

# Analyses 2008



République Démocratique du Congo  
Quels enjeux et défis  
de la décentralisation ?

Commission Justice et Paix belge francophone asbl  
Rue Maurice Liétart 31/6  
B-1150 Bruxelles Belgique  
Tél. +32 (0) 2 738 08 01  
Fax: +32 (0) 738 08 00  
[info@justicepaix.be](mailto:info@justicepaix.be) [www.justicepaix.be](http://www.justicepaix.be)

## **République Démocratique du Congo** **Quels enjeux et défis de la décentralisation ?**

### *Introduction*

La République Démocratique du Congo est encore en guerre dans sa partie Est... une guerre qui a débuté fin août de cette année, et qui a malheureusement déjà causé de nombreuses victimes, surtout civiles, directes et indirectes (tuées, déplacées, violées, humiliées, enfants embrigadés de force, etc.). Si de nouveaux affrontements ont commencé fin août dans le Nord-Kivu, les régions du Nord et du Sud-Kivu sont très troublées depuis de nombreuses années, avec des attaques de milices mais aussi de certains militaires de l'armée régulière, causant déjà les mêmes effets : des morts, de nombreux viols et tortures sexuelles, et des déplacements.

Quand nous analysons la situation, nous revenons toujours aux mêmes constatations : une des causes réside dans le manque d'Etat : manque d'un gouvernement fort, d'une armée régulière nationale efficace et bien disciplinée, d'un système judiciaire et d'une administration qui fonctionnent.

Mais on le sait, le Congo est un pays immense, d'une superficie équivalant à 77 fois la Belgique. Une des clefs pour que ce grand pays fonctionne mieux semble se trouver dans la décentralisation, inscrite dans la nouvelle Constitution. Cette décentralisation serait donc une étape très importante pour l'avenir du pays, si elle peut être menée à bien.

Quels en sont les enjeux et les défis ? C'est sur cette question que le Groupe Afrique centrale de Justice et Paix a réfléchi.

### *Que peut-on attendre de positif de la décentralisation ?*

Relevons de suite plusieurs points qui devraient connaître une importante amélioration grâce au processus de décentralisation :

- l'efficacité de l'administration (qui comme on le sait, est dans un état de délabrement assez prononcé) ;
- la démocratie : grâce à des structures de décisions plus proches de la population, elle en sortirait renforcée, de même par conséquent pour la participation démocratique. De nouveaux leaders pourraient même apparaître, par une « démocratisation d'en bas » ;
- la reconnaissance des particularismes locaux : de par sa grandeur, le Congo est fort diversifié dans sa géographie et sa population, ce qui constitue une de ses grandes richesses ; la décentralisation devrait permettre de mieux prendre en compte ces particularismes locaux ;
- les tensions et guerres : cette décentralisation pourrait être un catalyseur de la transformation du conflit. En effet, si toutes les parties prenantes investissaient leur énergie dans la réussite de ce processus, qui permettrait l'établissement de structures de décisions plus proches de la population, les tensions et les guerres qui en découlent pourraient disparaître ;
- une croissance économique au niveau local, appuyée sur des structures administratives qui fonctionneraient mieux.

Cette décentralisation, qui pourrait engendrer l'amélioration des divers points qu'on vient d'énoncer, devrait ainsi permettre de répondre aux besoins locaux de la population, et par là même améliorer leurs conditions et leur cadre de vie.

Cependant, de nombreux risques existent aussi : si on n'y prend garde, ils pourraient bien mettre à mal ce processus de décentralisation.

*Quels sont les risques liés au processus de décentralisation au Congo ?*

Ils sont malheureusement nombreux, et constituent bien souvent les revers des avantages cités ci-avant.

L'histoire du Congo l'a montré, ainsi que l'actualité toute récente : tout le monde ne souhaite pas la paix dans le pays. Un des risques pourrait donc être l'appropriation des structures locales (décentralisées) par des groupes dont l'intérêt n'est pas la réussite du processus de paix. Mais le risque existe aussi que la décentralisation soit utilisée comme un moyen pour installer des ramifications du parti au pouvoir au niveau local, faisant ainsi échouer la dimension démocratique que ce processus est censé apporter au pays.

L'Administration décentralisée nécessitera bien évidemment des dépenses de fonctionnement assez élevées. Cette grosse augmentation des coûts sera à coup sûr un facteur de risques pour la réussite du processus de décentralisation. Il faudra que le financement suive, et que la gestion de ce financement soit transparente.

De même, il nous semble que l'éclatement de l'autorité (dans les 26 futures provinces prévues par la Constitution) alors même que l'Autorité centrale, dans le Gouvernement central, n'est pas fermement assise sur tout le territoire, représente un gros facteur de risques. Cette déliquescence de l'Autorité centrale pourrait la faire passer au second plan.

Cette décentralisation demandera également une multiplication de fonctionnaires et de représentants locaux. Or pour l'instant, très peu de gens ont acquis les connaissances « légales ». L'acquisition de ces compétences prendra du temps. Et nous pensons que le vide (structures faibles) et le temps qui passe, au Congo, laissent apparaître trop souvent des pratiques frauduleuses, de la corruption.

