir choisi ses dirigeants, l'opinion publique semblait être mécontente du traitement qui lui était infligé. Les promesses électorales ne se concrétisaient pas immédiatement. Les questions d'emploi, de santé, de sécurité et les questions plus générales d'amélioration des infrastructures restaient encore une sérieuse préoccupation pour une grande partie de la population. Pour leur part, les Députés, ayant obtenu le mandat du peuple, ne s'estimaient plus obligés de devoir consulter ce même peuple pour certaines décisions importantes. Par ailleurs au moment où la misère sociale se faisait encore sentir, les salaires des nouveaux Députés provinciaux et nationaux (entre 5.000 et 10.000 dollars par mois selon la province) ont contribué à donner l'impression à une grande partie de la population que le fossé entre la misère sociale et l'opulence de la classe politique minait les principes démocratiques.

CHOIX DE L'ACTION ?

Il fallait donc combler ce fossé, du moins sur le plan de la communication entre ces deux sphères. De là est venue l'idée du « Dialogue Social ». Nous avons longtemps hésité entre « cadre de concertation », « journées parlementaires », « Rencontre avec les Gouvernants », puis nous nous sommes dit qu'il fallait toucher du doigt le problème. Nous avons donc opté pour « Dialogue », mais il fallait éviter tout quiproquo et ne pas effrayer l'engagement de la classe politique dans ce dialogue. Nous avons donc décidé « Dialogue Social », en sachant qu'aucun dialogue ni aucun problème social ne peut se résoudre sans une implication politique sérieuse.

APPROCHE

Le dialogue social marche sur un principe simple de concertation entre les populations d'une part et les autorités administratives et politiques d'autre part. C'est une concertation directe, sans protocole. L'idée en est que les deux parties ne peuvent se rapprocher qu'en se parlant sans détour ni intermédiaire. Ce langage direct a essentiellement deux objectifs :

- 1- Apurer le passif de méfiance et de préjugés mutuels et établir un contact permanent
- 2- Discuter des questions d'intérêt commun et de développement

ACTEURS

Il y a deux groupes d'acteurs institutionnels : la société civile et les organes nationaux.

La société civile

Il s'agit ici de la société civile au sens large et non pas seulement des Organisations Non Gouvernementales. Les populations, les groupes, les individus non regroupés au sein d'organisations spécifiques sont invités à faire entendre leurs voix, puisque les ONG elles-mêmes ne sont pas toujours exemptes de reproches et de manipulations. Lorsque nous disons « populations » nous entendons donc bien réellement individus de plus vulnérable au citoyen ordinaire (les cireurs de chaussures, les vendeuses sur le marché, les vendeurs de journaux, les chauffeurs, les chômeurs, les jeunes, les parents, les agriculteurs, etc). Ce sont eux qui sont invités à parler aux autorités (Gouverneurs, Députés, Ministres nationaux et provinciaux, Directeurs de structures publiques, etc.) afin de faire entendre leurs préoccupations et leur voix, en représentation plus directe. Ces personnes, dans la vie de tous les jours, ne peuvent avoir aucune opportunité de s'adresser à ces responsables administratifs et politiques.

Dans ce groupe dit de la société civile, l'on peut inclure les individus qui relèvent de Partis politiques, sans que ces individus ne participent avec la qualité officielle de représentants de Partis politiques. Car le risque pourrait être une politisation des débats, au détriment du souci de dialogue et de recherche de solutions aux problèmes locaux. Les individus notoirement reconnus dans la communauté comme des porte-voix de Partis politiques sont donc les bienvenus, mais il est précisé qu'ils ne parlent pas en tant que partis politiques, mais en tant que des sections du peuple qui ont des soucis sociaux dont la résolution relève des autorités politiques. Dans la pratique, la conduite et le maîtrise des débats sont aux mains de personnalités neutres de la société civile. Les représentants de partis politiques le comprennent et se gardent bien de verser lors de ces sessions dans une rhétorique politique incendiaire.

