

GOVERNANCE LOCALE, CONFLITS ET CONSOLIDATION DE LA PAIX EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Rapport de recherche élaboré en
collaboration avec le Programme
Gouvernance et Genre de Trócaire RDC

PAR

NIAMH GAYNOR
Dublin City University
Irlande



JUIN, 2013

Cette recherche a été réalisée avec le support
de Trócaire et de la Royal Irish Academy.

Trócaire
Working for a just world.

RIA
ROYAL IRISH ACADEMY

Dr Niamh Gaynor est chargé de cours en développement international et directeur des programmes de maîtrise en relations internationales et en développement à la Faculté de Droit et Gouvernement à l'Université de Dublin, Irlande.

Email: niamh.gaynor@dcu.ie.

Résumé analytique

Le lien étroit entre la pauvreté, les inégalités, la marginalisation, l'exploitation et le conflit est maintenant bien établi. Tirant les leçons provenant de la littérature pertinente, il devient clair que l'efficacité des réformes de gouvernance locale dans les contextes post-conflit dépend de leur impact sur les conditions politiques, économiques et sociales des conflits. Ceci dépend en revanche des ententes, des motivations et des actions des différents acteurs à l'égard du projet de gouvernance locale ainsi que la pertinence d'appuis fournis dans ce contexte. Cette recherche, menée en collaboration avec le Programme de Gouvernance et Genre de Trócaire-RDC, examine le processus de gouvernance locale congolaise au niveau national, provincial et communautaire. La recherche implique une approche de méthode mixte qui comprend une analyse des documents législatifs et politiques pertinents; des entretiens aux niveaux national et provincial et des entrevues et des groupes de discussion d'un échantillon aléatoire d'environ 350 hommes et femmes « ordinaires » à travers 12 sites différents dans la province du Bas-Congo.

Les résultats d'examen indiquant des progrès au niveau national mettent en relief deux aspects importants liés entre eux. Il y a d'abord le fait que la décentralisation « politique » telle que décrite en RDC est en fait juste un peu une forme « territoriale » qui est enracinée dans les luttes des élites pour le pouvoir. La législation et la documentation des politiques font peu référence aux principes fondamentaux de la décentralisation politique telle qu'elle est entendue de façon plus générale - la redevabilité et la participation. En second lieu, il y a donc une réticence importante au niveau national à céder le pouvoir et à déployer le programme comme prévu initialement. Il est à noter que l'aide internationale dans ce domaine a évolué depuis 2011 du niveau national au niveau provincial et/ou des ETD.

Au niveau provincial au Bas-Congo, les résultats soulignent l'importance de l'emploi et de la création d'emplois pour les communautés comme unique priorité la plus importante pour elles ainsi que l'accès à des terres fertiles pour la subsistance et à des fins commerciales à petite échelle. Ces questions rémunératrices sont liées à quatre autres priorités - la sécurité alimentaire, l'éducation, la santé et la prévention des conflits et de la violence à la maison; ces dernières questions en assurent une plus grande importance pour les femmes. La responsabilité de la détérioration dans ces domaines est entièrement placée sur les autorités politiques et les résultats révèlent un fort niveau de frustration et de colère envers à la fois, le gouvernement et dans et au sein des communautés entre-elles. Une comparaison des priorités de la communauté avec celles du gouvernement provincial du Bas-Congo (à travers une analyse du plan provincial de développement) révèle un décalage général entre les priorités des autorités provinciales et celles des communautés. Cela suggère un faible niveau d'efficacité et de réactivité des structures provinciales aux besoins locaux à l'heure actuelle. Il est également noté que l'Etat ainsi que les acteurs externes fournissent un appui minimum à toute une série de domaines identifiés comme prioritaires par les communautés (y compris la protection de l'environnement, le changement climatique, le développement économique et la création d'emplois ainsi que la fourniture de services sociaux).

Au niveau local, les résultats des entretiens individuels et des participants aux groupes de discussion révèlent un certain nombre de choses importantes. Tout d'abord, la source la plus fréquente des conflits au sein des communautés est la jalousie, la haine et la calomnie

provoquée par une rupture de la confiance et des normes sociales en raison de la pauvreté croissante et du stress. Ceci est particulièrement aigu dans les sites urbains. Il est important de noter que, bien que certaines de ces questions soient traitées par les autorités locales, elles ne sont pas nécessairement résolues et dans certains cas, elles ont été exacerbées.

Deuxièmement, les cas de viol et de violence basée sur le genre ont augmenté alors que les «résolutions» de ces cas n'apportent aucun contrôle à la victime, avec une résolution axée uniquement sur le soutien financier pour l'enfant qui en résulte et la famille de la victime. Troisièmement, il y a un faible niveau de connaissances sur le rôle et la perception majoritairement négative des motivations des deux autorités, provinciales et des ETD. Ceci indique un faible niveau de légitimité de ces autorités. Il soulève également des questions sur leur capacité et leur volonté de représenter et de répondre aux intérêts et aux enjeux de leurs citoyens. Quatrièmement, alors qu'il y a un niveau significativement plus élevé de prise de conscience du rôle des autorités au niveau des sous-ETD (village, avenue, cellule, quartier, agglomération), seulement 18% des participants à la recherche les ont quelques fois consultées pour essayer de résoudre un problème, car ils préfèrent éviter le coût et l'humiliation publique liée à ce processus. Et cinquièmement, même si certaines des questions prioritaires pour les communautés sont d'un intérêt particulier pour les femmes (sécurité alimentaire, éducation et santé des enfants, violence basée sur le genre) et pendant qu'une majorité importante (80%) des répondants reconnaissent la possibilité (en théorie) pour les femmes d'assumer des rôles de leadership local, seulement 7% y voient une valeur ajoutée dans ce domaine. Les conclusions sur les obstacles à la participation politique des femmes sont d'ordre social et culturel ; ils sont importants à travers la société et mettent également en évidence les questions plus larges de la stratification.

Trois grandes leçons sont tirées de ces résultats. Tout d'abord, la confiance du public et la légitimité de l'Etat est faible, voire inexistante, tant au niveau national que provincial. Deuxièmement, les conditions pour une violence structurelle sont actuellement en place, et en augmentation dans le Bas-Congo car la richesse et la pauvreté vivent côte à côte dans un malaise, et dans une coexistence fréquemment inflammatoire. Et troisièmement, la décentralisation, dans sa forme actuelle semble peu probable d'atténuer ces conditions. C'est parce que ni la politique et ni la pratique ne prévoit des mesures pour la redevabilité envers les citoyens ou pour leur participation ; toutes les structures (y compris au niveau des ETD) restent à l'écart et isolées des gens ordinaires et l'accès est conditionné sur la base de richesse, de statut, de connexions et de prestige ; et les dirigeants et les autorités au niveau des sous-ETD restent concentrés sur le confinement de conflits et non sur leur transformation.

