

ACTEURS ET ENJEUX DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION¹

Michel Liégeois

Introduction

Plus d'une décennie de conflits incessants, des millions de victimes, un État déliquescant, une partition territoriale de fait... Devant un tableau aussi sombre, peu auraient parié, il y a cinq ans, sur la possibilité d'initier un processus de pacification régionale et de reconstruction de l'État congolais. En dépit de redoutables difficultés, depuis la signature à Sun City, le 2 avril 2003, de l'Acte final du dialogue intercongolais, le Congo n'a pourtant cessé d'avancer dans la bonne direction. Bon an mal an, avec le soutien de l'ONU et des bailleurs de fonds internationaux, les Congolais ont franchi avec succès le parcours d'obstacles qui débuta par une longue et périlleuse phase de transition pour s'achever par l'organisation des élections législatives et présidentielles en 2006. Entre-temps, une nouvelle Constitution est adoptée qui modifie profondément les structures de la République démocratique du Congo.

Le choix du constituant congolais en faveur d'un État décentralisé initie, à n'en pas douter, une évolution décisive de l'organisation politique et administrative de la RDC. Cette orientation institutionnelle – qui transforme la RDC en un État fédéral qui ne dit pas son nom – résulte autant de considérations pragmatiques que d'un rapport de force politique entre « centralisateurs » et « décentralisateurs ». Quoi qu'il en soit, l'état des institutions publiques congolaises interdit de raisonner en termes de réforme de l'État. La tâche à laquelle s'attellent les acteurs politiques de la RDC consiste plutôt à reconstruire par le bas des fonctions étatiques qui ont, pour l'essentiel, disparu depuis longtemps. L'importance des enjeux ne laisse pas d'autre choix aux Congolais que de relever cet immense défi. L'adoption, à de très larges majorités, des lois de décentralisation en juillet 2008, bien que tardive au regard de ce qui aurait été idéalement souhaitable, démontre une prise de conscience. Il n'en demeure pas moins que les risques sont à la hauteur des enjeux.

Le chapitre qui suit examine successivement cinq questions clés se trouvant au cœur du processus de décentralisation congolais et conditionnant pour une part sa réussite. La première d'entre elles est celle de l'appropriation de la nouvelle Constitution par les acteurs politiques congolais. Dans quelle mesure existe-t-il une compréhension commune de ce qu'est la décentralisation ? Existe-t-il un consensus sur les modalités de mise en œuvre de cette dernière ? La deuxième question concerne l'extrême intrication des aspects pragmatiques

¹ Ce texte est une version amendée et mise à jour du rapport du Grip, *La Décentralisation en RD Congo, enjeux et défis*, « Les Rapports du Grip », 2008/1.

et politiques. Il est frappant de constater qu'en matière de décentralisation, le moindre détail technique soulève d'importants débats politiques. Cela rend très délicat le pilotage de l'ensemble. La troisième question est celle de la fiscalité et, par conséquent, celle relative aux modalités selon lesquelles les provinces et les entités décentralisées vont pouvoir disposer des recettes nécessaires à leur fonctionnement et à l'exercice des compétences nouvellement dévolues par la Constitution. La quatrième question porte sur l'attention particulière qu'il faut porter aux défis politiques, tant il est vrai que, dès le départ, le débat sur la décentralisation a été l'objet d'une polarisation politique marquée entre partisans d'un État centralisé et partisans d'une structure de type fédéral. Enfin, en cinquième et dernier lieu, il s'agira de s'interroger sur le rôle essentiel joué par les partenaires internationaux de la RDC dans l'appui au processus de décentralisation.

Une Constitution en voie d'appropriation

La nouvelle Constitution de la RDC établit un régime de type semi-présidentiel, doublé d'un régionalisme hybride. Ce régime est le résultat d'un compromis entre partisans d'un régime de type fédéral, emmenés par les représentants des provinces riches, et ceux qui prônent le maintien d'un État central fort (surtout les représentants de Kinshasa et l'armée). Depuis l'indépendance, en l'absence d'infrastructures de communication suffisantes, le système centralisé démontre son incapacité à relever les défis posés par l'immensité du territoire. Aux difficultés matérielles s'ajoute un climat de suspicion permanente qui s'est progressivement installé entre le pouvoir central et les autorités locales. Le premier se méfie des velléités sécessionnistes de certaines provinces, les secondes déplorent l'absence de soutien et la captation de l'essentiel des ressources par Kinshasa. Plusieurs tentatives de décentralisation ont vu le jour – la plus significative étant celle initiée par l'ordonnance-loi du 25 février 1982 –, mais sans jamais parvenir à s'ancrer dans les faits.

Cette méfiance réciproque a pesé sur le processus constituant. Fruit d'un rapport de force politique, le résultat obtenu n'est évidemment pas parfait. Pour l'essentiel, la nouvelle Constitution parvient toutefois à trouver un certain équilibre entre les impératifs de cohésion et ceux de décentralisation en dessinant une architecture institutionnelle originale qui ne correspond à aucun des modèles de référence habituellement utilisés en droit constitutionnel comparé.

Le groupe d'experts chargé d'appuyer le processus constituant s'est largement inspiré de la Constitution belge. Le texte congolais renonce cependant à qualifier la nature du régime mis en place, alors que l'article 1^{er} de la Constitution belge affirme explicitement le caractère fédéral du système institutionnel belge. La nouvelle Constitution congolaise ne reprend pas

d'avantage à son compte le principe d'équivalence des normes : elle établit la supériorité des normes nationales sur les édits provinciaux dans le domaine des compétences concurrentes (art. 205). En revanche, lorsque l'on parcourt la longue liste des compétences que les provinces se voient confier à titre exclusif, la volonté du constituant d'établir un État fortement décentralisé à caractère quasi fédéral ne fait aucun doute. De surcroît, en interdisant par l'article 220 toute révision constitutionnelle qui reviendrait sur les compétences attribuées aux provinces, le constituant indique clairement que le déplacement du centre de gravité politique est un fait irréversible.

Il convient de noter que la structure choisie, notablement plus simple que le système belge, présente néanmoins un certain nombre de subtilités dont la mise en œuvre ne va pas de soi dans un pays qui est au tout début de l'âge démocratique. Il est regrettable à cet égard que les constituants n'aient pu s'accorder sur la qualification du modèle, très proche d'un État fédéral. Ce vide laisse la porte ouverte à des interprétations variables, résultant soit de l'incompréhension soit de la mauvaise volonté à accepter la nouvelle direction indiquée par la Constitution.

