

GRAPAX

Groupe de recherche en appui aux politiques de paix



**STATE BUILDING ET COOPERATION AU DEVELOPPEMENT
DANS LA REGION DES GRANDS LACS**

ENJEUX POUR LA BELGIQUE EN RDC ET AU BURUNDI

Séminaire du vendredi 23 mai 2008, Facultés universitaires Saint-Louis

**43, Bld du Jardin Botanique - 1000 Bruxelles
Salle P. 61**

STATE BUILDING IN FRAGILE STATES: A FRAGILE CONCEPT

Session 3

LA DECENTRALISATION EN RDC

***Décentralisation : une opportunité pour l'éclosion
des territoires ruraux de la RDC***

Par

BOLAKONGA ILYE Antoine Bily

PhD Student (Doctorant)

Faculté Universitaire des Sciences Agronomiques de Gembloux

Unité d'Economie et Développement Rural

et

LEBAILLY Philippe

Faculté Universitaire des Sciences Agronomiques de Gembloux

Professeur à l'Unité d'Economie et Développement

Conférence présentée de 16:15 à 16:35

DECENTRALISATION : UNE OPPORTUNITE POUR L'ECLOSION DES TERRITOIRES RURAUX DE LA R.D.C.

Par

BOLAKONGA ILYE Bily, *Ingénieur Agronome, PhD Student à la Faculté Universitaire des Sciences Agronomiques de Gembloux*

Dans un Etat territorialement fort étendu comme la R.D.Congo (2.345.000 Km²), aux voies de communications difficiles et aux diversités ethniques, les autorités du pouvoir central ne peuvent pas, par elles-mêmes, assurer l'accomplissement des tâches administratives sur chaque coin du territoire national. Il faut des relais locaux à leurs actions. Ces relais doivent tenir compte de deux considérations majeures : un minimum de cohésion et d'unité nationale d'une part et d'autre part, la prise en compte des particularités et/ou des aspirations pour bien asseoir le développement local tout en abandonnant les extraversion.

C'est ainsi que la décentralisation paraît comme le mode de gestion qui répond le mieux à ces considérations. Car la décentralisation postule que les collectivités se voient reconnaître de la personnalité juridique ; ainsi leurs organes sont élus (d'où la responsabilisation des locaux) et disposent d'un pouvoir de décision pour la gestion des affaires locales et d'un budget propre. Car décentraliser c'est aussi démocratiser en associant les ruraux au niveau qui le concerne directement.

En effet, la R.D.Congo a, dès les premiers jours de son existence, opté pour un Etat Fédéral lequel reconnaissait l'autonomie de chaque province et la possibilité de se doter librement de ses propres structures politiques et administratives. La loi fondamentale du 19 mai 1960 régissait alors l'Etat Congolais.

La prise de pouvoir par coup d'Etat en 1965 ne supportait pas cette gestion de l'Etat et, avec l'institutionnalisation du M.P.R. (Mouvement Populaire de la Révolution), Parti Etat, et particulièrement avec la radicalisation de « la révolution » en 1973, le pays bascula sous une centralisation à outrance. Seul l'Etat jouissait d'une personnalité juridique et aucune autre entité territoriale n'avait une autonomie politique ni moins encore économique.

Il fallait attendre 1977 pour rentrer à nouveau dans un processus de décentralisation qui, d'abord partiel, s'est généralisé ensuite avec l'Ordonnance-loi n°82/006 du 25 février 1982 portant organisation de la territoriale, politique et administrative de la République du Zaïre. Cette ordonnance a subi quelques modifications non sous sa forme mais plutôt dans son application dues au contexte politique du pays jusqu'à l'avènement de la Troisième République qui consacre de nouveau cette décentralisation comme principe de gestion de l'Etat (Article 3 de la Constitution de la R.D.Congo).

Ainsi, dans le présent exposé, nous nous proposons de brosser l'expérience de la décentralisation en R.D.Congo en la mettant en relation avec le développement local. Il s'agira en clair de savoir en quoi cette décentralisation a contribué et peut contribuer à l'éclosion des entités locales rurales.

