

# Les défis de la décentralisation pour la coopération au développement

## A partir de l'exemple de la République démocratique du Congo

### Développement de la décentralisation en Afrique

Depuis la décennie 1990, des processus de décentralisation ont émergé ou se sont accélérés dans la plupart des pays du continent africain<sup>1-2</sup>. Les collectivités locales se sont progressivement vues octroyer une plus grande autonomie politique et financière et le renforcement de leurs capacités administratives et de gestion est devenu un objectif prioritaire. Ce phénomène s'explique par la conjonction de différentes dynamiques nationales et internationales. Dans le contexte de la fin de la guerre froide et d'un constat grandissant d'échec des programmes économiques d'ajustement structurel, de nouveaux paradigmes de l'aide sont apparus. Ils insistent davantage sur l'importance du renforcement des acteurs étatiques et de la démocratisation comme conditions indispensables pour un développement durable et inclusif. Ces pressions internationales ont contribué à mettre la décentralisation à l'agenda politique des Etats africains et à renforcer la position d'acteurs nationaux favorables à des réformes. Au plan interne, des mobilisations politiques et sociales émergent à la même époque dans de nombreux pays (ex-Zaïre, Burkina Faso, Sénégal, Tchad, Mali, Bénin, etc.). Elles revendiquent davantage de démocratisation et dénoncent des systèmes autoritaires dont les lieux de pouvoir et de décision sont concentrés au niveau des capitales nationales. Cette aspiration des populations à la démocratie et à de meilleures conditions de vie se matérialise par l'exigence d'une plus grande

participation et par la réforme des institutions politiques centralisées. La décentralisation apparaît dès lors comme un enjeu politique et démocratique majeur.

#### Décentralisation

La décentralisation est un transfert de compétences de l'Etat central à des institutions et/ou des niveaux de pouvoir distincts possédant une personnalité juridique propre. Dans le cas de la République démocratique du Congo (RDC), il s'agit des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD)(plus précisément, des villes, communes, secteurs et chefferies). Selon le principe de libre administration, ces niveaux de pouvoir bénéficient d'une autonomie de décision et d'une autonomie financière (budget propre). Cette autonomie est placée sous la surveillance d'un représentant de l'Etat (l'autorité de tutelle). Ce contrôle de tutelle n'est pas un contrôle hiérarchique, il est encadré par des procédures précises et porte simplement sur la légalité des actes (ou, parfois, également sur la conformité des décisions à l'intérêt général). Ce contrôle est généralement présenté comme la contrepartie nécessaire du principe de libre administration des collectivités et rappelle le caractère unitaire de l'Etat.

#### Déconcentration

La déconcentration est une délégation de compétences de l'Etat central à des agents ou à des organes locaux. En RDC, il s'agit des services déconcentrés en province ainsi que des entités territoriales déconcentrées (plus précisément,

les territoires, quartiers, groupements et villages). Ces derniers relèvent – et donc dépendent – de l'administration de l'Etat central, ils n'ont donc pas une personnalité juridique distincte. Le contrôle exercé sur les agents ou les entités déconcentrées est un contrôle hiérarchique. L'autorité de contrôle peut annuler, modifier ou remplacer tout acte pris par l'agent ou l'entité déconcentrée.

## Décentralisation, développement et bonne gouvernance

Dès les années 1970, au niveau international, de nombreux auteurs soulignent que la décentralisation contribue à renforcer la bonne gouvernance étatique. En favorisant la coordination des différents acteurs et la participation des populations locales à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de développement, elle en accroît la pertinence, la pérennité et l'efficacité et permettrait de lutter contre les phénomènes de poches d'exclusion dans certains territoires. En octroyant une plus grande autonomie politique et financière aux autorités locales, elle favoriserait les dynamiques de responsabilisation, d'appropriation et d'engagement pour un meilleur prélèvement et une meilleure gestion des ressources publiques ainsi qu'une plus grande redevabilité des acteurs politiques élus, davantage sensibilisés à la situation des populations locales. En multipliant les niveaux de gouvernance, elle assurerait également un meilleur équilibre des pouvoirs propice au développement démocratique.

Dans des domaines essentiels, la décentralisation a pu, dans certains cas, améliorer les services rendus par les pouvoirs publics aux populations, davantage en adéquation avec les attentes et les priorités locales. Les transferts de compétences en matière d'état civil, de gestion des déchets, d'infrastructures (marchés, routes, etc.), de distribution d'eau et d'électricité ou de taxation ont pu renforcer l'efficacité de la gestion des territoires<sup>3</sup>.