Les membres de l'opposition ont ainsi l'impression que le gouvernement, et en particulier le ministre de l'Intérieur, perçoit la décentralisation comme un processus de nature purement administrative (Oga Ukelo 2008 : 5). Cette perception transparaît dans les premiers projets de loi qu'il a déposés et dans la propension à vouloir maintenir un rapport de type hiérarchique entre le ministère de l'Intérieur et les gouverneurs de province. Devant ce qu'elle considère comme une approche timorée de la part du gouvernement, l'opposition parlementaire tend à adopter un discours assez radical, articulé autour des principes clés de la décentralisation tels qu'ils sont définis par la Constitution : le statut des provinces et leur nombre (26), la retenue à la source de 40 % (Oga Ukelo 2008 : 10). Enfin, l'opposition parlementaire conteste la légitimité du Forum national sur la décentralisation dont les conclusions ont servi de base aux projets de loi présentés par le gouvernement (Oga Ukelo 2008 : 11).

Après de multiples tergiversations et reports, ledit Forum national sur la décentralisation se tient au début du mois d'octobre 2007. Un important travail réalisé en amont permet aux débats d'aboutir à des progrès significatifs en termes de compréhension partagée de la décentralisation par les acteurs politiques congolais. Sur cette base, le travail législatif débute dans un climat assaini et aboutit, neuf mois plus tard, à l'adoption des lois de décentralisation² par une très large majorité des membres des assemblées législatives.

² Loi organique portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leur rapport avec l'État et les provinces ; loi portant statut, organisation et fonctionnement des provinces ; loi portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des gouverneurs de province.

La décentralisation en RDC : intrication des aspects pragmatiques et politiques

La littérature spécialisée relative à la décentralisation dans les États fragiles est rare. En dehors des études de cas³, elle se présente le plus souvent sur le mode normatif. La décentralisation y apparaît comme une modalité d'organisation de l'État censée favoriser la bonne gouvernance. De même, les grands bailleurs de fonds et autres organismes internationaux actifs dans l'aide au développement (FMI, BM, UE, OCDE) semblent tenir pour acquise la supériorité du modèle décentralisé et le recommandent à leurs bénéficiaires (Majerowicz 2006 ; Dege Consult 2006 ; ECDPM 2006). Les vertus généralement reconnues à la décentralisation de l'État peuvent être regroupées en quatre catégories : (i) efficacité administrative et bonne gouvernance ; (ii) démocratie et participation ; (iii) reconnaissance et prise en compte des identités locales ; (iv) aide à la transformation des conflits. Le fait que les processus de décentralisation dans les États fragiles comportent des risques significatifs, notamment en matière de sécurité, fait l'objet d'un traitement beaucoup plus succinct dans la littérature académique et les rapports des grandes institutions internationales.

En situation de postcrise ou de postconflit et dans les États fragiles, la décentralisation a souvent pour principal objet de combler le déficit de légitimité de l'appareil de l'État, qui a perdu une part importante de sa crédibilité auprès des citoyens. Cette perte s'explique par l'incapacité de l'État à maîtriser le conflit et à protéger sa population contre les sources d'insécurité, tant externes qu'internes, mais également par la dégradation – voire l'interruption – des services publics, du fait des péripéties du conflit. Elle s'explique enfin par le fait que, livrés à eux-mêmes et privés de leur salaire, les agents de l'État sont à leur tour devenus source de harcèlements divers et d'insécurité pour leurs administrés (Amnesty International 2007).

La restauration de la légitimité de l'État constitue donc un enjeu essentiel de la décentralisation dans un État fragile, et ce, sur deux plans : vertical et horizontal. Le premier plan, celui de la légitimité verticale, se traduit par l'allégeance de la population et de l'appareil administratif aux structures politiques de l'État. En d'autres termes, l'État recouvre une autorité incontestée sur l'ensemble de son territoire, il est reconnu comme tel. Cette légitimité verticale doit se doubler d'une légitimité horizontale, se traduisant par un consensus sur les valeurs fondamentales qui animent le corps social et dont l'État est le garant. La légitimité prend la forme d'un sentiment d'appartenance à un ensemble sociopolitique commun. En l'absence de celui-ci, la légitimité verticale ne peut s'appuyer sur des fondations solides et la cohésion de l'État se voit fragilisée.

³ L'Afrique du Sud a fait l'objet de nombreuses études, ainsi que le Mali, quoiqu'en nombre plus restreint. Moins connu, le cas de l'Ouganda présente sans doute un intérêt particulier dans la compréhension des enjeux pour la RDC.

En RDC, la phase de transition a mis en évidence l'importance de la question du partage du pouvoir dans une société divisée par plusieurs années de conflits. À bien des égards, la même question va se poser aux différents niveaux de pouvoir mis en place par la nouvelle Constitution congolaise. Cette fois, cependant, il n'y aura pas d'encadrement international et ce sont les dynamiques locales qui détermineront le cours des événements.

La tenue des élections nationales et provinciales en 2006 constitue en soi une réussite remarquable qu'il convient de saluer. Il s'agit cependant de garder à l'esprit les dangers de l'application de la règle de la majorité dans une société divisée. L'effet boomerang de ce qui peut rapidement être perçu comme une dictature de la majorité peut se révéler lourd de danger, si des mécanismes de partage du pouvoir ne sont pas simultanément mis en place. Le débat sur la loi établissant le « statut de l'opposition » révèle deux modèles. Le premier est celui de la « pilarisation » reposant sur une société civile fortement structurée en « piliers » dont les intérêts sont relayés auprès des institutions politiques par des corps intermédiaires affiliés. Le second s'appuie sur une approche dite « intégrative » favorisant le mixage de la société civile et encourageant la création de corps intermédiaires dont l'affiliation est plus complexe.

La composition des organes représentatifs et les modalités électorales orientent souvent de façon décisive vers l'un ou l'autre de ces deux modèles. En RDC, les modalités de partage du pouvoir pendant la phase de transition favorisaient la « pilarisation ». Les élections nationales ont modifié les choses en établissant un clivage majorité/opposition consubstantiel au principe de démocratie représentative. En dépit d'un gouvernement très large, certains aspects de *majority dictatorship* émergent ici et là. On retrouve par ailleurs des modalités de fonctionnement des institutions décentralisées révélant une approche plus intégrative. Ainsi, la cooptation de membres des assemblées provinciales parmi les chefs coutumiers introduit au sein de l'organe législatif provincial une dynamique distincte de celle des partis politiques.