Pour ce faire nous subdivisons notre communication en deux parties :

- La première présente les repères historiques et juridiques de la décentralisation
- Tandis que la seconde aborde la décentralisation comme programme de développement de la R.D.Congo et ses résultats.

I. Repères historiques et juridiques sur la décentralisation en R.D.Congo

De tous les temps, l'argument avancé par les acteurs politiques Congolais en faveur de la décentralisation est le fait qu'elle permet le rapprochement des administrés et des gouvernants.

Sous la Première République

La Première République était caractérisée par une gestion territoriale fédérale, selon l'esprit et le contenu de la Loi Fondamentale de mai 1960. Les appellations des entités dépendaient d'une province à une autre, cette dernière étant une entité fédérée. La constitution de Luluabourg (1964) décida d'uniformiser les appellations des entités territoriales pour l'ensemble de la République tout en gardant la forme fédérale de l'Etat.

A cette époque, avec les reliques de l'administration coloniale belge, les territoires ruraux étaient bien structurés avec presque partout des agronomes de territoire qui avaient pour mission d'accompagner les paysans dans leurs exploitations et spéculations agricoles. On pouvait retrouver dans l'ensemble du pays des coopératives agricoles qui avaient pour but la promotion des cultures de rente selon les spécificités pédoclimatiques de chaque contrée. Ce qui offrait l'avantage aux ruraux d'avoir dans leurs milieux des infrastructures opérationnelles de santé, scolaires, de communication,

En revanche, il convient de souligner que, quelques fois, les cultures de rente telles que le café, l'hévéa étaient favorisées au détriment des cultures vivrières des paysans.

Sous la Deuxième République

Dès sa prise de pouvoir en 1965, MOBUTU, suspendit l'application de la constitution et en 1967, il mit en place un système mixte où seules les villes jouissaient de la personnalité juridique alors que les autres entités en étaient dépourvues. Petit à petit, c'est la consécration de la centralisation qui constitue la règle entre 1967 et 1977.

C'est à partir de 1977 qu'on amorça le processus de la décentralisation au niveau des collectivités rurales et des zones urbaines.

En 1982, l'Ordonnance-Loi n° 82/006 du 25 février 1982 consacrait ainsi la décentralisation comme mode de gestion de l'Etat Zaïrois. Cette Ordonnance-Loi fut donc baptisée « Loi de la décentralisation ». Celle-ci resta en vigueur jusqu'à la récente vague de guerre qu'a traversé le pays dans la seconde moitié des années 90.

Il importe de noter que, même si cette loi a été conçue comme un véritable programme de développement (Bulu, 1984), elle est restée lettre morte sans impact réel sur le terrain ; d'où son échec lié à son caractère timide et flou résultant du fait que les champs des affaires locales étaient assez imprécis et que les procédés de nomination intervenait même au niveau des organes délibérants (Abibi, 1997).

Cette période est alors caractérisée par la désarticulation des structures et des infrastructures de base et ce, principalement dans l'arrière pays pourtant pourvoyeuse de denrées alimentaires de base de la République.

De 1997 à 2006

Pendant cette période, la gestion gouvernementale connut une série de décrets pris pour la gestion de l'Etat, avant le déclenchement des hostilités d'août 1998. Il s'agissait entre autres du Décret-loi n° 031 du 8 octobre 1997 portant actualisation des dénominations des entités et autorités administratives, du Décret-loi n°081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la R.D.Congo et du Décret-loi n° 082 du 2 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales.

Pendant la période de la guerre, c'est le Décret-loi 018/2001 du 28 septembre 2001 portant organisation territoriale qui resta en vigueur. Ce Décret-loi ne reconnaissait comme entités décentralisées que la Province, la ville, les communes de Kinshasa et les collectivités secteurs et les chefferies.

