

Bâtir la démocratie d'en bas :
Vers un nouveau leadership et la bonne gouvernance au
niveau local

Mémoire pour la présidence française de l'UE
EurAc

C'est avec un grand intérêt que le réseau des ONG européennes pour l'Afrique Centrale EurAc a pris note de l'ambition de la présidence française de renforcer la politique européenne sur la gouvernance locale dans les pays ACP. La gouvernance locale est particulièrement pertinente en Afrique Centrale. La réhabilitation de l'état dans ses structures centrales et la mise en place de ses structures décentralisées y sont la clé pour une stabilité durable. Le mémoire qu'EurAc adresse à la présidence française de l'Union européenne identifie quelques principes de base et formule quelques recommandations pour bâtir la démocratie d'en bas en Afrique Centrale à travers d'une décentralisation réelle. Entre-temps, les analyses et les recommandations formulées dans notre mémoire à la présidence slovène sur la réforme du secteur de sécurité restent à l'ordre du jour et nous continuons à les mettre sur la table.

Nous trouvons important de rappeler ici les défis importants qui continuent dans le processus de paix dans la région des Grands Lacs. La situation y est toujours très fragile. Il y a des questions en suspens qui sont un préalable à la réussite de la démocratisation.

L'Afrique Centrale sort d'une longue crise et période d'instabilité politique, économique et sociale dont le résultat a été le démantèlement quasi-total des états : les institutions politiques, les instruments de l'état de droit, les structures administratives et les infrastructures socio-économiques ont été très affaiblies, et souvent même démolies. Les trois pays ont connu pendant des décennies un grand déficit de gouvernance qui a été, pour une grande part, à la base du démantèlement de l'état et de la crise qui s'en est suivie.

Les différentes crises dans les pays respectifs s'inscrivaient dans une problématique profondément régionale et internationale qui a débouché dans les années 90 dans un conflit que certains ont appelé «la première guerre mondiale africaine ». Une problématique de sécurité transfrontalière et la compétition autour des richesses naturelles du Congo en étaient les principaux enjeux.

Depuis lors, les trois pays sont passés par des périodes de transition qui ont été couronnées par des élections. Néanmoins, ces processus ne déboucheront pas sur une démocratie réelle, s'ils ne sont pas accompagnés par une nouvelle culture de gouvernance, où des mécanismes soient mis en place qui interpellent les représentants de l'état et les obligent d'être transparents et de justifier leur action.

La gouvernance concerne la façon dont les fonctions publiques sont exécutées et les ressources publiques administrées. Au niveau local, il s'agit de la capacité d'une région, d'une municipalité, d'une communauté de gérer ses propres affaires. La mesure dans laquelle les autorités décentralisées sont effectives et redevables, aura une grande influence sur le développement au niveau local.

Les enjeux de la décentralisation sont multiples. Elle a comme vocation de contribuer à la reconstruction de l'état et à la restauration de sa crédibilité. Elle est également censée être une école d'apprentissage de la démocratie, permettant aux citoyens d'exercer des responsabilités politiques au niveau local. Ainsi, la décentralisation jouera un rôle-clé dans le renouvellement du paysage politique à partir de la base, tout en amenant un développement économique plus harmonieux, favorisant les initiatives communautaires basées sur des dynamiques locales.

Nous soulignons l'importance de la participation citoyenne dans les processus de reconstruction nationale. Il faut la gestion participative des entités décentralisées et un développement participatif décentralisé. Le contrôle citoyen à la base renforcera la gouvernance responsable de la base vers le haut du système politique.

A. La situation actuelle

En RDC, les élections nationales du 2006 ont marqué la fin de la transition. Mais le processus de démocratisation est loin d'être achevé. Les bailleurs et partenaires internationaux de la RDC doivent continuer à prioriser l'appui matériel, politique et diplomatique à la suite de ce processus, dont la décentralisation est un aspect clef et l'organisation des élections locales est une étape cruciale.