Le processus de décentralisation, si nécessaire soit-il dans un pays aussi vaste que la RDC, comporte des risques que l'on aura d'autant plus de chance de prévenir qu'ils auront été pris en compte dès le début du processus. La liste qui suit n'est pas exhaustive, mais donne un bon aperçu des ornières à éviter.

En premier lieu, on pense naturellement au risque de capture du pouvoir local par des forces politico-militaires demeurées jusqu'ici réfractaires aux programmes de désarmement et de réintégration mis en place avec l'appui de la Mission d'observation des Nations unies au Congo (Monuc). Ce risque existe surtout au Kivu, mais pas uniquement. En second lieu, il ne faut pas cacher que la structure décentralisée qui se met en place générera des coûts supplémentaires non négligeables (salaires, frais de fonctionnement...), qu'elle dispersera l'autorité de l'État et qu'elle donnera lieu à une prolifération de structures électives. À court terme, certaines entités risquent d'être confrontées

à une pénurie de fonctionnaires et de mandataires compétents, et l'évidement du pouvoir central risque de ne pas être compensé par la mise sur pied des services décentralisés correspondants. Enfin, les craintes les plus vives concernent le maintien de la cohésion économique du pays qui pourrait être menacée par la concurrence fiscale et réglementaire entre des provinces très inégalement dotées en richesses naturelles. Dans le pire des scénarios, des tensions sécessionnistes pourraient réapparaître.

La question fiscale

Dans son article 175, la Constitution stipule que 40 % des recettes fiscales à caractère national seront attribués aux provinces et 50 % à l'État central. Les 10 % restants alimenteront une caisse de péréquation destinée à compenser les inégalités économiques entre les provinces. Instruit par l'expérience du passé et influencé par le poids politique de certaines provinces, le constituant a jugé utile de préciser que la quotité des recettes à caractère national attribuée aux provinces serait « prélevée à la source ». Dans l'esprit du constituant, il s'agit d'éviter de voir ces ressources transiter par Kinshasa et dépendre du bon vouloir du gouvernement central pour la rétrocession de ces montants. Cette disposition témoigne une fois encore du climat de suspicion qui a présidé au processus constituant. Ce climat explique la défiance qui caractérise les relations entre les gouverneurs et le gouvernement au printemps 2007. La presse congolaise a ainsi rapporté les vifs débats ayant opposé, au cours du mois de juin, les représentants des provinces au gouvernement central sur la question de l'applicabilité de cette disposition pour l'année fiscale 2007. Cette défiance s'apaisera, quoique très graduellement, après la mise en route de la dynamique préparatoire au Forum national sur la décentralisation, dans le courant de l'été.

Bien que technique, le débat sur la « rétrocession » est capital en raison de ses implications financières, économiques et politiques. Emmené par les leaders des provinces les plus riches (Bas-Congo, Katanga, Kasai), un front commun des autorités provinciales se constitue pour revendiquer la rétrocession, dès l'année budgétaire 2007, des recettes fiscales attribuées aux provinces par la Constitution. Le gouvernement répond à cette revendication en mentionnant l'impossibilité d'appliquer la rétrocession sans accomplir un certain nombre de préalables, à savoir une loi-cadre sur la décentralisation et l'adoption de mesures d'applications. Au-delà de ces prérequis législatifs, le gouvernement indique, à juste titre, que l'application immédiate et sans correctif de la règle des 40 % aboutirait à des aberrations et à des inégalités colossales entre les provinces. Une part substantielle des recettes fiscales étant, en effet, générées par le transit des marchandises et par des droits d'exploitation, leur perception se concentre géographiquement aux points de passage obligés que sont, notamment, le port de Matadi au Bas-Congo et le poste frontière de Kasumbalesa au Katanga.

Quant à Kinshasa, elle doit à son statut de capitale du pays de fiscaliser les ressources naturelles (pétrole du Bas-Congo, diamants des deux Kasai et bois des provinces forestières...). Les estimations de la Banque mondiale disponibles dès le printemps 2007 (*Le Potentiel*, 25 mai 2007) indiquent que la Ville-province de Kinshasa alimente le budget national à hauteur de 38 %, le Bas-Congo, de 33,42 % et le Katanga, de 19,53 %. Sans correction, la mise en œuvre de la règle des 40 % aurait pour conséquence de concentrer plus de 90 % des ressources attribuées aux provinces dans ces trois seules entités, toutes les autres devant se partager les 10 % restants, certaines recevant moins de 1 %.

Quelle que soit la pertinence des arguments avancés par le gouvernement, ils se heurtent à une fin de non-recevoir et à un front commun des provinces en faveur de l'application immédiate de la règle des 40 %. Force est de constater que le gouvernement central porte une part de responsabilité dans la dégradation du climat. En proposant une dotation provisoire de 47 milliards de francs congolais alors que les provinces comptaient sur 268 milliards (40 % des recettes courantes estimées alors à 670 milliards pour 2007⁴), le gouvernement contribue grandement à souder le front provincial et à radicaliser son opposition. Mobilisé par la « Déclaration de Matadi », et emmené par François Kimasi, président de l'assemblée provinciale du Bas-Congo, ce front contraint le gouvernement central à faire marche arrière et à concéder aux provinces l'application de la retenue à la source des 40 % (déclaration du ministre de l'Intérieur, Denis Kalume, le 6 juin 2007). Les questions pratiques sont renvoyées à une commission paritaire dont les travaux aboutissent à un scénario complexe organisant une rétrocession différenciée en fonction des catégories de revenus. Les recettes douanières, en particulier, seraient éclatées en deux sous-catégories. Pour chacune d'elle, une formule de pondération serait appliquée en fonction de la province de collecte des droits, de la province de destination de la marchandise et des autres provinces (Banque mondiale-Commission européenne 2008 : 17). Les simulations réalisées par la Banque mondiale et la Commission européenne indiquent toutefois que l'application de ce système, s'il relève très légèrement le seuil minimal de rétrocession par habitant, entraîne un accroissement de l'écart de rétrocession par tête entre les provinces riches et les provinces pauvres d'une année à l'autre, ce qui conduit au risque d'une décentralisation à deux vitesses.