D'autre part, une compétition risque de s'installer entre les entités décentralisées. Comme nous l'avons dit, le Congo est potentiellement riche de toutes sortes de ressources naturelles, mais celles-ci ne sont pas réparties uniformément sur tout le territoire. C'est ainsi que certaines provinces risquent de tirer beaucoup plus de profit que d'autres de l'exploitation de ces ressources naturelles. Ces inégalités pourraient se révéler être des sources de conflit.

On peut même imaginer que ces différences économiques pourraient donner des idées de sécession à certains leaders. Des provinces mieux dotées en ressources, plus avancées sur le plan économique, pourraient avoir envie de s'émanciper davantage. Jusqu'à l'autonomie ou l'indépendance ?!

C'est pourquoi il est important de penser à la création de fonds de cohésion économique pour faire jouer les mécanismes de solidarité entre les provinces et alimenter la croissance de provinces moins riches et moins développées. Ces fonds, bien utilisés, contribueraient à la diminution des inégalités, un peu comme ce qui se passe dans l'Union européenne, avec les pays nouvellement entrés dans l'Union, ou encore avec les régions moins riches, même si elles font partie de pays déjà anciens dans l'Union.

*Des tensions sont d'ores et déjà perceptibles...*

Le processus de décentralisation était à peine connu que des tensions apparaissaient déjà :

- en effet, le Congo passera des 12 provinces actuelles à 26 (25 plus Kinshasa), ce qui signifie que certaines provinces vont rester telles quelles (comme le Nord et le Sud-Kivu) mais aussi que d'autres vont voir modifier leurs frontières. Or certaines tribus ou ethnies se retrouveront de part et d'autre des futures nouvelles frontières provinciales, ce qui est loin d'être bien accepté
- de même pour le choix des chefs-lieux des futures nouvelles provinces. Cet enjeu est en effet assez crucial puisque les villes choisies accueilleront les gouvernements provinciaux, avec tous les ministères, les fonctionnaires et donc les emplois qui en découleront. Ces choix participeront à l'essor de ces villes. Notons quand même que ce problème ne se posera pas non plus dans les provinces qui restent inchangées : Bukavu par exemple restant le chef-lieu de la Province du Sud-Kivu.

Nous venons de le montrer, le processus de décentralisation au Congo ne sera pas un parcours sans écueil. Mais le pays sait qu'il s'agit là d'une étape importante dans la voie vers la paix et le développement.

*Les défis sont donc lancés au pays tout entier afin que ce processus aboutisse : quels sont-ils ?*

Tout d'abord, il est primordial que les différents acteurs politiques concernés ou qui seront concernés s'approprient le processus de décentralisation, ce qui n'est pas une mince affaire quand on connaît le grave manque de culture politique au Congo.

Un autre défi majeur est politique puisqu'il consiste à lutter contre une certaine tendance à limiter la décentralisation politique, certains - déjà au pouvoir actuellement - verront probablement d'un mauvais œil la modification du centre de gravité politique, qui partira un peu plus vers les provinces.

Un défi supplémentaire, et non le moindre, a déjà été soulevé plus haut : le défi budgétaire : comment garder la cohésion économique et budgétaire entre les différentes provinces ?...

De plus, la Constitution prévoit un mécanisme fiscal qui, s'il est appliqué tel quel, verrait trois provinces se partager la plus grosse partie des recettes. Nous estimons que ce n'est pas tenable et qu'il faudrait mettre en place des mécanismes transitoires. Une coordination internationale s'avérerait encore utile, voire indispensable, ce qui n'est pas du goût de l'Etat congolais, qui y voit un frein ou un obstacle à sa souveraineté politique. Et pourtant, le Congo reste dépendant de l'aide internationale. Nous pensons que des équilibres devraient être trouvés.

*En conclusion...*

Si le processus de transition a pu aboutir aux élections démocratiques à différents niveaux de pouvoir (sauf les élections locales qui doivent encore être organisées), c'est aussi grâce à l'assistance de la Communauté internationale (assistances financière, technique, logistique, etc.). Nous pensons qu'il devrait en être de même pour le processus de décentralisation.

Avec la guerre qui a malheureusement repris de plus belle dans l'Est du pays, beaucoup d'énergie sera encore nécessaire pour relancer ce processus : tant de la part de l'Etat congolais

que des institutions déjà en place, de la société civile, et aussi de la Communauté internationale ; même si nous rappelons qu'il est important que le processus demeure aux mains des Congolais. Il est d'ailleurs capital d'élaborer un plan pédagogique pour aider à surmonter la technicité du processus et de renforcer la capacité des élus locaux et nationaux afin qu'ils comprennent bien les instances futures et les enjeux qui leur sont liés.

Enfin, l'éducation civique de la population par la société civile reste un élément indispensable du processus, car c'est « avec » la population que l'ensemble de ce processus pourra aboutir et profiter au développement du pays.

Olivier Duhayon,  
membre du Groupe Afrique centrale de Justice et Paix,  
Décembre 2008.