Cette décentralisation est encore dans sa phase conceptuelle, définie par la Constitution de la Troisième République, qui a consacré le principe de *l'Etat fortement décentralisé*, pouvant à moyen et à long terme conduire vers une organisation territoriale de type fédéral. Elle consacre un Etat Central, 26 provinces et un millier d'*Entités Territoriales Décentralisées* (ETD). La Constitution prévoit pour ces ETD l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. La Constitution prévoit pour les provinces 40% des recettes nationales et renvoie dans une autre loi la nomenclature et les modalités de la répartition des autres recettes locales. En outre, 10% de la totalité des recettes de l'Etat alimenteront une caisse de péréquation comme instrument de la solidarité nationale destinée au financement des projets et des programmes dans les collectivités décentralisées. Pour l'instant, 11 provinces sont créées et pourvues d'autorités élues, avec les assemblées et des gouvernements provinciaux.

Au Rwanda, après la révision de la Constitution du 8 décembre 2005, un nouveau découpage administratif est opéré, passant de 106 districts à 30. Le nombre de provinces a été réduit à 5 : les Provinces du Nord, du Sud, de l'Est et de l'Ouest et la Ville de Kigali. Le Ministère de l'Administration Locale, ayant la gestion des provinces et districts dans ses compétences, ne compte actuellement que 10 agents techniques, le reste du personnel cadre ayant été placé au niveau des districts et des secteurs. L'objectif primordial de cette décentralisation est de rendre un service plus rapide et plus rapproché du bénéficiaire. Des élections pour les nouveaux cadres politiques et administratifs ont eu lieu en 2006. Elles ont abouti à la nomination des Maires à la tête des districts. Le niveau secteur, en dessous du district, a été doté d'un pouvoir plus large et multidimensionnel, limitant ainsi les déplacements des citoyens vers le district. Le grand défi au Rwanda est le renforcement des structures de base et la protection d'un espace d'expression libre qui permettra à la population et à la société civile de jouer pleinement leur rôle.

Au Burundi, le processus de décentralisation a été initié avec l'adoption de la loi communale du 20 avril 2005 et la tenue des élections locales la même année. Le gouvernement central s'est ainsi engagé à transférer les compétences et les ressources vers les gouvernements locaux élus. Les communes sont dotées d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. Des structures communautaires (CDC) ont été mises en place à tous les niveaux. Néanmoins, la loi communale est en révision, compte tenu des limites rencontrées dans sa mise en œuvre.

B. Cinq principes techniques à mettre en pratique sur le terrain

La décentralisation est une réforme de l'état qui créera le cadre pour la démocratie d'en bas et pour une gouvernance participative. C'est le terrain par excellence où le tissu associatif de la société civile a un rôle à jouer, non seulement dans les phases de consultation et de définition des politiques locales, mais aussi dans le monitoring de l'exécutif. Nous croyons d'ailleurs qu'il est très important d'impliquer, conformément à la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies, les réseaux et les associations de femmes dans ce processus.

La décentralisation est un processus fondamentalement politique, dont nous pensons qu'il est utile de rappeler les principes administratifs et techniques qui sont à la base :

1. La mise en place des collectivités territoriales jouissant d'une autonomie administrative définie par la loi et d'une personnalité juridique distincte de celle de l'état central
2. La mise en place d'une autorité délibérante et exécutive élue par les populations pour gérer les entités à la base, en collaboration avec la société civile et les opérateurs économiques
3. L'attribution à ces collectivités territoriales décentralisées de compétences propres accompagnées d'un programme de capacitation
4. La reconnaissance et la mise en pratique de l'autonomie de gestion budgétaire des collectivités territoriales décentralisées, ainsi que des systèmes de contrôle transparents et participatifs
5. La dotation des collectivités décentralisées de ressources humaines et financières et d'un patrimoine public et privé propres, distincts de ceux de l'état central.