Les organes nationaux

Il s'agit dans un premier temps de toutes les sphères de décision et notamment de l'Exécutif (Gouvernement national et gouvernements provinciaux) et du Législatif (Assemblée Nationale et Parlements provinciaux). Mais il se peut que de temps en temps, des membres de l'Administration à un échelon provincial ou national soient requis pour s'expliquer et éclairer les populations sur l'action gouvernementale sur des sujets spécifiques (eau et électricité, soins, impôts, travaux publics, etc.).

FORMATION

Sachant qu'il n'est pas évident d'engager un dialogue entre deux ensembles qui semblent ne pas s'entendre sur leurs intérêts communs, ni se faire confiance, nous avons entrepris une formation des principaux acteurs de la société civile, sur les meilleures méthodes pour se préparer à échanger et à faire accepter leurs propositions par les Elus et l'Exécutif. Cette formation a été suivie par une autre formation exclusivement dédiée aux Elus, afin de leur apprendre à communiquer avec leurs populations et avec leurs électeurs, en dehors de périodes des campagnes électorales. Les modules de communication citoyens-décideurs et électeurs-élus, ainsi que les modules de lobbying ont constitué l'essentiel de la formation. Puis les deux groupes ont suivi une formation commune retenue aux principaux leaders de la société civile et aux autorités qui sont à un niveau de décision important. Tout ceci consistait à préparer à une interaction et un dialogue constructifs.

METHODOLOGIE

Bien qu'étant un dialogue populaire, sans protocole qui pourrait étouffer la libre expression des populations, le dialogue social a toutefois une méthodologie qui s'est affinée au fil de la pratique.

Les principaux aspects du dialogue social reconnaissables à leur particularité sont que le dialogue ressemble un peu à une fête foraine, au sens antique du terme. Les populations et les autorités sont toutes réunies dans une même salle et pendant la pause, mangent à la même table. Les premières sessions du dialogue social sont larges et s'ouvrent à un très grand public. Il est arrivé que la liste des participants avoisine 400-500 participants. Cette large ouverture pour les premières sessions permettent d'une part de n'exclure personne et d'autre part de réaffirmer qu'il y a un souci urgent de rétablir la démocratie à la base et d'associer élus et électeurs dans un même élan. Le grand public permet aussi à l'une et l'autre partie de « se vider », d'exprimer ses colères et ses frustrations. Sur ce plan, le dialogue social est comme une sorte de catharsis, un exutoire des récriminations, nécessaires pour commencer à combler le fossé et engager des dialogues plus constructifs.

Ces premières assises se sont souvent soldées par des bagarres physiques, des empoignades, à la limite de rixes entre autorités et populations et par des injures mutuelles, puisque les deux corps ne sont pas habitués à ce type dialogue. Il est arrivé que les autorités sortent de la salle en raison des injures (Kasai Occidental) ou que les autorités refusent de participer en sachant que la partie sera dure (Kinshasa). Passées les premières frictions, le dialogue se stabilise et porte ensuite non pas sur des reproches ou accusations mutuelles mais sur des décisions ou recommandations sur des sujets d'intérêts communs.

Ainsi lorsque le débat se stabilise, un Secrétariat du dialogue social est constitué afin de formaliser les résolutions et de ne pas transformer les assises en déclaration vaine. Ce Secrétariat est alors désigné en séance publique. Il a pour tâche de dresser le procès-verbal de chaque session, de vulgariser les résolutions, d'en assurer le suivi, de proposer l'ordre du jour du prochain dialogue social, d'inviter à ce dialogue et de conduire les débats. Afin de s'assurer de l'efficacité de ce secrétariat au niveau provincial, il est composé de représentants des parties en présence : la société civile (2), les Députés(2), Le Gouvernement provincial (2). Chacun de ces représentants étant chargé d'assurer le suivi dans son propre corps d'origine.