Revenant une fois de plus sur les liens entre gouvernance, conflits et violence, trois réformes du système de gouvernance locale sont proposées. La première est que cela aille au-delà des fonctions territoriales et administratives pour s'attaquer aux racines structurelles et de développement des conflits, transformant les conditions pour la violence plutôt que de seulement se limiter à tenter de gérer ses manifestations. La deuxième, c'est qu'il cherche à impliquer les citoyens eux-mêmes en a) incluant des mécanismes faciles pour la participation continue des différents groupes au sein de la société (et pas seulement les voix dominantes) ; b) incluant des mécanismes de 'traduction' de ces voix en une politique ; et c) intégrant les rétroactions / mécanismes de responsabilisation qui répondent honnêtement et de façon transparente aux écarts entre les apports des citoyens et les extraits des politiques, donnant une justification pour ceux-ci. La troisième réforme est que l'engagement de représentation réelle soit (re-)introduit à travers les autorités politiques et la culture plus largement où la

représentation veut dire la médiation entre différents groupes et acteurs, avec la qualité de la représentation déterminée par la qualité de cette médiation.

Table des matières

Résumé Analytique	1
Liste des Figures	5
Liste des Tableaux	5
Abréviations	6
Remerciements	7
1. Introduction	8
1.1 Contexte de la recherche	8
1.2 Objectifs de la recherche	9
2. Méthodologie de Recherche	10
2.1 Conception de la Recherche	10
2.2 Recherche Secondaire	10
2.3 Collecte des données Primaires	10
2.4 Codification et analyse des données et documentation	13
3. Constatations et analyse de la recherche	14
3.1 Contexte de l'étude: les liens entre la pauvreté, le conflit et la gouvernance locale	14
3.1.1 La RDC	14
3.1.2 Pauvreté et Conflit: explorer les liens	15
3.1.3 Le rôle de la décentralisation dans ce contexte	17
3.2 La décentralisation en RDC: Progrès notés à ce jour	20
3.2.1 Présentation de la décentralisation	20
3.2.2 Les contextes législatifs et politiques	23
3.2.3 Les principaux goulots d'étranglement	29
3.2.4 Appuis internationaux au processus	32
3.3 Gouvernance locale au niveau provincial	35
3.3.1 Bas-Congo: Pauvreté au milieu de l'abondance	35
3.3.2 Structures de gouvernance locale.....	38
3.3.3 L'efficacité et la réactivité des structures provinciales.....	41
3.4 Gouvernance locale au niveau communautaire	49
3.4.1 Sources de conflits locaux	49
3.4.2 Résolution des conflits locaux	50
3.4.3 Résoudre les problèmes de la communauté	52
3.4.4 Le rôle et recours aux structures locales (sous-ETD)	53

3.4.5	Le rôle des structures (local and provincial) des EDTs	57
3.4.6	La participation politique locale des femmes	58
4.	Conclusion et leçons apprises	63
Appendices		
Appendice 1:	Carte de la RDC	66
Appendice 2:	Calendrier des recherches de terrain	67
Appendice 3:	Bibliographie	69
Liste des Figures		
Figure 3.2.1	Nouvelle organisation territoriale nationale	22
Figure 3.3.2	Structure de gouvernance locale au Bas-Congo	41
Liste des Tableaux		
Table 2.3a	Sites de recherche au Bas-Congo	11
Table 2.3b	Participants à la recherche	12
Table 3.1.2	Les moteurs du conflit	17
Table 3.3.3	Priorités provinciales et communautaires comparées	47

Abréviations

BAD : Banque Africaine de Développement
ARV: Antirétroviraux
BDK: *Bundu Dia Kongo* ; un mouvement politico-religieux violent dans le Bas Congo
CEJP: Commission Episcopale Justice et la Paix
CONAFED : Comité National Femmes et Développement
COREF: Comité d’Orientation de la Réforme des Finances Publiques
CSMOD: Cadre Stratégique pour la Mise en Œuvre de la Décentralisation
CTAD: Cellule Technique d’Appui à la Décentralisation
CTB: Coopération Technique Belge
DAI: Development Alternatives Incorporated (financé par l’USAID)
DCU: Dublin City University
DFID: Agence Britannique pour le Développement International
ETD: Entité Territoriale Décentralisée
UE: Union Européenne
GDD: Groupe de discussion
VBG: Violence basée sur le genre
PNB: Produit National Brut
IDH: Indice de développement humain
RDH: Rapport sur le de Développement Humain
IRC: International Rescue Committee
OMD: Objectifs du millénaire pour le développement
MoU: Protocole d’accord
ONG: Organisation Non-Gouvernementale
PA2D: Programme d’Appui au Démarrage de la Décentralisation
RDC: République Démocratique du Congo
ASDI: Agence suédoise pour le développement international
SNEL: Société Nationale d’Electricité
SPSS: Progiciel de statistique pour les sciences sociales
PNUD: Programme des Nations Unies pour le Développement
USAID: Agence américaine pour le développement international.

Remerciements

Je tiens sincèrement à remercier les nombreuses personnes qui ont aidé à la logistique de cette recherche. Je tiens à remercier particulièrement Léa Valentini de Trócaire-RDC et Carol Ballantine de Trócaire-Irlande pour leur intérêt et leur enthousiasme pour le projet et pour leur soutien dans la préparation et l'exécution du travail sur le terrain. Mes remerciements vont aussi à Claude Kalonda Bamavu pour avoir assuré la sécurité de mes déplacements dans le Bas-Congo et à Christine Mansiantima et Guylain Lukalansoni de la CDJP à Matadi et Dieudonné Nzita et Julie Bavuma d'Inter-Action à Tshela, pour avoir partagé beaucoup de temps et beaucoup de discussions et d'idées fascinantes avec moi pendant que nous travaillions ensemble sur le terrain, ainsi que leur aide dans la réalisation d'un certain nombre de contacts avec d'autres groupes de discussion et des entretiens individuels eux-mêmes après mon retour en Irlande. Mes remerciements vont aussi aux nombreux groupes et individus qui ont participé à la recherche - les représentants des organismes, les fonctionnaires de l'Etat et les citoyens congolais.

En dépit de ces contributions, l'avertissement usuel s'applique et les vues et opinions exprimés dans ce rapport sont les miennes et ne représentent en aucun cas ni les vues de Trócaire ni celles de la CDJP ni d'Inter-Action, ni même d'aucune des agences ou ministères participant à la recherche.