La période de transition laissa donc au parlement la charge d'élaborer la Constitution de la Troisième République qui consacre la décentralisation comme modalité de l'Etat en son article 3.

Il convient de souligner qu'actuellement les lois d'applications de cette décentralisation sont sous examen au Parlement.

II. Décentralisation comme programme de développement de la R.D.Congo ou une Opportunité d'éclosion des territoires ruraux de la R.D.Congo

Avec la décentralisation, aux missions traditionnelles dévolues aux entités rurales, celles d'exécuter les lois et les décisions du pouvoir central, s'ajoutent les missions modernes.

Celles-ci consistent en matière de développement économique et financier de laisser aux entités locales la compétence de planifier et de programmer le développement en concevant, en exécutant et en évaluant des projets locaux de développement susceptibles de générer le développement régional et par ricochet national. Ainsi, les entités locales établissent

des prévisions et exécutent des budgets locaux. Ceci devrait se faire en fonction de la nature spécifique de chaque milieu par rapport au climat, au type des sols, à l'hydrographie ; ce qui oblige les différents acteurs locaux à trouver des solutions appropriées à leur milieu.

Ainsi, on pourrait déboucher sur des pôles intérieurs de développement portés par des initiatives locales. Un des exemples les plus percutants dans ce cas est, dans le Nord Kivu, la communauté Yira (Nandé) qui s'est presque déjà prise en charge à travers la réfection des routes d'intérêt communautaire, la création de quelques institutions d'enseignement secondaires et supérieures dans son terroir ; et de surcroît, la construction d'au moins deux villes postcoloniales dont Butembo et Beni qui étaient, il y a peu, des centres ruraux. Cet exemple peut faire école et stimuler l'esprit d'émulation dans le chef des autres communautés.

A l'inverse des précédentes décentralisations de la Deuxième République, la décentralisation actuelle est fondée sur des bases démocratiques notamment dans l'élection des dirigeants et des représentants locaux, ce qui a comme avantage majeur l'appropriation de la gestion des milieux ruraux, la revendication de l'intérêt commun et la consolidation de la solidarité sociale (Totté *et al*, 2003). Les populations ont ainsi l'occasion de participer elles-mêmes à l'élaboration de leurs projets en rapport avec leurs besoins et, bien entendu, en fonction de différents marchés qui s'offrent à eux ; de même, les paysans sont de plus en plus proches du centre de décision dans les matières qui touchent à leur vécu quotidien, d'où la possibilité d'un contrôle rapproché. Par ailleurs, ses dirigeants ont l'avantage de jouir d'une légitimité populaire et d'une connaissance approfondie du milieu de leur gestion. Ce qui permet d'éviter la « lourdeur administrative » de l'appareil étatique congolais qui rouille bien souvent l'évolution des territoires ruraux.

En effet, l'expérience a montré qu'en R.D.Congo, - mis à part le Katanga peut-être - plus on s'éloigne de Kinshasa plus on est ignoré. C'est comme si la République était organisée de façon concentrique autour de la capital pour l'alimenter.

Dans cette optique, on peut envisager, par exemple de tenir compte des particularités de chaque province dans la gestion du foncier car, dans ce cas d'espèce les réalités des provinces du Nord ou du Sud-Kivu sont bien différentes de celles de la future de la province de la Tshopo ou de l'Equateur par exemple ; tant il est vrai que les généralisations aveugles sont souvent préjudiciables dans un pays aux dimensions de la R.D.Congo.