PERIODICITE

Le dialogue social a débuté avec une ambition modérée d'un dialogue par an. Mais avec l'engouement des parties participantes et des résultats obtenus, il a été ensuite envisagé deux par an. Mais la réalité est qu'il a fallu ensuite faire des ajustements budgétaires pour en arriver à 1 dialogue tous les trois mois dans chaque province.

ROLE DE EISA DANS LE DIALOGUE SOCIAL

En tant qu'organisation étrangère, EISA a tenu à limiter son rôle à la formation, sur la base des expériences extérieures. Puis EISA a appuyé les organisations de la société civile et les structures provinciales (Parlements et Gouvernements provinciaux) dans la mise en œuvre et le financement du projet. Etant donné la méfiance qui prévalait au départ entre acteurs nationaux, EISA a assuré la facilitation des premières sessions du dialogue social. Ce rôle de facilitation a été progressivement transféré aux acteurs nationaux, EISA se contentant désormais de s'assurer de la régularité de la tenue des sessions et de l'exécution des par les concernés des recommandations entre deux sessions. Vers la fin du projet, certaines provinces telles que le Nord-Kivu finançaient elles-mêmes et à leur initiative le dialogue social.

IMPACT

Comme tout projet, il n'est pas facile de mesurer l'impact du projet immédiatement après son exécution. Mais dans ce cas précis, les résultats étaient perceptibles dès la mise en œuvre du projet.

L'on peut noter que :

- Le fossé entre élus et électeurs, entre administrations et populations a commencé à être comblé par un contact permanent
- La méfiance mutuelle s'est transformée en un besoin de consensus minimum sur des questions prioritaires de développement et des questions sociales
- Alors que certains élus et autorités redoutaient de devoir faire face à la colère de la population au début, ce sont eux qui à la fin du projet ont demandé qu'il y ait plus de sessions de dialogue social afin qu'ils s'entretiennent avec les populations et s'informent de leurs aspirations. Dans certains cas, les Gouvernements provinciaux ont financé eux-mêmes la tenue du dialogue social
- Le dialogue social est devenu le forum obligatoire de jauge des tensions sociales
- Les élus et les organisations de la société civile ont perfectionné par le dialogue social le processus de la participation citoyenne et la mise en place d'un système de travail consultatif bénéfique.

RESULTATS INATTENDUS

Un projet est exécuté avec ses indicateurs, ses résultats attendus et ses résultats. Mais il peut arriver que le projet évolue et développe des dynamiques non initialement attendues. Ainsi le dialogue social est devenu, entre autres fonctions, un moyen de lutte contre la corruption. Les dépenses des fonds publics ou les actes avérés de corruption ont été dénoncés ouvertement et des sanctions ont suivi. Dans un cas extrême, le dialogue social et les sensibilisations qui en résultaient ont permis de faire tomber un Gouvernement provincial, celui du Sud-Kivu. En effet, une suspicion suscitée par des participants à l'une des sessions du dialogue social dans le Sud-Kivu sur l'utilisation réelle de plusieurs millions de dollars consacrés à la réfection des routes de Bukavu, s'est par la suite amplifiée. D'autres questions révélées par l'Assemblée Provinciale en ont ajouté au déficit de confiance entre l'Exécutif provincial et les populations et ont conduit à l'éviction de cet Exécutif.

L'autre résultat inattendu est que les catégories culturelles ou sociales marginalisées telles que les Pygmées dans le Nord-Kivu et les Albinos dans la Province Orientale se sont appropriées le dialogue. Ce cadre leur permis pour la première fois de s'engager, en interaction directe, avec les autorités politiques et administratives, pour protéger leurs territoires menacés par les guerres et les exploitations abusives des

ressources minières et forestières (Pygmées) et réclamer le respect de leurs droits et une meilleure insertion sociale (Albinos)

