

Juin 2020

La décentralisation en RD Congo : quelle application ?

En RD Congo l'administration centralisée peine à harmoniser sa gestion à l'égard des gouvernements provinciaux. Difficile coexistence de l'autonomie locale et du pouvoir central recherchée avec la décentralisation ?

Le bilan que l'on peut dresser de la décentralisation instaurée en 2007 en RDC s'apparente à un parcours empreint d'incertitudes liées notamment à la défaillance de l'État. À la lecture de la loi organique du 7 octobre 2008 (portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces), on voit se succéder la mise en place de trois niveaux de gouvernance : 1° le gouvernement central, 2° les provinces et 3° les entités territoriales décentralisées que sont les villes, les communes, les secteurs et les chefferies.

Mais la gouvernance de proximité souhaitée et prônée dans les textes législatifs savamment élaborés tarde toujours à se réaliser. Que peut-on identifier aujourd'hui comme frein à l'application de cette réforme révolutionnaire qui avait, à l'époque, été plébiscitée par référendum ?

Pouvoir politique, décentralisation et bonne gouvernance

En théorie, la décentralisation du pouvoir est une modalité d'organisation de l'État censée favoriser la bonne gouvernance. Cela impliquerait une démocratie participative dans laquelle la voix de tous les individus compte et une appropriation des processus

démocratiques par tou-te-s les acteurs-trices impliqué-e-s. L'effet visé sur le long terme serait la mise en place d'institutions proches des citoyen-ne-s et susceptibles de répondre au mieux à leurs besoins et préoccupations. Ainsi, des concepts abstraits tels que « démocratie » et « État » se concrétisent dans des structures de gouvernance locales d'organisation politique. En d'autres termes, le « pouvoir » descend du piédestal lointain, inaccessible et centralisé et prend la forme d'une fora de dialogue local. Les citoyen-ne-s deviennent ainsi des parties prenantes actives dans le processus de gouvernance.

La décentralisation a également pour vertu de permettre une meilleure efficacité administrative, moins de bureaucratie, une collaboration plus efficace avec les acteurs locaux, une meilleure participation et représentation dans le processus démocratique. Concrètement, la décentralisation du pouvoir s'opère à trois niveaux : politique, administratif et financier. Autrement dit, on délègue le pouvoir à des entités politiques décentralisées tout en mettant à leur disposition les moyens administratifs ainsi que les ressources financières nécessaires pour garantir une bonne gouvernance.

Démocratie à géométrie variable en RD Congo

Qu'en est-il de la décentralisation dans les États fragiles ? Peut-on appliquer la même grille d'analyse évoquée plus haut ou d'autres facteurs doivent-ils être pris en considération pour comprendre les dynamiques internes du processus ? Quels sont les risques de la décentralisation dans les États fragiles ?

- Au lieu d'être une structure locale de gouvernance, souvent la décentralisation vient combler un vide laissé par l'appareil de l'État. Cela se traduit concrètement par l'absence totale des services publics et aucune gestion des conflits qui ravagent les populations civiles. Ainsi, les structures décentralisées s'attribuent le rôle sécuritaire et régalien que l'État central n'est pas capable d'assurer.
- Au niveau des perceptions, les citoyen-ne-s peuvent associer la décentralisation aux mêmes méandres bureaucratiques des structures centralisées. Ainsi, toute forme de gouvernance, soit-elle nationale ou locale, est vue plutôt comme un labyrinthe administratif et un fardeau coûteux plutôt qu'une structure destinée à répondre au mieux aux besoins des citoyen-ne-s.

¹ Personne qui tire sa puissance, son pouvoir politique de l'argent- dictionnaire Larousse.

²

https://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=P_OLAF_125_0169

- Pour les États fragiles, la décentralisation peut constituer le risque de capture du pouvoir local par des groupes armés ou des structures locales non-étatiques. Ceux-ci peuvent être en désaccord avec le pouvoir central ou poursuivre leurs propres intérêts, voire même avoir des intentions sécessionnistes.
- Un autre danger est celui de voir se perpétuer un système plutôt élitiste qui met à la tête des structures locales des copies fidèles du pouvoir central et des ploutocrates¹ sans aucune légitimité.

Toutefois, malgré les risques qu'elle peut engendrer dans certains contextes, la pertinence de la décentralisation n'est pas à remettre en question. Elle constitue un indicateur de réussite et constitue une revendication forte des populations locales². Tel est le cas en RD Congo.

La décentralisation a été lancée en RD Congo en 2007, après la promulgation de la Constitution de 2006³ qui fait explicitement référence aux provinces et aux institutions politiques provinciales (Article 195), à la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces (Article 201) et enfin, à l'autorité coutumière (Article 207). Deux lois organiques ont aussi été adoptées en ce sens

³

<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/cd/cd001fr.pdf>

en 2008, l'une relative à la libre administration des provinces⁴, l'autre détaillant l'organisation et le fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées⁵ (ETD), soit les villes, communes, secteurs et chefferies, et leurs rapports avec le gouvernement central et les provinces.

Afin de renforcer ce processus, un premier Forum national a été organisé à Kinshasa en 2007 réunissant des représentants du gouvernement central, le Sénat, l'Assemblée nationale, les assemblées provinciales, les gouvernements provinciaux, la société civile, les chefs coutumiers et tous les acteurs impliqués dans le processus de décentralisation. Le Forum a permis l'aboutissement d'un document posant les bases du processus de décentralisation, à savoir le « Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation⁶ ». Alors que le statut du Forum était déjà ambigu, cela n'a pas empêché la multiplication d'autres structures dont le rôle n'a pas été bien défini et qui demeurent méconnues par les populations locales. La liste est plutôt longue: le Conseil national de mise en œuvre et de suivi du processus de la décentralisation (CNMD), le Comité interministériel de pilotage, de coordination et de suivi du CNMD ; la Cellule technique d'appui à la décentralisation ; la Conférence des Gouverneurs qui, en théorie devait se réunir au

moins deux fois par an, mais depuis 2008, ne s'est jamais réunie ; l'Association des communes et des secteurs prévue par le ministère de la Décentralisation en 2009 ; les Cellules techniques provinciales d'appui à la décentralisation. Depuis 2007, un deuxième Forum sur la décentralisation a été organisé en décembre 2019 sous le patronage du Président Tshisekedi qui a exhorté les dirigeants des entités décentralisées à « traduire en acte les résolutions issues de ce forum »⁷.