Au-delà de la seule question fiscale, ces événements posent la question plus fondamentale de la cohérence du processus de décentralisation. Bien que faible et largement déstructuré, l'État congolais existe bel et bien. Est-il bien raisonnable de vouloir appliquer les dispositions de la nouvelle Constitution, sans prévoir des modalités de transition de façon à garantir la continuité de l'État et de ses services, tout en donnant toutes leurs chances aux provinces et aux entités décentralisées dans l'exercice de leurs nouvelles compétences ? Idéalement,

⁴ Depuis, le budget déposé par le gouvernement devant l'Assemblée nationale a réévalué les recettes courantes à un peu plus de 906 milliards de francs congolais.

n'eût-il pas été préférable que se mette en place, entre le gouvernement central et les provinces une concertation portant sur la planification et la coordination des transferts de compétences, de la fonction publique et des recettes fiscales ?

Dès le mois de juin 2007, la Banque mondiale, par la voix de son chef de mission « gouvernance », Tony Verheijen, ne cache pas son inquiétude à cet égard, en préconisant « d'éviter toute précipitation et d'aller étape par étape ». Elle suggère de « céder petit à petit quelques responsabilités aux provinces, par exemple en matière de santé et d'éducation, de sorte que, dans trois ou quatre ans, la rétrocession soit effective ». Depuis lors, les experts de la Banque mondiale et de la Commission européenne ont affiné leurs recommandations en suggérant des scénarios de transfert graduel des compétences aux entités décentralisées (Banque mondiale-Commission européenne 2008).

On peut en effet s'interroger sur l'opportunité de formuler des recommandations sur la question fiscale, alors même que le processus de rétrocession semble être engagé dans une dynamique irréversible. Rien ne garantit que la commission paritaire parvienne à un accord aussi rapidement que l'escomptent les provinces. De surcroît, l'unanimité affichée par ces dernières au cours du débat sur l'autonomie fiscale risque de se lézarder au moment du partage des recettes. Comment les provinces favorisées par la géographie auraient-elles pu confisquer l'essentiel de la manne fiscale sans s'attirer les réactions de leurs homologues moins bien nanties ? Se posent alors les questions fondamentales de la structure générale de la fiscalité congolaise, de la mise en œuvre effective du prélèvement à la source (alors même que la Constitution stipule par ailleurs que la perception de l'impôt demeure une prérogative de l'État) et, enfin, des mécanismes de péréquation à mettre en œuvre pour assurer la cohésion du pays.

À cet égard, les chiffres évoqués plus haut ne laissent aucun doute. Si l'on se borne à une interprétation littérale de la Constitution, les disparités de recettes entre les provinces seront telles que les entités les plus défavorisées ne pourront couvrir ne serait-ce que les frais de fonctionnement des organes provinciaux, tandis que les plus riches disposeront de moyens financiers considérables. La caisse de péréquation, alimentée par 10 % des recettes à caractère national, ne suffira en aucun cas à corriger de si grandes disproportions.

De façon assez inattendue, les discussions de l'été de 2007 permettent d'apaiser les tensions sur ces questions clés. L'intégration de la commission paritaire dans la dynamique de préparation du Forum permet de restaurer la confiance, ouvrant ainsi la voie à une dynamique beaucoup plus constructive. Au terme du processus, la commission chargée des questions financières dans le cadre du Forum sur la décentralisation produit des conclusions raisonnables et pragmatiques. L'acquis essentiel est l'affirmation du principe de solidarité entre les provinces, par-delà la seule caisse de péréquation. À ce sujet, la commission

compétente du Forum national sur la décentralisation adopte les conclusions suivantes :

- les fonds de cette caisse profitent à toutes les provinces et les entités territoriales décentralisées (voir lexique ci-après) ;
- l'organe de gestion de cette caisse sera une structure souple, légère et représentative de l'État et des provinces ;
- pour des besoins d'efficacité, les frais de fonctionnement de la structure seront prélevés sur le budget de la caisse ;
- les projets éligibles auprès de cette caisse devront s'inscrire dans une démarche qui tient compte du plan d'aménagement des provinces ;
- les provinces accusant un retard de développement doivent bénéficier de plus de moyens que les autres ;
- la caisse de péréquation sera placée sous la tutelle du ministère ayant le Plan dans ses attributions.

L'adoption de ces conclusions de principe est encourageante et témoigne d'une notable amélioration du climat politique général. Cependant, tout reste à faire en termes d'opérationnalisation. De surcroît, la RDC ne peut faire l'économie de mesures beaucoup plus ambitieuses. Un audit général de la fiscalité congolaise s'impose, de même que la mise en place d'outils statistiques et de comptabilité publique prenant en compte le découpage des nouvelles provinces. Alors seulement pourra être envisagée une réforme graduelle de la fiscalité, abandonnant les prélèvements assis sur le transit et les concessions au profit de prélèvements assis sur la valeur ajoutée.

Les défis politiques

Si le constituant congolais ne s'est pas trompé en estimant que la décentralisation est la seule voie institutionnelle susceptible de relever le défi de la gouvernance dans un pays aussi vaste que la RDC, il n'a peut-être pas mesuré à quel point la mise en œuvre de la décentralisation au départ des dépouilles d'une structure étatique unitaire représente en elle-même un défi de gouvernance. On ne planifie pas la transformation d'une maison habitée de la même façon que l'on planifie une construction neuve. Généralement, les contraintes liées au maintien de l'ensemble des fonctions allongent et compliquent le processus. Il en va de même pour une réforme de l'État, plus complexe à penser et à mettre en œuvre qu'un processus constituant au sens strict. Or, tout se passe comme si le constituant congolais avait fait table rase du passé en se focalisant sur l'avenir. Il a donc raisonné en constituant pur et simple, et non en réformateur de l'État. La Constitution livre ainsi les plans de la nouvelle république congolaise tout en demeurant muette sur les modalités de réforme de l'État : ni dispositions transitoires, ni dispositif de pilotage.

Dès la mise en place du nouveau gouvernement, la confusion s'installe. Faut-il nommer des ministres pour les portefeuilles dont les compétences sont destinées à être transférées aux provinces ? Une application littérale des dispositions constitutionnelles suggère une réponse négative, puisque la nouvelle Constitution attribue lesdites compétences aux provinces sans condition ni délai. Toutefois, le principe de continuité de l'État et du service public de même que le pragmatisme et le bon sens amènent à la conclusion inverse. Au moment de la formation du gouvernement, en effet, tout indique que les provinces ne seront pas en mesure d'exercer les compétences qui leur sont dévolues par la Constitution.