« La décentralisation vise à contribuer à la promotion d'un développement humain durable et à la prévention des risques de conflit. Il s'agit aussi de créer de meilleures conditions de développement et l'enracinement de la démocratie locale »

(RDC: 2009: 24) ¹

“L'argent qu'ils [députés provinciaux] perçoivent dans le bureau provincial là-bas, c'est pour envoyer leurs enfants à l'école et bien vivre... tout l'argent qu'ils perçoivent, c'est pour leur propre vie, aller en Europe etc. Ils ne se soucient pas du tout de nous”

(Participant, GDD Femmes, Ntomba3

1. Introduction

Les sociétés ne se contentent pas seulement de sombrer dans le conflit et le désordre sans raison. Nous savons maintenant qu'il y'a un lien étroit entre la pauvreté, la marginalisation et les conflits politiques, économiques et sociaux. Alors que nombre des interventions internationales et de recherche dans les zones de conflit, consolidation de la paix et de la gouvernance ont porté à ce jour sur les élites et les institutions nationales, des recherches récentes mettent l'accent sur l'importance des tensions locales dans l'aggravation de la violence dans la plupart des situations de conflit et post-conflit. Deux facteurs sont particulièrement importants à cet égard - la perte de légitimité, de l'autorité et du contrôle de l'État au niveau local, et l'accès inégal aux ressources, aux services et aux besoins de base entre et à travers les différents groupes menant aux griefs et aux rivalités locales. Ces deux facteurs mettent en évidence l'importance des mécanismes de gouvernance locale - formelle ou informelle - à ouvrir un espace politique aux groupes jusqu'alors marginalisés pour qu'ils participent activement et s'approprient la prise de décisions et de priorités pour le développement local. Bien que ces mécanismes soient explicitement conçus pour ouvrir ces espaces, en fonction de la façon dont ils sont compris, mobilisés et soutenus, ils peuvent également reproduire et renforcer les inégalités économiques, sociales et politiques existantes. L'ampleur avec laquelle ces mécanismes transforment et/ou limitent l'espace politique en RDC est l'objet de la présente recherche.

1.1 Contexte de la recherche

Cette recherche a été menée en collaboration avec le Programme Gouvernance et Genre de Trócaire-RDC dans le cadre d'un vaste projet de recherche sur la gouvernance locale et la consolidation de la paix dans la région² des Grands Lacs. La recherche est soutenue à la fois par l'institution d'origine de la chercheuse, Dublin City University et par Trócaire-RDC. La base et la conception de la recherche a été négociée avec Trócaire-RDC sur une note de concept élaborée par la chercheuse en Août 2012 et il est à espérer que les résultats seront incorporés dans le Programme Gouvernance et Genre de Trócaire en RDC.

1.2 But de la recherche

L'objectif général de l'étude est le suivant:

- Evaluer les possibilités et les défis liés à la participation politique des citoyens au sein des structures de gouvernance au niveau local à travers un certain nombre de sites dans la province du Bas-Congo.

A cet égard précisément, la recherche vise:

- A évaluer si des groupes particuliers se heurtent à des obstacles particuliers à l'engagement;
- A évaluer la façon dont l'engagement peut affecter les relations /tensions politiques au niveau local;
- A examiner comment, le cas échéant, cet engagement pourrait servir à contribuer au niveau politique plus élevé;
- Examiner les interventions internationales dans ce contexte.

2. Conception et méthodologie de recherche

2.1 Conception de la recherche

La recherche pour cette étude a utilisé une méthode mixte puisant dans les documents pertinents de politique, des groupes de discussion (GDD) et interviews. En plus d'une analyse des textes sur la décentralisation (voir section 3.2.2 en particulier) et le Plan de Développement Provincial du Bas-Congo (voir section 3.3.3), la recherche s'appuie largement sur les opinions et les points de vue des différents acteurs, plus particulièrement un échantillon aléatoire d'environ 350 hommes et femmes « ordinaires » à travers 12 sites différents dans la province du Bas-Congo.

² L'ensemble du projet porte sur la gouvernance locale et la consolidation de la paix au Burundi, en RDC et au Rwanda. Les rapports de recherche sont disponibles à http://doras.dcu.ie/view/people/Gaynor,_Niamh.html

Alors que les lecteurs peuvent noter que certaines des opinions et des perspectives exprimées dans les entretiens et les groupes de discussions ne sont pas toujours des faits exacts et vérifiables (par exemple, les aliments transformés ne conduisent pas automatiquement à la maladie (p.44), ou il peut être injuste de blâmer tous les députés provinciaux pour la poursuite de leur propre intérêt uniquement (pp. 57-58)), ces perceptions, opinions et analyses comptent néanmoins. Ils comptent parce que les actions des gens sont fondées sur eux. Par conséquent, pour comprendre les actions des gens, nous devons d'abord prendre le temps d'explorer leurs points de vue et perceptions. Si les gens estiment que leurs conditions de vie et les chances de vie se sont détériorées, ils sont malheureux. S'ils sentent qu'ils sont exploités et ignorés, ils deviennent frustrés. S'ils sentent que d'autres profitent à leurs frais, ils se mettent en colère. Nous ignorons ces perspectives à nos risques et périls, et ils forment donc la base de la plupart des constatations et analyses dans les sections 3.3 et 3.4 du présent rapport et ils éclairent aussi l'analyse et la conclusion finale.

Les mesures prises dans l'exécution de cette recherche sont présentées ci-dessous :

2.2 Recherche secondaire

Un examen des matières secondaires pertinentes et de la littérature a été réalisé d'août à décembre 2012. La recherche a porté sur les grands contextes politiques, économiques et sociaux de la RDC ensemble avec les principaux enseignements et leçons tirés d'études existantes de gouvernance locale et de consolidation de la paix plus spécifiquement. Les textes législatifs et politiques pertinents, là où ils existent, ont également été examinés à ce moment.

S'inspirant de cet examen, un cadre d'analyse étoffant les objectifs de la recherche générale énoncés ci-dessus a été élaboré. Il a été utilisé pour élaborer une série de calendriers d'entrevues semi-structurées (pour les différentes catégories d'entrevue) et les guides de groupes de discussions qui ont été utilisés dans la phase du travail de terrain.

2.3 Collecte de données primaires: recherche sur le terrain

La collecte de données primaires a eu lieu au cours des mois de janvier - février avec les partenaires de Trocaire au Bas-Congo, la CDJP et Inter-Action, avec la réalisation d'un travail de terrain supplémentaire en mars-avril. La chercheuse a passé une semaine à Kinshasa rencontrant les acteurs concernés au niveau national et recueillant une documentation pertinente. Ceci a été suivi de trois semaines dans le Bas-Congo pour mener des entrevues et des groupes de discussions avec une sélection aléatoire de citoyens, de même avec certains dirigeants locaux répartis dans 12 sites urbains et ruraux énoncés dans le tableau 2.3a ci-dessous. Les données ont été recueillies dans 7 de ces sites par la chercheuse et 5 par la CDJP, Matadi et Inter-Action, Tshela. Globalement, 2-3 jours ont été consacrés à la recherche de terrain dans chaque site au Bas-Congo.