Si la décentralisation est effective, on pourrait aboutir à la valorisation de l'agriculture en lui allouant un budget conséquent, quand on sait qu'environ 70% de la population congolaise vit en milieu rural s'occupant essentiellement de l'agriculture, principale activité économique. Ce serait donc une opportunité très bénéfique en ce que les centres de répercussion qui étaient les provinces et les territoires se transformeront en centres d'initiative et d'impulsion, de décision et de responsabilité pour l'éclosion des milieux ruraux et, dans un élan multiplicateur de la nation congolaise tout entière (Vunduwa, 1982). Chaque milieu selon ses caractéristiques éco-climatiques pourrait d'une part produire des denrées pour sa propre consommation et vendre le surplus et d'autre part, s'adonnerait à l'exploitation des cultures de rentes pour accumuler des ressources économiques et financières afin de combler les besoins

fondamentaux de développement des entités rurales décentralisées. Dans cette optique chaque population rurale sera consultée pour donner ses priorités sur tel ou tel autre aspect de la relance économique en misant plus sur l'amélioration de leur vie à travers par exemple la créations des écoles techniques, la mise en place ou la revitalisation des centres de santé, la réfection ou la réhabilitation des routes pour un accès facile aux centres de consommation, la mise sur pied de certains moyens de communication tels que les radio, les postes et télécommunications, la disponibilité des intrants agricoles (matériels de reproductions améliorés et résistants), fumures et autres outils dans une perspective d'amélioration de rendement et donc de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, ces entités rurales décentralisées pourraient se doter, dans la mesure de leur moyen, des magasins ou cantines communautaires pour l'approvisionnement en produits manufacturés (sucre, sel, savon ...), des espaces de loisir, ... pour rendre leur milieu plus agréable à vivre. Ainsi, l'exode rural ne tenterait plus un grand nombre et le milieu rural se verra renforcé et renouvelé d'un souffle nouveau porté par la population paysanne elle-même.

Cependant, loin d'être une panacée magique, ce mode de gestion particulier suppose la disponibilité des animateurs engagés et formés et ayant une bonne maîtrise de particularités des milieux. C'est ici que des partenaires internationaux peuvent appuyer la R.D.Congo notamment dans le renforcement de capacité des autorités politico-administratives et du personnel technique qui doivent accompagner le processus d'auto-développement et d'auto-prise en charge.

Somme toute, nous pouvons affirmer que la décentralisation est une opportunité pour le développement des entités rurales de la R.D.Congo à condition que :

- Les lois qui sont actuellement sous examen répartissent clairement les compétences entre les entités locales et le pouvoir central ;
- Les organes locaux de gestion soit réellement l'émanation du peuple afin d'assurer une véritable légitimité, reflet de la responsabilité de la population ;
- Tous les animateurs des entités locales rurales, aussi bien les élus que les autres acteurs techniques, soient bien formés grâce notamment à de supports adéquats et innovateurs adaptés aux réalités locales et qu'ils restent des vrais acteurs de développement de leurs milieux respectifs. Il est évident que ceci doit passer par le renforcement des capacités en terme notamment de la conscientisation de la population rurale elle-même sur les défis et les enjeux de la décentralisation, de la façon des constituer des groupes pour analyser des problèmes qui se posent dans le milieu afin de mieux les transformer en projets réalisables selon des programmes faisables. C'est ici encore le lieu de souligner l'apport technique de nos partenaires traditionnels notamment la Belgique ;
- La décentralisation soit réellement appliquée au regard des textes qui l'initient ; sinon l'on tomberait dans la décentralisation des « papiers ». Ainsi par exemple,

les collectivités locales doivent dès lors bénéficier de la rétrocession prévue par la constitution pour leur permettre de réaliser les travaux d'intérêt local ;

- Les collectivités locales doivent se considérer toujours comme membres d'un grand ensemble qui est la nation congolaise.

BIBLIOGRAPHIE

ABIBI A., 1997 : Démocratie et développement, lueurs et leurres (Cap sur l'ex Zaïre), éd. Fued, Kisangani, RDC

BULU B., 1984 : La formation et la décentralisation territoriale : regard sur un aspect de développement rural au Zaïre, Revue Zaïre Afrique, n°178. p 398

TOTTE M., Dahou T. et Billaz R. : La décentralisation en l'Afrique de l'Ouest , ed. Karthala et Enda Graf.

VUDUAWA T., 1982 : La nouvelle organisation territoriale et administrative du Zaïre, Revue Zaïre Afrique n°166. p 328