Le fait d'avoir confié le pilotage de la décentralisation au ministère de l'Intérieur se révélera rapidement préjudiciable au bon déroulement du processus. La personnalité du ministre⁵ y est probablement pour quelque chose, mais, plus fondamentalement, il y a une contradiction intrinsèque entre la fonction – régaliennne par excellence – de la préservation de l'intégrité de l'État et la mise en œuvre d'une réforme qui privera ce même État d'une part substantielle de ses prérogatives.

Au printemps 2007, la tension est à son comble et il ne se passe pas une semaine sans qu'un accrochage ne survienne entre Denis Kalume et les autorités provinciales. Au-delà de la question de la rétrocession, déjà évoquée, qui a occasionné des échanges très rudes entre les intéressés, citons la nomination par le ministre de l'Intérieur de hauts fonctionnaires aux postes de directeurs des assemblées provinciales, ayant suscité des réactions offusquées des provinces qui n'ont pas manqué de rappeler que l'article 204 de la Constitution mentionne la fonction publique provinciale parmi les compétences exclusives attribuées à ces dernières.

Il serait cependant injuste d'attribuer la responsabilité de la situation d'alors au seul ministre de l'Intérieur. Le maximalisme des revendications provinciales consistant à refuser systématiquement toute autre solution que l'application immédiate et intégrale de la Constitution a, lui aussi, grandement contribué à envenimer l'atmosphère. À la tête du « front » provincial, François Kimasi, déjà évoqué, est épaulé par Gabriel Kyungu (Katanga) et Nsingi Mbemba (Kinshasa). Ce n'est évidemment pas un hasard si l'on retrouve à la pointe de ce combat les représentants des trois provinces qui bénéficieront de l'essentiel des recettes prélevées à la source et présentent les perspectives de développement économique les plus prometteuses. Plus généralement, ces provinces disposent des meilleurs relais dans la capitale, des députés les plus influents à l'Assemblée, des meilleures connexions internationales. Le caractère quasi fédéral de la

⁵ Denis Kalume Numbi, ancien général des Forces armées congolaises, est ministre d'État de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Sécurité. Son inclination pour une application prudente et graduelle de la décentralisation a généré bien des frictions avec les autorités provinciales. Lors du remaniement d'octobre 2008, il a été remplacé par Antipas Mbusa Nyamwisi.

nouvelle Constitution de la RDC est le résultat le plus tangible de ce rapport de force politique.

À cet égard, l'acquis essentiel du Forum qui s'est tenu au mois d'octobre 2007 est l'adoption du principe de la mise sur pied d'un organe de pilotage de la décentralisation. Celui-ci devrait réunir les différentes parties prenantes, organiser le phasage et coordonner la mise en œuvre d'une décentralisation apparue comme un processus au cours des discussions du Forum.

Le défi de la cohésion macroéconomique et des finances publiques

En 2007, le FMI en RDC délivre un *satisfecit* global au gouvernement Gizenga, notamment concernant sa politique d'appréciation du franc congolais et de stabilité des prix. Cyrille Briançon, directeur Afrique du FMI, insiste néanmoins sur le fait que la politique budgétaire et monétaire du gouvernement doit s'inscrire dans la durée pour parvenir à rassurer les investisseurs potentiels. Avec des taux de croissance estimés à 6,5 % en 2007 et 6,9 % en 2008, une inflation maîtrisée à 8,9 % en 2008 et des finances désormais assez proches de l'équilibre, le Congo présente un profil macroéconomique inespéré, compte tenu de la situation catastrophique qui prévalait il y a quelques années à peine (Banque mondiale-Commission européenne 2008 : 6).

Ainsi que le notent les experts (Banque mondiale-Commission européenne 2008 : 5), un des défis majeurs de la décentralisation en RDC réside dans la mise en place d'un système de finances publiques dépendant pour une large partie des financements autonomes. Un tel système n'est possible que si les autorités mettent en place des mesures qui permettent d'accroître sensiblement les recettes de l'État, tout en respectant le principe d'incitation à l'activité économique. Ces efforts doivent être réalisés tant au niveau des recettes d'intérêt commun qu'au niveau provincial.

L'impact macroéconomique de la mise en œuvre de la décentralisation est difficile à apprécier. Plusieurs questions doivent faire l'objet d'une attention particulière. Sur le plan des recettes, tout d'abord, le pouvoir central risque d'éprouver de grandes difficultés budgétaires, dès lors qu'il sera privé de 40 % de ses recettes fiscales, sans voir ses charges diminuer dans les mêmes proportions. Le risque de voir dérapier son déficit budgétaire est donc réel. Au niveau des dépenses, en l'absence de mécanismes de limitation des déficits des entités décentralisées, les perspectives ne sont guère meilleures. Les projets de loi organique portant décentralisation en sont dépourvus. Ils semblent renvoyer cette question à une autre loi organique, à adopter, qui serait consacrée aux aspects budgétaires. Le déficit global des pouvoirs publics pourrait très vite se trouver hors de tout contrôle et faire replonger le pays dans les affres d'une inflation galopante.

La question du découpage

Le découpage territorial, et en particulier la transformation des districts actuels en 26 nouvelles provinces, relève d'une rationalité aisément compréhensible, si l'on compare la taille de ces nouvelles entités avec celle des entités d'autres États décentralisés. Les anciennes provinces étaient bien trop vastes pour pouvoir exercer les nouvelles compétences octroyées par la Constitution. Pour certains, ce nouveau découpage pose, cependant, davantage de problèmes qu'il n'en résout, en raison de son caractère arbitraire (Oga Ukelo 2008 : 22). Il n'y a eu, en effet, aucun recensement de la population, aucun inventaire des ressources disponibles, ni aucune consultation des populations concernées. Dans un nombre significatif de futures nouvelles provinces, les infrastructures minimales nécessaires n'existent tout simplement pas pour installer les nouvelles institutions. De surcroît, dans certains cas, le choix du futur chef-lieu génère de sérieux différends entre villes soucieuses d'accueillir en leur sein les nouveaux organes et de bénéficier des retombées économiques qui ne manqueront pas de les accompagner.

À cet égard, le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud), rejoint par certains élus congolais (Oga Ukelo 2008 : 23-25), estime qu'il serait plus prudent de programmer la mise en place des nouvelles provinces après le début de la nouvelle législature (2011). Une mise en place plus précoce, dans deux ou trois ans, comme cela est envisagé, se révélerait en effet contre-productive et extrêmement coûteuse. De surcroît, ce délai supplémentaire pourrait être mis à profit pour créer les infrastructures manquantes pour accueillir les nouveaux services provinciaux, ainsi que pour améliorer l'accès au chef-lieu.