Progressivement, l'échelon local cesse donc d'être considéré comme le simple destinataire des orientations de développement décidées par des instances du niveau national, pour devenir un lieu où les acteurs locaux définissent leurs priorités et les mettent en œuvre. Les concepts de décentralisation et de participation citoyenne sont présentés comme des composantes essentielles du processus de prise de décision. Ils constituent potentiellement des outils d'information et d'aide à la décision qui assurent une meilleure efficacité et légitimité de la gouvernance locale. Par un renforcement des dynamiques de représentation et de participation, ils contribueraient donc à renforcer la démocratisation.

## Décentralisation et coopération au développement

Toutefois, de nombreux obstacles persistent au niveau de la mise en œuvre effective de la décentralisation. Le passage d'un

système centralisé à un système décentralisé soulève plusieurs défis qui dépassent les questions juridiques et administratives liées au nouveau découpage territorial et aux nouvelles structures institutionnelles. Si le renforcement des capacités des ressources humaines et des pratiques de gestion sont des enjeux fondamentaux pour la réussite de la décentralisation, les défis politiques, financiers, démocratiques ou identitaires sont également décisifs et doivent être pris en compte conformément aux principes de l'efficacité de l'aide (voir le GRAP Policy Brief n°1).

### *La décentralisation en RDC*

La Constitution congolaise du 18 février 2006 est le fruit d'une négociation entre fédéralistes et unitaristes. Avant la révision constitutionnelle de janvier 2011, elle prévoyait une décentralisation poussée qui, à une date fixe (2011-2012), devait mener à la création de 26 provinces plus la ville de Kinshasa<sup>4</sup>. Elle donne une large autonomie et la personnalité juridique aux provinces et aux entités territoriales décentralisées que sont les villes, les communes, les secteurs et les chefferies. Les provinces ont un statut spécifique par rapport aux ETD – elles sont notamment leurs autorités de tutelle. Elles disposent de compétences importantes (exclusives dans 29 domaines<sup>5</sup> et concurrentes dans 25 domaines<sup>6</sup>). Les provinces et les ETD ont, en principe, des organes élus, assurant ainsi la reddition des comptes par la voie électorale.

En RDC, la mise en œuvre de la décentralisation a été partielle voire contradictoire. D'un côté, un Ministère national est créé, un Forum national sur la décentralisation a arrêté un cadre stratégique de mise en œuvre, plusieurs institutions de suivi ont été mises en place (notamment le Cadre national de mise en œuvre de la décentralisation et la Cellule technique d'appui à la décentralisation), plusieurs législations ont été adoptées, et des élections provinciales ont permis d'élire directement les assemblées provinciales et indirectement les gouvernements provinciaux. D'un autre côté, plusieurs dispositions constitutionnelles et légales ne sont pas encore appliquées, plusieurs lois essentielles n'ont toujours pas été votées (dans le domaine de la fonction publique par exemple), les ressources des provinces ne sont pas encore allouées de manière conforme aux dispositions constitutionnelles. En l'absence d'élections urbaines, municipales et locales, toutes les autorités des ETD sont nommées et révoquées par l'Etat central. Les provinces et, surtout, les ETD continuent donc de fonctionner en grande partie comme les autres entités déconcentrées, avec lesquelles elles sont par ailleurs régulièrement en compétition en l'absence d'un cadre clair.

### *Renforcer, coordonner, clarifier*

Selon les contextes nationaux, les entités décentralisées ont des compétences (par ex. dans les domaines de la santé, de l'enseignement ou de l'agriculture) qui en font généralement des acteurs intéressés aux programmes de coopération des bailleurs de fonds. Il faut pourtant constater que la mise en œuvre,

souvent partielle, des processus de décentralisation peut nuire à l'efficacité des appuis (cadre législatif incomplet, ressources locales inadaptées, etc.). L'exercice effectif des compétences de ces entités est en effet tributaire du renforcement de leurs capacités financières, techniques et administratives, généralement insuffisantes.

Par ailleurs, le manque de clarté ou de connaissance en ce qui concerne la répartition des compétences et des responsabilités ainsi que le manque de confiance ou de dialogue entre les différents acteurs (Etat central, entités déconcentrées, entités décentralisées, acteurs non étatiques, autorités traditionnelles) obèrent fréquemment la planification et la mise en œuvre des politiques nationales et des programmes de coopération<sup>7</sup>. Deux leviers peuvent être envisagés pour répondre à cette situation :

- La mise sur pied et l'appui au fonctionnement de cadres effectifs de concertation et de coordination entre ces acteurs ;
- La poursuite d'un équilibre entre le renforcement des capacités des institutions nationales, locales et des acteurs non étatiques (appui institutionnel).