EXEMPLES D'EFFETS POSITIFS DE DIALOGUE SOCIAL

Province du Maniema

Les tracteurs et les engins ont procédé à la réparation des ponts et des routes immédiatement après la dénonciation par la population de la dégradation des infrastructures de cette province. Dans la même province, la population s'était indignée pendant le dialogue social qu'aucune femme ne soit représentée au Gouvernement provincial. Le Gouvernement provincial a procédé à un remaniement ministériel plus tard qui a vu l'entrée d'une femme dans ce Gouvernement. Acte certainement négligeable ailleurs mais début de prise de conscience dans ce cas précis. Enfin et toujours au Maniema, le Gouverneur a pris l'habitude de faire des projections vidéos de toutes les réalisations afin d'informer la population des progrès réalisés.

Province de Kinshasa

Le Gouvernement provincial a transformé, à la fin du projet, le dialogue social en des structures formelles permanentes dénommées « Comités de Développement » dans chaque commune. Ces structures ont été dotées d'un budget prévisionnel de 1 million de dollars

Province de l'Equateur

L'Assemblée Provinciale a transformé en politiques et orientations, une bonne partie des préoccupations du dialogue social

Province du Nord-Kivu

Le Gouvernement national de la RDC a sollicité l'utilisation du cadre du dialogue social afin d'expliquer aux populations le sens de la signature des accords militaires entre la RDC et le Rwanda pour mettre fin à l'activité des milices rebelles.

Bandundu

Le dialogue social a été le cadre de définition des orientations stratégiques de la province, à l'occasion de la célébration du cinquantenaire de la RDC.

Bas-Congo

L'Assemblée Provinciale a pris un décret pour institutionnaliser le dialogue social. Par ailleurs, à l'occasion d'une crise entre les compagnies pétrolières et les populations de Moanda découlant des revenus de l'exploitation pétrolière, le dialogue social a été le cadre de recours pour discuter du problème et trouver un compromis.

Kasai Occidental

C'est dans le cadre du dialogue social que les autorités ont été incitées à trouver une solution au conflit foncier meurtrier entre les populations frontalières du Kasai Oriental et du Kasai Occidental

Au niveau national

Le projet est arrivé à son terme, mais certaines provinces et certains territoires continuent de tenir des sessions du dialogue social, de leurs propres initiatives.

ENSEIGNEMENTS GENERAUX

1-L'un des succès du projet du dialogue social est que la différenciation entre les problèmes sociaux et l'engagement politique a été si nette, qu'il n'y a eu pendant toutes les années de pratique du dialogue social aucun risque de dérapage politique ou de récupération malveillante.

2-Il y a toujours une chance réelle de renforcer la démocratie et la gouvernance à la base (au niveau décentralisé) et de donner un sens actif à la participation citoyenne par ce type d'initiatives originales et suivies

3-L'appropriation par la population des initiatives qui garantissent leurs intérêts et leur permettent un impact direct sur les décisions qui les concernent est plus rapide lorsque les mécanismes de cette appropriation sont simples.

4-En adoptant un profil bas et en procédant dès le départ à un transfert de capacité, suivi par un retrait progressif tactique, un agent externe tel qu'une organisation internationale peut contribuer au développement local et permettre la mise en œuvre d'un nouveau mode opératoire de gouvernance locale.

5-La délicate question de la pérennité d'un projet de ce genre peut trouver sa réponse dans l'intérêt que les populations manifestent dans ce projet.

6-Toutefois, malgré le bien-fondé du dialogue social, il reste encore tributaire du climat politique national. En effet, depuis la récente crise politique née des élections générales du 28 Novembre 2011, aucune session du dialogue social ne s'est tenue, en raison de la confusion politique générale ou sécuritaire. Le dialogue social est par ailleurs dépendant de la bonne volonté des autorités provinciales. IL doit par conséquent être inscrit officiellement dans les édits et textes de fonctionnements des provinces, comme un mécanisme obligatoire ou consultatif d'interaction avec les populations.

VINCENT TOHBI IRIE

Director of Programs, EISA