Un processus sous perfusion internationale

La RDC demeure fragile, tenue à bout de bras par la Communauté internationale, laquelle a encadré le processus de transition, déployé la Monuc, financé et supervisé les élections... Le processus de décentralisation lui-même a bénéficié de l'appui de l'Union européenne, de la Banque mondiale et du Pnud. Cet appui a été décisif non seulement en termes d'apport d'expertise juridique et financière, mais aussi et surtout dans l'accompagnement du processus politique qui a abouti au Forum national sur la décentralisation, en octobre 2007. Alors que le pays fait face à des défis considérables, les partenaires internationaux de la RDC se trouvent dans une situation nouvelle qui n'a peut-être pas été suffisamment anticipée. Si l'ensemble du processus de transition ayant mené aux élections a été encadré par le Comité international d'accompagnement de la transition (Ciat), rien, en effet, n'a été prévu pour succéder à cette structure.

Dotées d'une légitimité électorale incontestable, les nouvelles autorités congolaises entendent exercer pleinement leur souveraineté. Dans ce nouveau contexte, une structure contraignante telle que le Ciat n'avait plus lieu d'être. L'enjeu consistait dès lors à mettre en place un nouveau mécanisme assurant une coordination efficace entre les intervenants internationaux (Monuc, Pnud, BM, FMI et les principaux États partenaires) et les autorités de la RDC, sans que ces dernières se sentent atteintes dans leur souveraineté.

Le gouvernement belge, en plein accord sur ce point avec le secrétariat général de l'ONU, s'est fortement engagé dans ce dossier en attirant l'attention des États et des institutions partenaires de la RDC sur la nécessité de mettre en place un dispositif post-Ciat. Progressivement, la Belgique est parvenue à rallier les différents intervenants à son point de vue. À partir du mois de janvier 2007, elle a profité de sa présence au Conseil de sécurité pour accélérer la formation d'un consensus autour de cette idée. Finalement, les efforts belges ont abouti à l'insertion du paragraphe 8 de la résolution 1756, adoptée par le Conseil de sécurité le 15 mai 2007. Ce paragraphe « encourage le gouvernement [de la RDC] et les principaux partenaires de la République démocratique du Congo à mettre en place un arrangement efficace pour une consultation régulière permettant un dialogue politique, en vue de favoriser la compréhension par les partenaires clefs des objectifs et des initiatives du gouvernement, le maintien de l'engagement international et une action concertée des partenaires internationaux du pays pour prévenir les crises ou y répondre⁶ ».

La structure de dialogue actuelle, dite P3+2⁷, s'efforce de donner un contenu concret à cette résolution. D'un commun accord avec Jean-Marie Guéhenno, le secrétaire général adjoint pour les opérations de maintien de la paix, la décision a été prise de mandater le représentant spécial de Ban Ki-moon pour la RDC pour coordonner le suivi de ce dossier. Le remplacement de William Lacy Swing, qui occupait la fonction depuis mai 2003, apparaissait en effet nécessaire. Quelles que soient les qualités de ce dernier, il devenait de plus en plus difficile de maintenir à ce poste une personnalité qui avait été amenée à affirmer son autorité durant la phase de transition et qui, de ce fait, suscitait une certaine méfiance de la part des dirigeants de la RDC. C'est dorénavant au Britannique Alan Doss⁸ qu'il appartient de définir un nouveau *modus vivendi* avec les autorités congolaises.

Il convient de souligner à quel point la question de la coordination des partenaires internationaux de la RDC revêt une grande sensibilité politique. Les dirigeants de la RDC doivent poursuivre deux objectifs au moins partiellement

⁶ § 6 de la résolution 1756 (2007) adoptée par le Conseil de sécurité le 15 mai 2007, S/RES1756(2007).

⁷ Trois membres permanents du Conseil de sécurité, à savoir les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, plus l'Afrique du Sud et la Belgique.

⁸ Alan Doss a auparavant exercé les fonctions de chef de mission de l'ONU au Liberia et en Côte-d'Ivoire.

contradictoires. D'une part, il leur faut affirmer leur autorité et démontrer à la population congolaise qu'ils exercent pleinement la souveraineté du nouvel État, revêtu dorénavant de la légitimité internationale. D'autre part, ils doivent aussi maintenir les grands bailleurs de fonds internationaux au chevet d'une république encore bien éloignée du moment où elle sortira de sa situation de dépendance vis-à-vis de l'aide internationale. Inévitablement, ce dilemme politique génère des tensions dont l'intensité varie en fonction des thématiques et des personnalités en présence. Si le courant passe mal entre le président Kabila et le ministre belge des Affaires étrangères, Karel De Gucht, les relations belgo-congolaises demeurent bien meilleures que ne pouvait le laisser présager le coup de sang du printemps 2008, médiatisé à l'envi⁹. Il n'en demeure pas moins que, en matière de réforme du secteur de la sécurité et d'appui à la décentralisation, la Belgique favorise l'approche multilatérale et la coordination entre les intervenants internationaux là où Kinshasa n'entend voir que des partenariats bilatéraux.

Les partenaires internationaux de la RDC ne sont pas dépourvus d'expérience en matière d'appui à la décentralisation. La question de la « transposabilité » de ces expériences à la RDC se pose cependant. De façon simple, on pourrait résumer les choses en disant que les principes de base s'appliquent *mutatis mutandis*, tandis que les modalités pratiques demandent à être repensées en profondeur en fonction des particularités du cas congolais. À cet égard, le comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD-OCDE) a conduit une réflexion générale sur les orientations prioritaires de l'aide au développement dans le domaine de la décentralisation. Il formule notamment les recommandations suivantes : (i) assistance technique (planification, administration, gestion publique) ; (ii) clarification de la répartition des responsabilités, en particulier sur le plan fiscal ; (iii) renforcement des capacités des mandataires locaux ; et (iv) représentation des groupes minoritaires (*affirmative action*).