Tableau 2.3a: Sites de recherche dans le Bas-Congo

Territoire	Secteur/Commune	Village/Quartier
Matadi	Nzanzu	Belvédère
Seke banza	Lufu	Kuakua
Seke banza	Lufu	Kirizou Nhanda
Matadi	Matadi	Soyo
Seke banza	-	Kinzau-Mvuete
Seke banza	Lufu	Kionzo
Tshela	Lubuzi	Ntombo 3
Tshela	Tshela	Tshela centre
Tshela	Mbanga	Mavunda
Tshela	Loanga	Loango kumbi
Tshela	Bula Naku	Kasadi
Tshela	Lubuzi	Kithadi

Au total, 103 entretiens individuels de citoyens, 24 groupes de discussions (d'environ 8-12 citoyens en fonction de la disponibilité et de la volonté à participer) et 7 entretiens avec les dirigeants locaux ont été menés dans le Bas-Congo. Les groupes de discussions et les entretiens individuels avec les citoyens ont été menés séparément avec les femmes et les hommes. Ils ont été choisis au hasard lors des marches de repérage à travers des sites et sans annonce d'arrivée sur place. La répartition des participants à la recherche est fournie dans le tableau 2.3b ci-dessous³:

Tableau 2.3 b: Participants à la recherche

Méthodologie	Interviews	Groupes de discussions (comprenant 8-10 personnes)
Bailleurs internationaux basés à Kinshasa	8	
ONG nationales basées à Kinshasa	3	
Personnel du Ministère et agences gouvernementales basés à Kinshasa	6	
Autorités provinciales du Bas-Congo	2	
Chefs de gouvernement local dans le Bas-Congo	7 (1 femme et 6 hommes)	
Citoyens congolais : échantillon aléatoire	103 (51 femmes et 52 hommes)	24 (12 femmes et 12 hommes)
TOTAL	129	24 (environ 240 personnes)

³ Voir ANNEXEII pour le calendrier complet des travaux sur le terrain.

Les entretiens de Kinshasa ont cherché à explorer les points de vue et les stratégies des acteurs sur le processus de décentralisation formelle au fil du temps ainsi que de recueillir des documents de politiques pertinentes. Les interviews avec les autorités provinciales du Bas-Congo ont cherché à identifier leurs priorités pour la province ainsi que leurs points de vue sur leurs rôles. Les entretiens avec les dirigeants de la gouvernance locale ont exploré la perception de leurs rôles et les liens vers les autorités supérieures. Les interviews avec les groupes de discussions ainsi que les citoyens congolais choisis au hasard ont exploré toute une gamme de domaines, y compris les changements au fil du temps dans la région, les priorités de développement pour eux, leur connaissance et utilisation des structures de gouvernance locale, les caractéristiques qu'ils recherchent chez les dirigeants locaux, et leurs attitudes envers la politique et les dirigeants politiques en général.

L'échantillon aléatoire de 51 femmes et 52 hommes interrogés dans le Bas-Congo sont âgés d'entre 19 et 72 ans et leur moyenne d'âge est de 44 ans. 35% d'entre eux proviennent de sites urbains et 65% des zones rurales. 69% sont mariés, 21% sont célibataires, 6% sont veufs/veuves et 5% sont divorcés ou séparés⁴. La profession la plus courante chez les personnes interrogées est l'agriculture (44%), la moitié d'entre eux (22%) font l'agriculture à un niveau de subsistance juste pour nourrir la famille, et l'autre moitié (22%) de plus en plus produit pour vendre à certains moments de l'année afin de payer les dépenses telles que les frais de scolarité, frais médicaux, etc. 17% des personnes interrogées travaillent comme agents de l'Etat (principalement les enseignants et/ou agents de santé), 12% œuvrent dans le commerce de rue/« petit commerce », 9% n'ont pas de travail, 8% sont des travailleurs indépendants, 6% ont un métier et 4% sont à la retraite.

2.4 Codification, analyse et documentation

Des entretiens individuels avec tous les participants à la recherche ont été menés au moyen de questionnaires ouverts. Les interviews à Kinshasa, avec les autorités provinciales à Matadi, et avec les autorités au niveau local dans les différents secteurs, villages et villes ont été effectuées à l'aide d'un guide d'entretiens semi-structuré. Les entretiens avec les citoyens choisis au hasard ont utilisé un questionnaire ouvert structuré. Les groupes de discussions ont été menés en utilisant un guide de discussion focalisée couvrant les mêmes thèmes que le questionnaire ouvert structuré.

Les données des 103 interviews individuelles de citoyens ont été codées après la vérification et placées par la chercheuse dans le progiciel SPSS (Progiciel de statistique pour les sciences sociales) pour permettre une analyse statistique descriptive. Des tableaux croisés ont été générés par SPSS pour fournir à la fois la désagrégation par sexe et par lieu (urbain/rural). Les résultats des entretiens désagrégés par sexe sont prévus tout au long du rapport. Les différences entre les répondants urbains et ruraux ne sont signalées que dans les cas où cette différence est supérieure à 10%. Bien que cette analyse a été effectuée à des fins d'analyse seulement et - en raison de la taille de l'échantillon restreint qui vise à une analyse qualitative détaillée plutôt que l'étude quantitative - ne fait aucune revendication de signification statistique globale, il est important de noter qu'un niveau élevé de similitude dans les données

⁴ Au cours de la conversation, dans un certain nombre de cas, il est apparu que les personnes qui se caractérisent comme « mariés » au début sont maintenant réellement divorcés ou séparés. Par conséquent, il est probable que le pourcentage réel de personnes mariées soit plus faible et celui des divorcés/séparés supérieurs à ceux enregistrés ici.

recueillies a été trouvé dans tous les 12 sites différents. Cela augmente la probabilité de généralisation des résultats.

Tous les groupes de discussions et les entretiens semi-structurés ont été enregistrés et transcrits intégralement par la chercheuse. Ces textes transcrits ont ensuite été codés et les données résultant de toutes les méthodes utilisées ont ensuite été rassemblées et constituent la base de ce rapport.

3. Constatations et analyse de la recherche

La section suivante présente les conclusions principales de ces deux sources, primaires et secondaires. La première sous-section s'appuie sur la littérature plus large et recherches sur le terrain pour examiner les liens entre la pauvreté, les conflits et la gouvernance locale, en fournissant un cadre pour l'étude globale. La deuxième sous-section se penche à nouveau sur les deux autres recherches pertinentes et recherche sur le terrain à Kinshasa pour examiner les progrès accomplis dans le processus formel de décentralisation, les obstacles à cela, et l'évolution du soutien international dans ce contexte. La sous-section trois tourne autour de la gouvernance au sein de la province du Bas-Congo et s'appuie à la fois sur les documents pertinents et sur des recherches de terrain, traite de l'efficacité et de la réactivité des structures provinciales dans le cadre de priorités mêmes des communautés. La sous-section quatre se concentre sur l'utilisation et l'efficacité des structures de gouvernance locale dans le Bas-Congo en terme de résolution de problèmes locaux et examine également les possibilités d'une participation accrue des femmes à ce niveau.