Historiquement, la décentralisation en RD Congo est le résultat du régime de transition post-conflit de 2003-2006 mis en place après la troisième guerre du Congo. La période fut marquée par la présence des partenaires internationaux plutôt enclins à soutenir le processus. Mais le pouvoir central a clairement marqué son soutien vers un système plus unitaire, corroboré avec certaines craintes d'assister à l'éclatement du pays à peine réuni après des années de guerre. Cela pourrait expliquer à la fois la recentralisation du pouvoir et l'échec de la décentralisation effective en RD Congo. L'État se diffracte plutôt qu'il ne se décentralise et il reproduit au niveau local son image projetée au niveau national : État -rongé par la corruption, État -prédateur et État-machine administrative inefficace.

4

<http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Administration.ter/LOI.31.07.2008.provinces.htm>

5

<http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Administration.ter/L.08.16.17.10.2008.htm>

6 <https://www.droitcongolais.info/files/1.10.14.2.-Decret-du-26-mars-2008-Conseil-nationale-mise-en-oeuvre-de-la-decentralisation--2-.pdf>

7

<https://www.radiookapi.net/2019/12/15/actualite/politique/rdc-le-2e-forum-sur-la-decentralisation-propose-dappuyer>

De manière générale, le processus de décentralisation tel qu'analysé en amont, n'a pas réussi à combler le climat de suspicion installé entre le pouvoir central de Felix Tshisekedi et les autorités locales, pour la plupart membres au Front Commun pour le Congo (FCC) de l'ancien président Joseph Kabila. Un « ingrédient » de plus qui menace de déséquilibrer davantage la cohabitation déjà fragile entre les deux dirigeants. En outre, on assiste à un foisonnement institutionnel ambigu et chaotique dans lequel les lois restent souvent lettre morte. Par exemple, les élections provinciales ont été organisées en 2007, mais les élections pour les Entités Territoriales Décentralisées prévues en 2008, ont été reportées à 2010 et ensuite à 2013. Cela implique concrètement que les maires, bourgmestres et les chefs de chefferies continuent à être nommés par Kinshasa.

La confusion s'est implantée à tous les niveaux, y compris en ce qui concerne le statut des fonctionnaires locaux dont la plupart sont transférés des ministères nationaux. La question qui émerge est relative à la rémunération de ce personnel à statut hybride qui est employé par l'État et qui est donc responsable de payer leurs salaires. Par contre, les bases salaires des fonctionnaires congolais sont très faibles et constituent jusqu'à 10% du salaire réel, le reste étant complété par des bonus, primes et autres compensations. Donc, en « déchargeant » ces fonctionnaires aux entités locales, l'État leur transfère la

responsabilité de ces compensations, en ajoutant ainsi un fardeau financier sur les épaules de ces structures qui souvent manquent cruellement d'argent. Cela a un impact direct sur les fonctionnaires dont le revenu plutôt aléatoire les précarise et les rend plus susceptibles de céder aux tentations de la corruption et au prélèvement de taxes sauvages auprès des populations locales.

13 ans de décentralisation en RD Congo : quel bilan ?

Des points de vue économique et sécuritaire, le pays est exsangue : selon le dernier rapport sur le développement humain réalisé par le PNUD⁸, la RD Congo enregistre un Indice de développement humain (IDH) faible et occupe la 179ème place dans le classement mondial. 13 ans après la mise en place du processus de décentralisation, de nombreuses poches d'insécurité s'enlissent à travers le pays, surtout dans les provinces de l'Est. Plusieurs groupes armés ont comblé le vide laissé par le pouvoir central, incapable de contrôler toute l'étendue du territoire.

Le processus de mise en place de la démocratie locale a été interrompu en chemin. Les axes stratégiques en termes de délégation des compétences et de transfert des financements qui auraient dû accompagner ce

8

http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/fr/COD.pdf

développement local n'ont pas vu le jour. La décentralisation est donc restée théorique. Le problème de fond est plutôt structurel et pousse à croire que la gouvernance en RD Congo n'est pas tournée vers le bien-être de la population. Or, la décentralisation ne peut se comprendre que lorsque les acteurs politiques œuvrent pour le bien-être collectif. Donc des mécanismes doivent être mis en place afin d'approcher les décideurs de la population locale pour bâtir ensemble plus de cohésion sociale. Mais lorsque les institutions s'écartent de cet objectif, lorsque les assemblées provinciales servent plutôt à créer de nouvelles élites qui viennent également s'enrichir sur le dos de l'État sans penser à l'intérêt populaire, alors la décentralisation est condamnée à l'échec. Il y a un fossé entre les textes et la pratique et on

remarque encore des réflexes réfractaires à la décentralisation et une tendance à retourner vers la forme passée des régimes au pouvoir excessivement autoritaires et centralisés.

Tant qu'on n'aura pas eu des élections locales, on ne pourra pas vraiment parler de démocratie participative en RD Congo. La population y joue un rôle crucial, ainsi que les élus et leur redevabilité envers les citoyens, tant au niveau local que national.

Auteure :
Larisa Stanciu