À l'instar de ces recommandations peu surprenantes, on note dans la littérature spécialisée une nette tendance à sous-estimer les besoins du pouvoir central, lequel se trouve, paradoxalement, fortement sollicité dans un processus de décentralisation. Dans le cas particulier de la RDC, où le pouvoir central et ses structures administratives apparaissent affaiblis, déstructurés et délégitimés, les bailleurs de fonds devront se garder de focaliser l'ensemble des stratégies d'appui sur les seules entités décentralisées. Les experts de la Commission européenne et de la Banque mondiale notent à cet égard que « le redressement des dysfonctionnements qui altèrent les services publics congolais ne sera pas à portée des provinces. D'une part, parce que les efforts à consentir sont énormes et vont exiger des capacités qui, pour le moment, n'existent pas au niveau des provinces. D'autre part, la majeure partie des problèmes liés aux services

⁹ Entretiens auprès de diplomates belges et congolais à New York (juillet 2008) et Bruxelles (août et octobre 2008).

publics ne pourront être résolus de manière efficace qu'à l'échelle centrale » (Banque mondiale-Commission européenne 2008 : 9).

Les partenaires de la RDC font face au défi d'intégrer le fait nouveau de la décentralisation dans la définition de leurs stratégies d'action. Parmi eux, la Belgique est concernée au premier chef. Ce n'est toutefois que très graduellement que la stratégie belge de coopération se livre aux adaptations nécessaires. Fin 2002, la « Note stratégique République démocratique du Congo » du ministère belge de la Coopération identifiait le renforcement des capacités locales comme un des axes prioritaires d'action de la coopération belge. Cet axe stratégique a connu plusieurs étapes de développement. Une première phase a pris la forme du Fonds social urbain (FSU) et de l'Appui aux initiatives locales de développement (AILD). Dans un second temps, le Programme d'appui aux initiatives de développement communautaire (Paideco) a été lancé avec des moyens plus importants (17,5 millions d'euros en 2006), dans les provinces de Kinshasa, du Bandundu, du Bas-Congo, du Katanga et du Kasai Occidental. Par ailleurs, un programme d'appui à la réforme de l'administration publique a été développé sur la période 2003-2006 par la Coopération technique belge (CTB) en partenariat avec le service public fédéral Personnel et Organisation (anciennement, ministère belge de la Fonction publique). Avec un budget de trois millions d'euros, ce programme a permis de mettre des experts de l'administration belge de la fonction publique à la disposition de son homologue en RDC.

La signature, le 2 mars 2007, du nouveau Programme indicatif de coopération (PIC 2008-2010) a officiellement relancé la coopération structurelle directe entre la Belgique et la RDC. Le PIC, doté d'une enveloppe de 195 millions d'euros destinée à des actions de coopération dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des infrastructures de base, de l'agriculture et de la bonne gouvernance, a pour objectif l'amélioration durable des conditions de vie des populations congolaises.

Pour l'heure, cependant, force est de constater que la Belgique aborde la décentralisation congolaise avec une extrême prudence. Le dossier est politiquement sensible et personne ne se montre très empressé de s'en saisir. Toutefois, les développements les plus récents, en particulier la réussite du Forum et l'adoption des lois de décentralisation, devraient lever les inhibitions et permettre que s'ouvre enfin une réflexion globale au sein de l'Administration belge. Un tel processus s'impose, car la décentralisation en RDC rend nécessaire une redéfinition des stratégies, des méthodes et des structures de l'action extérieure de la Belgique vis-à-vis de la RDC. En tant que partenaire de la RDC, il est important que la Belgique affiche son volontarisme plutôt que sa crainte à l'égard d'une réforme d'importance décisive pour l'avenir du pays.

Quoi qu'il en soit, en annonçant, dès la fin du mois de juillet 2008, soit à peine deux semaines après l'adoption des lois sur la décentralisation, la mise

à disposition par la Banque mondiale de cinquante millions de dollars pour la réussite de la décentralisation, la directrice générale, M^{me} Ngozi Okonjo-Iweala, a délivré un signal témoignant sans ambiguïté de l'importance accordée à ce processus par les grands bailleurs de fonds internationaux.

De la lecture des analyses produites par ces organismes internationaux (notamment Banque mondiale-Commission européenne 2008) se dégage une impression assez nette de scepticisme sur la capacité de la RDC à réaliser avec succès une décentralisation de type *big bang*, c'est-à-dire un transfert immédiat de leurs nouvelles compétences aux provinces et entités décentralisées. À longueur de pages et d'interviews, ces mêmes experts argumentent en faveur d'une approche graduelle qui, selon différents scénarios, organiserait un transfert progressif des compétences dévolues aux organes décentralisés. Or, la question du rythme de la décentralisation et le débat sur son éventuel phasage ne peuvent être appréhendés à partir de critères technocratiques. Cette question revêt en effet la plus haute sensibilité politique au sein du débat intercongolais sur la décentralisation. La plupart des partisans du phasage sont proches de la majorité au pouvoir à Kinshasa. Quelle que soit la pertinence technique de leurs arguments, ces derniers sont avant tout perçus par leurs opposants comme des arguties visant à retarder la mise en œuvre de la décentralisation et à privilégier une interprétation « centralisatrice » des dispositions constitutionnelles. Ainsi, la forte intrication des aspects techniques et politiques constitue une des principales difficultés auxquelles les partenaires de la RDC doivent faire face.

Conclusion

Dans un État fragile comme la République démocratique du Congo, la décentralisation ne peut être réduite à la seule transformation des structures institutionnelles. Car ces structures à transformer n'existent plus, ou se trouvent dans un tel état de déliquescence que la notion même de transformation n'a guère de sens. En l'occurrence, il semble davantage approprié de parler de la reconstruction par le bas des fonctions étatiques.

L'ensemble du processus souffre d'un problème général de planification et de timing. Ainsi, les élections provinciales se sont tenues en l'absence de loi organique définissant les relations entre les provinces, dotées de nouvelles compétences par la Constitution, et le pouvoir central. Dès lors, les nouvelles autorités provinciales se trouvent dépourvues de cadre juridique et les différends portant sur l'interprétation des dispositions constitutionnelles se multiplient entre ces dernières et le pouvoir central.

De surcroît, les autorités provinciales ont été élues et exerceront leurs nouvelles compétences dans le cadre géographique des onze anciennes provinces, alors même que le démembrement de ces dernières doit être réalisé dans les 36 mois suivant l'entrée en vigueur de la Constitution, afin de mettre

en place les 25 nouvelles provinces que la Loi fondamentale établit.