La mise en pratique de ces cinq principes sera un exercice complexe où il sera nécessaire de veiller à l'unité des pays respectifs, à la cohésion et à la solidarité nationales.

Il sera non seulement nécessaire de réaliser une réforme approfondie des administrations publiques mais aussi un changement de culture politique et de mentalité de gestion.

C. Engagements et recommandations

Les ONG membres d'EurAc s'engagent à :

- 1) accompagner leurs associations partenaires dans la société civile sur le terrain à développer elles-mêmes des modes de fonctionnement transparents selon les mêmes principes de bonne gouvernance et les mêmes mécanismes de participation que celles qu'elles vulgarisent à la base
- 2) accompagner leurs associations partenaires en termes institutionnels, méthodologiques et financiers à jouer leur rôle démocratique à la base en participant à la planification de l'action du pouvoir exécutif décentralisé, et au monitoring de la mise en application de celui-ci.

EurAc s'adresse à l'Union Européenne et ses états-membres avec les recommandations suivantes :

a) d'ordre général

1. L'implication de l'UE pour la résolution pacifique des conflits dans la région des Grands Lacs, notamment pression et moyens en faveur de l'effectivité des accords de paix signés (CIRGL, Accords de Nairobi, Conférence de Goma). Pour consolider la paix dans la région des GL – l'UE devrait mettre de la pression sur les pays de la région pour qu'ils respectent leurs engagements pris dans les accords de paix (pour rappel, voir annexe : Priorité à la sécurité à l'est du Congo – Mémoire EurAc à la présidence slovène de l'UE).

2. L'Union européenne doit fournir l'assistance technique, méthodologique, logistique, matérielle et financière dont les pays de la région ont besoin pour la mise en place de leur processus de décentralisation. Cette assistance doit être accompagnée et appuyée par une pression diplomatique et politique au processus de démocratisation participative dans laquelle le rôle, les droits et les devoirs du citoyen sont centraux.
3. Les bailleurs de fonds devront se mobiliser autour de cette assistance et mettre en place une coordination qui garantira une approche harmonisée et l'uniformité des outils mis en place (en termes de formation, planification etc.) Il est primordial que l'appropriation, et donc le pilotage du processus, reste entièrement dans les mains des gouvernements respectifs
4. L'Union européenne doit soutenir l'élaboration d'un plan pédagogique qui (a) définit les mécanismes de concertation et de dialogue entre les différents acteurs et (b) définit la progressivité et un calendrier dans l'adoption des textes et mesures qui encadreront la réforme
5. Les Délégations de la Commission doivent faciliter et axer leur aide directe aux ANE (Acteurs Non-Etatiques) locaux afin de favoriser leur renforcement des capacités, et mettre en place des formations et des mécanismes d'informations régulières et adaptées à propos du fonctionnement de l'aide européenne aux ANE de la région en tenant compte de la résolution 1325 du Conseil de sécurité.
6. La complexité des concepts, et le fait que la démocratie soit embryonnaire, nécessitent une implication très importante de la société civile en termes d'éducation civique et de gouvernance participative. Elle doit être appuyée et renforcée en fonction de ceci par la coopération internationale
7. Chaque démocratie nécessite un monitoring constructif mais critique et de toute façon indépendant de l'action des autorités. Le vécu des valeurs de la démocratie, de la participation et de la redevabilité commence à la base. La communauté internationale doit contribuer à la création et à la protection de l'espace dans lequel la société civile et la presse peuvent jouer leur rôle démocratique.
8. Enfin, nous plaidons pour le renforcement des ressources financières des collectivités territoriales décentralisées : il est essentiel de mettre en place, d'une part, les modalités de transfert et de gestion des ressources financières et d'autre part, des mécanismes de mobilisation des ressources propres.