3.1 Contexte de l'étude: Les liens entre la pauvreté, les conflits et la gouvernance locale

3.1.1 RDC

Située au cœur de l'Afrique, avec une superficie de 2,3mn km², la RDC est le plus grand pays en Afrique sub-saharienne et le deuxième sur le continent (après l'Algérie). Riche en ressources naturelles telles que le cuivre, le cobalt, l'argent, l'or, l'étain, le coltan⁵, bauxite, fer, manganèse, charbon, pétrole, gaz méthane et schistes bitumeux ; elle possède également de vastes réserves forestières, possédant environ 50% des forêts du continent. Son fleuve Congo long de 4320 km, le plus grand fleuve du continent en termes de débit, offrent un potentiel hydroélectrique estimé à l'équivalent de 66mn de tonnes de pétrole par an, soit 13% du potentiel mondial pour l'électricité. 42% de ce potentiel hydroélectrique sont concentrés dans Inga dans la province du Bas-Congo qui est géré par la Société Nationale d'Electricité, SNEL (BAD, 2009⁶).

Malgré ce niveau de richesses, le pays a souffert d'une instabilité chronique au cours des dernières décennies. Les soi-disant « guerres du Congo » des années 1990⁷ et leurs conséquences sont largement considérées parmi les conflits les plus complexes et les plus flagrants de notre époque. Ils ont généré des niveaux de souffrance qui sont sans précédent dans toutes les récentes guerres et ont causé, directement ou indirectement, le nombre de décès le plus élevé de tous les conflits depuis la Seconde Guerre mondiale. Impliquant à un moment donné quatorze armées étrangères, le conflit congolais a déstabilisé une grande partie du continent au point qu'en 2008, le Sous-secrétaire d'État, Susan Rice, l'a qualifié de la première Guerre Mondiale Africaine (Autesserre, 2010: 2).

Cette instabilité a eu un impact négatif sur le développement et le progrès du pays. Il est resté au bas de l'indice de développement humain (IDH) du PNUD au cours des cinq dernières années, se classant 186^{ème} sur 187 pays. Le classement le plus récent le classe dernier avec le Niger (PNUD, 2013: 150). La pauvreté extrême s'est intensifiée au cours des trois dernières décennies. 71% de la population vit en dessous du seuil national de pauvreté et 88% survit avec moins de 1,25 \$ US par jour (PNUD, 2013: 160). Le revenu par habitant a chuté de 821US\$ en 1980 à 617 US \$ en 1990 et à 250 \$ US en 2000. En 2010, il s'élevait à 291 US\$ (PNUD, 2011a: 28).

Comme dans beaucoup de pays à travers le monde, une « féminisation de la pauvreté » est aussi évidente en RDC. 10% en plus de femmes que d'hommes vivent en dessous du seuil de pauvreté (ASDI, 2009). Seulement 28% des femmes ont un revenu salarié (ASDI, 2009), tandis que nombreuses sont celles qui travaillent dans l'économie informelle plus précaire en gagnant un revenu beaucoup plus faible que leurs homologues masculins (PNUD, 2011c: 95).

⁵ colombo-tantalite.

⁶ Voir également Showers (2009) et <http://biofreshblog.com/2011/11/23/dr-congo-and-south-africa-sign-pact-to-implement-40000-mw-grand-inga-dam/> pour en savoir plus sur les développements récents sur le barrage d'Inga.

⁷ Il est au-delà de la portée de cette étude de présenter un aperçu des événements de ce conflit. Pour un aperçu meilleur, complet et informatif sur la question, voir Autesserre, (2010, Chpt 2) et Prunier (2011).

Les femmes sont discriminées dans la législation nationale. Selon le Code de la Famille, le mari est le chef de famille et la femme est donc obligée de lui obéir (PNUD, 2011c). Cela a des répercussions sur leur capacité à signer des contrats, s'appropriier ou contrôler quelque chose, ou même prendre des décisions pour le ménage. Bien que ce projet de loi soit actuellement en cours de réforme, l'un des principaux problèmes en RDC est que la législation existante⁸ n'a jamais été appliquée et de nombreux commentateurs⁹ affirment que les normes et les pratiques socioculturelles et religieuses ont beaucoup plus d'impact que la primauté du droit au niveau de la communauté dans tout le pays.

3.1.2 Pauvreté et Conflit: explorer les liens

La recherche sur les facteurs de conflit a considérablement évolué au cours des deux dernières décennies et les liens entre la pauvreté, les inégalités, la marginalisation et l'exploitation sont maintenant bien établis (Ballentine et Sherman 2003; Berdel, 2005, 2009; Beswick et Jackson, 2011; Banque Mondiale 2011 et Putzel et di John, 2012). Cela représente un changement opportun de l'approche dominante et influente dans les cercles politiques des années 1990 et encore formulée dans certains plans de développement et milieux politiques aujourd'hui, qui voient les hostilités internes comme inévitables et largement déterminées par l'emplacement géographique et certaines caractéristiques culturelles innées. Cette position culturellement essentialiste (et sans doute raciste) trouve son expression la plus populaire et la plus influente dans les goûts du fameux «*Clash of Civilizations*» de Samuel Huntington et «*Coming Anarchy*», thèses de Robert Kaplan dans les années 1990 (Huntington, 1993; Kaplan, 1994) qui restent populaires à ce jour. Expression trouvée aussi, malheureusement, dans les reportages de médias contemporains sur les conflits internes dans une large partie de l'Afrique aujourd'hui.

Dès les années 1960 cependant, les chercheurs sur la paix établissaient le lien entre la pauvreté, l'exclusion et la violence. Un travail de pionnier dans ce domaine a été réalisé par Johan Galtung dans ce qu'il a appelé la « violence structurelle ». La violence structurelle se réfère à la manière systématique dont les structures au sein de la société porte un préjudice ou autrement désavantage les personnes, les empêchant de satisfaire leurs besoins fondamentaux et d'accéder à leurs droits fondamentaux. C'est une forme subtile mais souvent invisible de violence, où aucune personne ou un groupe spécifique ne peuvent être tenus pour responsables. Les inégalités institutionnalisées produites peuvent inclure l'accès inégal à l'emploi, aux services et aux droits fondamentaux, ainsi que des dommages psychologiques et émotionnels émanant de la marginalisation systémique et systématique. Comme la violence structurelle affecte les gens différemment dans différentes structures sociales, elle est très étroitement liée à l'injustice sociale. La violence structurelle et la violence directe sont considérées comme étroitement liées en ce que, la dépravation et les dommages matériels, sociaux et psychologiques peuvent facilement déborder en violence physique directe. Le

⁸ Par exemple, les lois 06/018 et 06/019 interdisant les violences sexuelles - Entretien du Coordonnateur national de la Cellule d'études et de planification de la promotion de la femme, de la famille et de la protection de l'enfant, 15 Janvier. Voir également les conclusions de la section 3.4.2. Par conséquent les VBG, dans des formes diverses, sont omniprésentes dans tout le pays.