#### **Connaître et évaluer**

Les situations locales sont variables et évolutives, certaines provinces ou entités décentralisées peuvent être davantage avancées et opérationnelles que d'autres ou hétérogènes sur le plan interne. En RDC, pour des raisons géographiques ou géologiques (Bas-Congo, Katanga), politico-administratives (Kinshasa) ou sécuritaires (Est du pays), certaines provinces bénéficient de ressources et d'opportunités de développement

plus ou moins importantes. Au sein d'une même province, le manque d'infrastructures conduit à des disparités entre les différentes zones selon leur degré d'enclavement. Une approche générale et globale de la décentralisation est donc insuffisante. La diversité des situations implique des approches adaptées qui passent notamment par :

- L'inclusion d'une analyse du contexte local et des opportunités institutionnelles (gouvernance sectorielle) dans les différentes zones d'activité lors des différentes études préalables et des missions de formulation ;
- Des évaluations régulières des opportunités, des risques et des contraintes propres à chaque situation locale au cours de la mise en œuvre des programmes.

#### **Etre attentif aux enjeux politiques et démocratiques**

La mise en œuvre effective de la décentralisation modifie les rapports de force entre les acteurs et la distribution des ressources. Il s'agit donc d'une matière politiquement sensible. Il faut gérer un contexte marqué généralement par :

- Des volontés politiques contradictoires, au niveau national, entre le niveau central et le niveau décentralisé mais aussi entre les nouvelles autorités locales et les autorités traditionnelles ;
- Des attentes souvent considérables, parmi la population et les acteurs politiques et sociaux de l'intérieur du pays ;
- Le risque d'un accaparement de l'aide par les élites nationales ou locales au détriment des bénéficiaires finaux.

La non prise en compte de cette réalité compromettrait l'appropriation et la pérennisation des actions menées. Il convient donc d'accorder suffisamment d'attention à l'étude des structures de gouvernance et de réaliser une cartographie exhaustive des acteurs pertinents (incluant également les autorités traditionnelles<sup>8</sup>).

## **En conclusion**

La décentralisation est un projet à la fois politique, économique et social. Il s'agit d'un processus au cœur duquel se trouvent les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Les transferts de compétences ne sont pas toujours effectifs, ni accompagnés des ressources financières adéquates. Les mécanismes de contrôle et de tutelle peuvent soulever des difficultés et des conflits. La participation inclusive des populations à la gestion locale n'est pas nécessairement assurée par le seul canal des élections locales et des tensions identitaires peuvent émerger si la diversité des populations n'est pas prise en compte par les autorités. L'ensemble de ces

éléments peut nuire à la bonne gouvernance locale qui conditionne souvent l'appui des partenaires internationaux au développement. Pour dépasser ces obstacles, des solutions adaptées aux situations locales et élaborées de manière participative par les différents acteurs concernés apparaissent indispensables.

Dans des contextes souvent marqués par l'incertitude<sup>9</sup> et le manque de volonté politique décentralisatrice des autorités centrales et déconcentrées, un défi majeur pour les partenaires techniques et financiers est de renforcer les capacités des structures existantes (encore fortement centralisées, et qui s'incarnent notamment dans les structures déconcentrées). Il s'agit d'avancer efficacement dans la mise en œuvre des programmes de coopération en cours (perspective de court et de moyen terme) mais sans, d'autre part, contribuer à freiner ou fragiliser encore davantage le processus de décentralisation et le développement des capacités locales (perspective de moyen et de long terme).

**La décentralisation est un projet à la fois politique, économique et social. Des solutions adaptées aux situations locales et élaborées de manière participative sont indispensables**