b) spécifiquement pour le Rwanda

1. Nous plaidons pour que l'Union européenne et ses états-membres encouragent et soutiennent la création d'une culture démocratique qui permet aux citoyens d'élire en toute indépendance leurs représentants à tous les niveaux, et d'un espace de débat qui permette à la population à la base de poser ses questions concernant la production agricole et la gouvernance locale afin de s'assurer que les services offerts répondent aux besoins des bénéficiaires.
2. Nous nous inquiétons du fait que le modèle de développement du Rwanda risque de passer à côté des défavorisés et nous invitons l'Union européenne et ses états-membres à encourager un focus sur les pauvres dans le développement rural, avec un espace pour l'agriculture familiale, afin de réduire l'écart entre les riches et les pauvres, et entre la ville et la campagne.
3. Nous invitons l'Union européenne à encourager le Rwanda à mieux structurer les contrats de performance signés chaque année entre les maires des districts et le Président de la République. Un système de suivi doit être mis en place pour assurer que ces contrats soient participatifs et répondent réellement aux priorités de la population.

c) spécifiquement pour le Burundi

1. Nous plaillons pour la consolidation du cadre légal et réglementaire de la décentralisation et du développement communautaire. Il est important notamment de préciser les compétences transférées aux communes et de renforcer leur autonomie vis-à-vis de l'administration centrale. De plus, l'accent devra être mis sur l'articulation entre les politiques sectorielles des Ministères et la planification communale ;
2. Nous insistons sur le nécessaire renforcement des capacités des communes et des structures communautaires de base pour la mise en œuvre des actions de développement. Au-delà de l'élaboration d'un plan de formation, il s'agira d'appuyer la mise en place d'un cadre cohérent de concertation au niveau communal.

d) spécifiquement pour la RDC

1. Nous plaillons pour la tenue des élections locales dans les meilleurs délais, en tenant compte des réalités logistiques, techniques et sécuritaires. La mise en place d'un cadre légal et d'un calendrier pour les élections est prioritaire. La communauté internationale doit assurer un encadrement financier, politique et logistique.
2. Les résultats des élections locales et de la mise en place des structures décentralisées doivent être consolidés et concrétisés par des initiatives citoyennes pour la gouvernance participative, notamment les actions d'éducation et de mobilisation citoyenne menées par la société civile. Celles-ci méritent d'être soutenues et accompagnées, y compris en termes financiers. Pour que le financement ait un impact, il faut qu'il se fasse à travers des procédures flexibles et non pas par des procédures lourdement bureaucratiques comme celles du PNUD. Dans un passé récent, celles-ci ont empêché à plusieurs reprises qu'une action efficace de la société civile ne devienne opérationnelle.

Pour plus d'informations :

Kris Berwouts

Rue des Tanneurs, 165 B - 1000 Bruxelles, Belgique

Tel: +32 (0)2 213 04 00

@: kris.berwouts@EurAc-network.org

www.EurAc-network.org



est le Réseau Européen d'ONG pour l'Afrique Centrale. EurAc se compose de 50 organisations membres de 13 pays européens AEDH, Alboan, ATOL, Broederlijk Delen, Brot für die Welt, CAFOD, Caritas France / Secours Catholique, CDI-Bwamanda, CCFD Christian Aid, CIMADE, CISS, CNCD, Commission Justice et Paix/francophone, CORDAID, COSI, Re+AC, Danchurchaid, Diakonia, Entraide et Fraternité, Fastenopfer / Action de Carême, Federacion de Comités de Solidaridad con el Africa Negra, Foncaba/KBA, Fondation Damien, Frères des Hommes/France, GRET, GRIP, ICCO, Institut Panos Paris, Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö, Louvain Développement, Manos Unidas, MEMISA, MISEREOR, Norwegian Church Aid, Solidarité Mondiale/Wereldsolidariteit, Solidarité Protestante, Solidarité Socialiste, SOS – Faim, Trocaire, Vredeseilanden, 11.11.11., Pax Christi International. Membres associés : BBO, IRC Belgium, Réseau Oecuménique de l'Afrique Centrale, Rete Pace per il Congo, Coopì, Ipis.