⁹ Interview du Coordonnateur national de la Cellule d'études et de planification de la promotion de la femme, de la famille et de la protection de l'enfant, 15 Janvier; Entretien Directrice Nationale CONFAED, 16 Janvier; Voir aussi PNUD (2011c: 54). »

travail de Galtung et ses disciples est extrêmement utile en ce qu'il attire l'attention sur les causes sociales, politiques et institutionnelles de conflits et leur impact sur les femmes et les hommes marginalisés, ainsi que leurs conséquences pour la violence et le conflit au sens plus large.

Vers le milieu des années 1990 cependant, la recherche empirique sur les conflits civils dans l'ex-Yougoslavie a mis l'accent sur le rôle des élites. Cette recherche a mis en évidence le rôle des « entrepreneurs ethniques » - les élites (généralement au niveau national ou provincial) qui manipulent les identités raciales ou ethniques dans leur lutte pour le pouvoir politique et économique. Cela a conduit à un fort accent sur le rôle des acteurs élites dans les conflits. La fameuse thèse "*Greed or grievance*"¹⁰ de Paul Collier est probablement l'œuvre empirique la plus connue dans ce domaine (Collier, 2000). Dans cette étude documentaire quantitative basée sur plusieurs études de cas, Collier soutient l'avidité que les acteurs élites ont pour les ressources pillables plutôt que les griefs ethniques ou à base de groupes concernant les conditions matérielles ou structurelles tel qu'avancées par la thèse de la violence structurelle, constitue la base même de conflits internes. Cette théorie a rapidement gagné du terrain auprès des décideurs politiques parce qu'elle propose une solution relativement simple à des conflits complexes, c.à.d. éliminez les extrémistes et la paix règnera. L'approche internationale sur le génocide rwandais, et les guerres au Soudan et en Ouganda, par exemple, tire son origine de cette théorie (Autesserre, 2010: 44-45; voir aussi Prunier, 1995). Cette orientation a, à son tour, conduit à une forte concentration sur les élites, leurs motivations et leurs intérêts dans la politique et la programmation d'actions de maintien de la paix.

Bien que ce point a fait avancer notre compréhension des motivations et des relations des élites, il a été l'objet de quelques critiques acerbes au sein de la communauté universitaire à cause, *entre autres*, de sa dépendance excessive des statistiques imprécises, l'absence d'un contexte historique, son incrédulité des motivations déclarées par les acteurs eux-mêmes et sa distinction simpliste entre cupidité et griefs (Ballentine et Sherman, 2003; Berdel, 2005; Putzel et Di John, 2012). Il y a maintenant un consensus que la cupidité et les griefs ne sont pas nécessairement distincts et qu'ils peuvent en effet (réels ou perçus) jouer un rôle important comme détonateur de conflit. Par conséquent, une plus grande attention doit être accordée à cette dynamique au niveau local. L'accent exclusif sur l'élite néglige aussi, ou, au mieux, minimise un fait extrêmement important conduisant à une question critique. Le fait est que les conflits africains ne peuvent se faire sans la participation des personnes « ordinaires ». Ceci nous amène à la question – qu'est-ce qui pousse précisément les personnes « ordinaires », les populations locales à prendre les armes et à participer activement à des actes brutaux et horribles de violence contre leurs concitoyens? Quelles sont les frustrations et les tensions sous-jacentes qui poussent les gens à de tels actes extrêmes? Et devrait-on accorder plus d'attention aux conflits/litiges locaux à petite échelle comme signes d'alerte précoce susceptibles de s'étendre plus tard ?

Le document *Rapport sur le développement mondial* de 2011 de la Banque Mondiale, qui se concentre sur les thèmes interdépendants de conflits, sécurité et développement, a réussi à élargir le débat une fois de plus à cet égard. Dans ce rapport, les auteurs font une distinction utile entre les facteurs internes et externes qui sous-tendent les conflits civils. L'intérêt pour cette étude en particulier est sur la gamme de facteurs internes inclus. Comme nous allons le

¹⁰ 'Avidité ou plainte'

voir dans les résultats de recherche décrits plus loin dans le présent rapport, tous ces éléments sont une caractéristique de la vie communautaire dans la province du Bas-Congo. Bien qu'aucun lien explicite ne soit fait à l'œuvre majeure de Galtung et ses collègues, nous pouvons également voir un croisement entre un certain nombre de ces facteurs et les conditions de la violence structurelle. Le tableau 3.1.2 ci-dessous s'inspire du rapport de la Banque Mondiale pour définir les facteurs internes et externes.

Table 3.1.2 Les moteurs du conflit

<i>Tensions</i>	<i>Facteurs internes</i>	<i>Facteurs externes</i>
Sécurité	* Héritage de violence	Invasion/ occupation Appui extérieur aux rebelles Retombées transfrontalières Réseaux criminels internationaux
Economie	* Faible revenu * Chômage de jeunes * Richesse en ressources naturelles * Corruption * Urbanisation croissante	Choc de prix Changement climatique
Politique	* Inégalités horizontales ¹¹ * Discrimination * Abus de droits de l'homme	Inégalités et injustice en général dans le traitement des ethnies et groupes religieux.

Source: adapté de la Banque Mondiale (2011: 7)

Suite à cette analyse, les recommandations de la Banque Mondiale qui en découlent sur la façon de promouvoir la paix sont les suivantes :

- Rétablir la confiance entre les citoyens et l'État;
- Améliorer la sécurité et l'Etat de droit ;
- Créer des emplois ;
- Promouvoir l'équité et de redistribution des ressources ;
- Construire des institutions adaptées au pays afin que les directives et les politiques soient conduites par celles-ci et non par les personnes ;
- Assurer une gouvernance inclusive.

3.1.3 Le rôle de la décentralisation dans ce contexte

Les trois principales formes de décentralisation (délégation, déconcentration et dévolution) ainsi que les trois différents aspects (administratif, financier / fiscal et politique) sont décrites en détail dans un rapport d'accompagnement sur la gouvernance locale au Burundi. Les avantages potentiels de la décentralisation sont également énoncés dans ledit rapport (voir Gaynor, 2011: Section 3.1, voir aussi Brinkerhoff, 2011; Crook, 2003; Smoke, 2003; Devras et Delay, 2006; Seigle et O'Mahoney, 2008). Pour rappel, ils se présentent comme suit:

¹¹ Les inégalités horizontales sont les inégalités entre les groupes ou catégories de personnes (définies par l'appartenance ethnique/clanique; appartenance régionale; appartenance religieuse; allégeance à des réseaux sociaux ou politiques particuliers, etc.), par opposition aux inégalités entre individus - voir Stewart (2004, 2008).