L'adoption récente des lois organiques sur la décentralisation ouvre la voie au fonctionnement des entités décentralisées, mais, en l'absence de loi budgétaire, la maîtrise des dépenses publiques n'est plus garantie. On peut, en outre, s'interroger sur la capacité des autorités provinciales à mettre en place une gestion responsable, alors que leur démembrement est d'ores et déjà programmé au profit des « nouvelles » provinces.

Sur le plan fiscal, la rétrocession de la quote-part provinciale (40 %) des recettes nationales posera d'importants problèmes d'équité et de cohésion, qui ne pourront être équilibrés par la seule caisse de péréquation. Des mécanismes provisoires de correction pourraient remédier partiellement à ces problèmes. Toutefois, à terme, seule une profonde réforme de la fiscalité congolaise semble à même de générer un cadre fiscal adapté à la nouvelle architecture institutionnelle du pays.

Enfin, plus globalement, se pose la question de la possibilité de réussir le processus de décentralisation, alors même que le gouvernement légitime n'est pas encore parvenu à restaurer son autorité sur l'ensemble du territoire. La question de la décentralisation ne peut pas être analysée en faisant abstraction du contexte géopolitique régional qui demeure tendu. Les accords de paix signés à Goma en janvier 2008 n'ont pas mis fin à l'insécurité au Kivu. De surcroît, les incidents au Bas-Congo sur la frontière angolaise, les risques permanents de débordement des conflits à la frontière nord-est de la RDC (Soudan, République centrafricaine), voire une brusque dégradation de la situation au Burundi constituent autant de paramètres susceptibles d'interagir avec les velléités sécessionnistes de certains acteurs politiques congolais.

En définitive, si la réussite de la décentralisation ne peut à elle seule conjurer l'ensemble de ces menaces, elle constitue, en dépit des défis et des risques évoqués plus haut, la seule voie d'avenir raisonnable pour la République démocratique du Congo.

Bibliographie

Amnesty International. 2007. Communiqué de presse, « RDC. Pas de stabilité sans véritable réforme de l'armée », *Index AI* : AFR 62/002/2007 (public), Bulletin n° 011 ÉFAI, 25 janvier 2007.

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR62/002/2007/fr/dom-AFR620022007fr.html>

Banque mondiale-Commission européenne. 2008. « Décentralisation en République démocratique du Congo : série des Notes analytiques sur la décentralisation préparée conjointement par les services de la Commission européenne et de la Banque mondiale », rapport inédit.

Banque mondiale-Commission européenne. 2008. « Note sur la décentralisation financière : série des Notes analytiques sur la décentralisation préparée conjointement par les services de la Commission européenne et de la Banque mondiale », rapport inédit.

Dege Consult. 2006. « Survey on Support to Local Governance and Decentralisation, for the Informal Donor Working Group on Local Governance and Decentralisation », OECD, novembre 2006.

ECDPM. 2006. « Concept Paper on the European Commission's Support to Decentralisation and Local Governance in Third Countries, Work in Progress », on behalf of Europe Aid and the Aid Delivery Methods Guidance and Training Programme, septembre 2006.

Liégeois, Michel. 2008. *La Décentralisation en RD Congo – Enjeux et défis*, Bruxelles, Grip, « Les Rapports du Grip », 2008/1.

Majerowicz, C. 2006. « La décentralisation et la gouvernance locale, quelle contribution de la CTB ? », rapport d'étude, Coopération technique belge, avril 2006.

Oga Ukelo, Jok. 2008. « Rapport de mission en République démocratique du Congo du 19 avril au 6 mai 2008 : les défis et les enjeux de la décentralisation en République démocratique du Congo », rapport inédit.

Résolution 1756 (2007) adoptée par le Conseil de sécurité le 15 mai 2007, S/RES1756(2007).

United Nations, Division for Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs. 1998. « Rethinking Public Administration: An Overview », New York, ST/TCD/SER.E/27.

Lexique

Caisse de péréquation : mécanisme prévu par la nouvelle Constitution qui prévoit que 10 % des recettes fiscales à caractère national doivent alimenter une caisse destinée à compenser les différences de ressources entre les provinces. Il est aujourd'hui acquis que la seule caisse de péréquation ne pourra suffire à compenser les différences entre les provinces les plus riches et les provinces les plus pauvres. C'est la raison pour laquelle des mécanismes additionnels de solidarité interprovinciale ont été évoqués lors du Forum national sur la décentralisation.

Ciat : le Comité international d'accompagnement de la transition est un comité consultatif chargé d'apporter son appui au processus de la transition. Il agit essentiellement comme médiateur dans les crises institutionnelles.

Commission paritaire : commission composée pour une moitié de représentants du gouvernement et pour l'autre, de représentants des provinces. Elle fut mise sur pied en juin 2007 pour remédier aux importantes divergences de vues entre le ministre de l'Intérieur et les provinces sur les modalités d'application des

dispositions constitutionnelles relatives à la répartition des recettes fiscales à caractère national. Assez rapidement, la commission paritaire a été intégrée dans le processus de préparation du Forum national sur la décentralisation.

Entité territoriale décentralisée : la nouvelle Constitution prévoit une subdivision territoriale à l'intérieur des nouvelles provinces de la manière suivante. La province est composée de villes et de territoires, la ville est composée de communes, elles-mêmes subdivisées en quartiers et/ou en groupements incorporés. Les territoires se composent de communes, secteurs ou chefferies. Les secteurs ou chefferies se subdivisent en groupements. Le groupement se subdivise en villages. Le territoire, le quartier et le groupement sont des entités territoriales déconcentrées et sont dépourvus de la personnalité juridique.

P3+2 : organe informel de coordination diplomatique entre les principaux partenaires de la RDC. Il a été mis en place après les élections de 2006 pour compenser la disparition du Ciat. Il est composé de trois membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, Grande-Bretagne et France) ainsi que de l'Afrique du Sud et de la Belgique.

Provinces : la nouvelle Constitution stipule en son article 2 que la République démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique. Ces provinces sont : Bas-Uele, Équateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai Central, Kasai Oriental, Kongo Central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Lulua, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo et Tshuapa.

Forum national sur la décentralisation : forum de réflexion autour de la décentralisation réunissant toutes les parties prenantes. Initialement programmé en juillet 2007, il fut reporté par deux fois pour, finalement, se tenir à Kinshasa en octobre 2007. Il fut précédé par un important travail préparatoire encadré par des experts du Pnud et de l'Union européenne. Le Forum a permis des progrès significatifs dans la compréhension commune de la décentralisation par les parties prenantes. Ses conclusions ont servi de base aux lois de décentralisation.