## Références

- [1] Sawadogo, Raogo Antoine, 2001, *L'Etat africain face à la décentralisation*, Paris, Karthala.
- [2] Mback, Charles, 2003, *Démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala.
- [3] Banque mondiale, *Yes Africa can. Etudes de cas : réussites sur un continent dynamique*, p. 12.
- [4] Une réforme de la Constitution (janvier 2011) a confié à une loi de programmation les modalités d'installation des nouvelles provinces.
- [5] Par exemple, le plan d'aménagement de la province, l'élaboration des programmes agricoles et forestiers, l'organisation de la promotion de la santé de base, l'habitat urbain et rural, la voirie et les équipements collectifs provinciaux et locaux (art. 204 de la Constitution).
- [6] Par exemple, les institutions médicales et philanthropiques, l'initiative des projets, programmes et accords de coopération économique, culturelle, scientifique et sociale internationale (art. 203 de la Constitution).
- [7] En RDC, malgré les programmes d'appui et de vulgarisation (financés en particulier par la Banque mondiale, le PNUD, l'Union européenne et certaines coopérations bilatérales), les responsabilités respectives des organes nationaux (y compris déconcentrés) et des organes provinciaux continuent de soulever des débats. Cela implique, par exemple dans le domaine de l'enseignement, que l'identification par les partenaires des interlocuteurs administratifs pertinents au niveau décentralisé peut être problématique. Dans ce contexte incertain, les initiatives provinciales et locales sont également précaires. En l'absence de nouvelle nomenclature détaillée, la perception de certaines taxes et impôts provinciaux et locaux est confrontée à une insécurité juridique.
- [8] En RDC, par exemple, la gestion des litiges fonciers implique des mécanismes hybrides où l'autorité coutumière joue un rôle.
- [9] Englebert, Pierre, à paraître, *Dé-recentralisation, incertitude, et despotisme de proximité en République démocratique du Congo*, papier préparé pour le projet RDC-Provinces-Décentralisation du Musée Royal de l'Afrique Centrale (Histoire du Temps Présent), Tervuren, Belgique.

### LIENS INTERNET ET AUTRES DOCUMENTS UTILES

- Groupe de recherche en appui aux politiques de paix : [www.grapax.be](http://www.grapax.be)
- Hommes, Rudolf, 1995, *Conflicts and Dilemmas of Decentralisation*, Washington, La Banque Mondiale, 29 p.

#### Pour contacter l'auteur de ce numéro :

Geoffroy MATAGNE, Université de Liège : [gmatagne@ulg.ac.be](mailto:gmatagne@ulg.ac.be)

La série des *Policy Briefs* est une initiative conjointe des trois Groupes de recherche en appui à la politique de coopération (GRAP), financés par la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGD) via la Commission Universitaire pour le Développement (CUD).

Elle a pour objectif de vulgariser des questions de développement à destination des acteurs de la coopération belge et de la communauté universitaire, en lien avec les thématiques de recherche des différents GRAP.



**GRAP 3A** – Alimentation, Agriculture, Afrique – groupe de recherche visant à produire une expertise multidisciplinaire relative à la problématique de la sécurité alimentaire en Afrique à partir d'études réalisées principalement dans deux pays aux situations précaires mais contrastées (Niger et RDC). Il s'agit de développer, en partenariat avec les acteurs du Sud, des réponses adéquates aux enjeux nouveaux de l'agriculture et aux préoccupations liées à la sécurité alimentaire qui soient adaptées et adaptables, concrètes, pertinentes et applicables, prenant en compte l'analyse des causes de l'insécurité alimentaire dans leur dimension temporelle et distinguant les facteurs structurels et conjoncturels des crises. [www.grap3a.be](http://www.grap3a.be)



**GRAPAX**, groupe de recherche en appui aux politiques de paix, est un réseau interuniversitaire de recherche et d'expertise actif depuis 2004 sur les questions relatives à la paix et à la gouvernance dans les Etats fragiles. Outre quatre partenaires académiques de Belgique francophone, il rassemble également des ONG et des institutions de recherche —académiques ou non— en Belgique et dans les pays du Sud, ainsi que des représentants de l'administration publique belge, autour des questions liées à l'intégration des dimensions relatives à la paix et à la gouvernance dans les politiques de coopération au développement avec les Etats fragiles, en particulier l'Afrique de la région des Grands Lacs. [www.grapax.be](http://www.grapax.be)



**GRAP-PA Santé** est un groupe de recherche en appui à la politique sur la mise en oeuvre de l'agenda pour l'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris et Programme d'action d'Accra), qui s'intéresse en particulier au domaine de la santé. Le groupe propose de comprendre comment les politiques internationales de coopération et de santé influencent l'opérationnalisation des politiques de santé dans les pays en développement. Le GRAP-PA Santé mène des recherches essentiellement dans quatre pays, à savoir le Bénin, le Mali, la République Démocratique du Congo et le Rwanda. [www.grap-pa.be](http://www.grap-pa.be)