- L'augmentation de la réactivité et de la redevabilité du gouvernement envers les citoyens;
- Accroître la flexibilité du gouvernement à répondre aux divers besoins des populations souvent très hétérogènes;
- Réduire la corruption à travers une surveillance accrue;
- Favoriser la redistribution du pouvoir à partir de ce qui a souvent été des structures politiques fortement monopolisées ;
- Accroître la légitimité politique tout en renforçant le sentiment d'appartenance des citoyens et de la confiance de ceux-ci dans leur gouvernement;
- Favoriser une plus grande stabilité sociale et politique.

Il est évident que des chevauchements considérables existent entre ces avantages potentiels de la décentralisation et les facteurs de consolidation de la paix décrits dans la sous-section précédente. Notamment, les opportunités offertes par la décentralisation pour une redistribution du pouvoir et des ressources par le biais des institutions locales redevables et participatives offrent une voie vers une plus grande légitimité politique et une plus grande stabilité politique et sociale.

Pourtant, les faits ne correspondent pas toujours à la théorie. La décentralisation peut accroître plutôt que réduire les conflits. En fait, les résultats des études statistiques à grande échelle (voir, par exemple, Lake et Rothschild, 2005; Seigle et O'Mahoney, 2008) montrent que la décentralisation s'est avérée moins efficace dans les contextes post-conflit, exacerbant les conflits dans un certain nombre de cas.

Pourquoi? La réponse simple, en raison d'un manque d'études qualitatives approfondies, est simplement que nous ne savons pas exactement. Cependant, les leçons tirées des études sur la décentralisation dans des contextes plus généraux énoncés dans le rapport ci-joint sur le processus au Burundi (Gaynor, 2011: 15-18) fournissent quelques indications à cet égard. En particulier, nous savons que:

- *Les seuls cadres juridiques et politiques ne suffisent pas*: L'appui aux processus de décentralisation doit aller au-delà des cadres juridiques et politiques seuls et s'engager sur les relations de pouvoir et les dynamiques politiques qui soutiennent ce qui est un processus explicitement politique.
- *L'importation des structures et institutions occidentales ne fonctionne pas*: Les processus de décentralisation ont besoin de se construire et de travailler sur des arrangements de gouvernance locale au lieu d'importer des modèles et des structures occidentales.
- *L'engagement de l'Etat est clef*: L'intention politique derrière les réformes de décentralisation supposée peut souvent être d'augmenter la centralisation du contrôle du gouvernement national alors qu'il est souvent présumé que les acteurs étatiques sont prêts à distribuer leur pouvoir.
- *La transparence budgétaire et financière est essentielle*: La communauté locale doit être informée et consultée sur les questions budgétaires, et les corrélations entre les niveaux accrus de dépenses des administrations locales, les emplois locaux et la fourniture de services devraient être évidentes pour tous.
- *La participation des citoyens n'est pas garantie*: Bien que la participation des citoyens, qui se trouve au cœur de la décentralisation, peut et doit conduire à une augmentation de la démocratie locale, ces aspirations surestiment l'enthousiasme des citoyens à participer à ces structures avec des activités de 'sensibilisation' qui ne

réussissent pas à s'engager avec la profondeur de l'apathie des citoyens et leur méfiance des institutions politiques.

Traduit dans des contextes post-conflit, il devient clair que l'efficacité de la décentralisation dépend de son impact sur les conditions politiques, économiques et sociales au conflit. Cela dépend en retour des ententes, des motivations et des actions des différents acteurs (acteurs, notamment l'Etat) à l'égard du projet de gouvernance locale ainsi que la pertinence des supports fournis dans ce contexte. Le reste de ce rapport examine l'efficacité des structures décentralisées formelles et informelles de la RDC dans ce domaine.

3.2 Décentralisation en RDC: Progrès notés à ce jour

La section suivante présente les progrès réalisés et les défis pour le déploiement du processus formel en RDC à ce jour ainsi que l'examen des stratégies et des soutiens internationaux dans ce contexte. Cette section comprend également une analyse des textes pertinents, en accordant une attention particulière aux questions intimement liées à la responsabilité, à la participation et à l'espace accordé aux voix des citoyens à l'intérieur de ceux-ci.

3.2.1 Présentation de la décentralisation

La décentralisation a une histoire longue et mouvementée en RDC. Les récits détaillés et complets de cette histoire sont fournis dans Ngoma et al (2010) et le PNUD (2011a). La principale leçon de ces expériences est que la décentralisation a été, selon les propres mots du ministère national (RDC, 2009: 9), « *caractérisée par deux aspects: la multiplicité des changements et l'écart entre les textes et la mise en œuvre*¹² ». Ainsi, alors que le pays a connu de nombreux changements législatifs, ceux-ci ont largement échoué à influencer sur ce qui est resté un système fortement centralisé.

De tous les efforts déployés au cours des décennies, la décentralisation territoriale de 1982 avait été identifiée par un certain nombre de personnes interrogées de l'Etat en tant que modèle pour le processus en cours. Cependant, ce modèle a été caractérisé par Ngoma Binda et al (2010: 201) comme « *pas une décentralisation démocratique, mais plutôt une décentralisation autoritaire, une parodie de décentralisation, une décentralisation de façade* »¹³. Dans ce contexte, il est important de noter que, dès le début, quand la plupart des gens parlaient de « *décentralisation politique* » en RDC, ils parlent d'abord et avant tout d'une décentralisation du pouvoir (et par conséquent des ressources) dans les provinces, plutôt que dans la compréhension commune d'un processus de transformation politique, passant d'une position verticale à la forme horizontale de gouvernance qui va au-delà des bureaux provinciaux pour impliquer les citoyens « ordinaires » aux délibérations et à la prise de décision au sein de leurs propres collectivités (voir section 3.1.3 ci-dessus).

Les principales étapes du processus en cours ont été les suivantes:

- *L'adoption de la nouvelle Constitution (18 Février, 2006)* qui consacre la décentralisation territoriale et institutionnelle - selon les termes de Liégeois (2008: 67), « *un fédéralisme dans tout sauf le nom.* »
- *La Déclaration de Matadi (19 au 20 mai 2007)*, où les leaders de l'Assemblée provinciale ont appelé à la mise en œuvre immédiate de dispositions constitutionnelles - en particulier, l'autonomie budgétaire, une rétrocession de 40% des ressources nationales aux provinces, et la fin de nomination au niveau central des agents provinciaux.

¹² « L'histoire de la RDC est particulièrement riche d'expériences et d'enseignements en matière d'administration territoriale. Elle est caractérisée par deux aspects : la multiplicité des changements et l'écart entre les textes et la mise en œuvre ».

¹³ « Il s'est agi non pas d'une décentralisation démocratique, mais bien plus d'une décentralisation autoritaire, d'une parodie de décentralisation, d'une décentralisation de façade ».

- *Le Forum national sur la décentralisation (3-5 Octobre, 2007)* où les dirigeants nationaux, les dirigeants provinciaux, les organismes donateurs et les organisations de la société civile ont débattu et convenu des principales étapes de déploiement du processus.
- *L'adoption des textes législatifs pertinents (2008)*: Suite à la dynamique créée par le Forum National, les lois nécessaires sur la décentralisation territoriale ont été adoptées.
- *Le Cadre stratégique pour la mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD)¹⁴ (présenté le 10-11 Juin 2009)*: Un cadre détaillé exposant deux phases pour le déploiement du processus. La Phase 1 (2009-2014) devait inclure i) élections locales; ii) la création de 26 provinces; iii) la mise en place de structures pilotes - Entités Territoriales Décentralisées (ETD), et iv) la mise à disposition d'outils de gestion aux provinces et aux ETD. La Phase 2 (2014-2019) prévoyait un approfondissement de ce processus.
- *Le forum national sur le transfert de compétences (Juillet 2012)*: Une conférence de quatre jours des dirigeants nationaux, dirigeants provinciaux, organismes donateurs et organisations de la société civile visant à convenir et initier le transfert de compétences techniques aux provinces dans les quatre ministères concernés - santé, éducation (primaire, secondaire et professionnel/technique), agriculture et développement rural, et environnement.

En vertu des dispositions pertinentes de la Constitution et les trois lois de 2008, le pays est sous-divisé en 25 provinces, en plus de la ville de Kinshasa - même si cela est maintenant contestée¹⁵. La province est maintenant une composante politique et administrative et est reconnue comme une entité juridique gérée par les autorités locales. L'Assemblée provinciale est l'organe législatif, élu au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans et le gouvernement provincial est l'organe exécutif. Le gouverneur et vice-gouverneur sont élus pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois par des députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale et sont nommés par ordonnance du Président de la République¹⁶. La province est divisée en entités territoriales décentralisées (ETD). Il s'agit notamment de villes, communes, secteurs et chefferies. En l'absence d'élections au niveau local, les autorités des entités territoriales décentralisées sont actuellement nommées au sein de la hiérarchie politique et il n'y a aucun conseil des entités territoriales décentralisées opérationnel en ce moment.

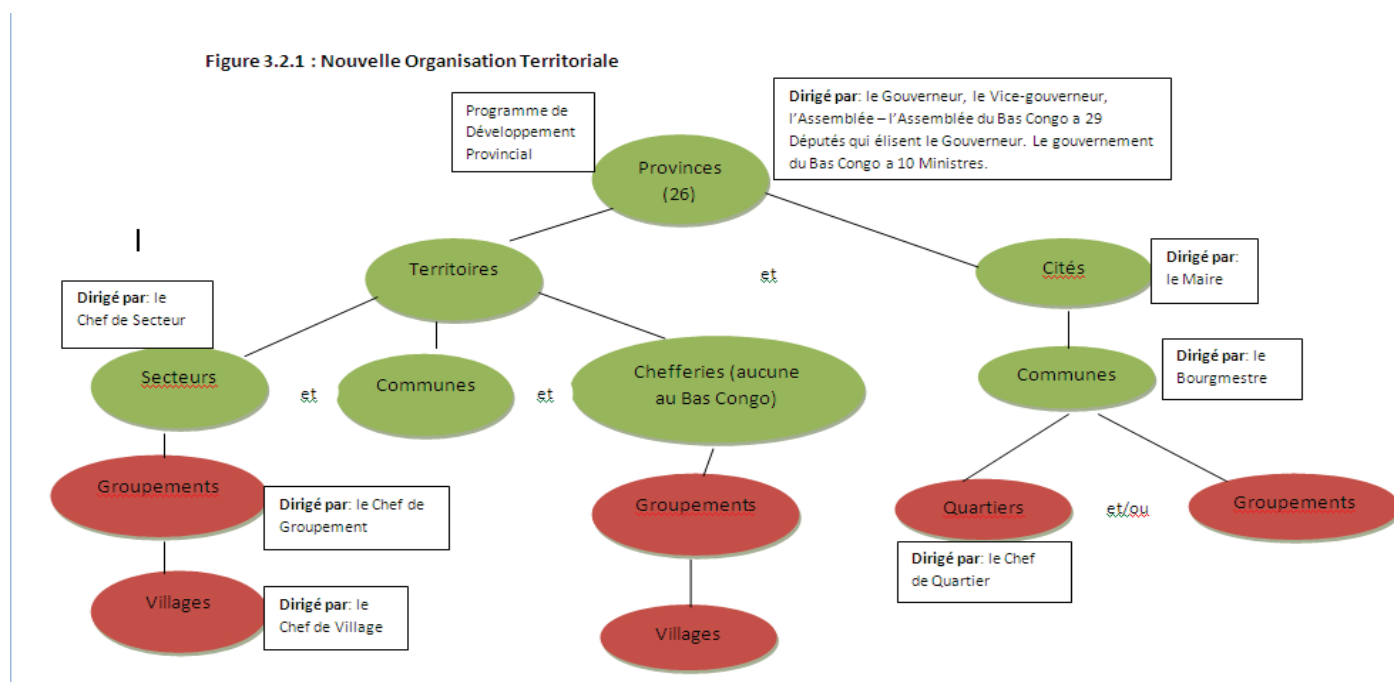
¹⁴ Cadre Stratégique de la Mise en Œuvre de la Décentralisation

¹⁵ Cette répartition est maintenant contestée et l'un des amendements constitutionnels introduit en Janvier 2011 a supprimé le mandat de trois ans, pour motif que cette transition doit maintenant être déterminée par une nouvelle loi. (Voir aussi section 3.2.3).

¹⁶ Cela a conduit à certains problèmes récents dans le Bas-Congo où le président a retardé la signature du décret du gouverneur nouvellement élu (d'un parti d'opposition et qui n'aurait pas été le choix du président), laissant ainsi le choix du président, le très impopulaire gouverneur par intérim, en place. Le décret a finalement été signé en Janvier de cette année (2013) et le nouveau gouverneur a été installé à Matadi avec beaucoup de fanfare pendant la période de recherche sur le terrain pour cette étude.

Cette nouvelle organisation territoriale est représentée schématiquement à la figure 3.2.1 ci-dessous. Les institutions vertes sont les nouvelles provinces et les entités territoriales décentralisées. Chaque entité territoriale décentralisée devra avoir un conseil élu, mais, en l'absence d'élections, elles sont dirigées par des autorités uniquement nommées comme indiqué (généralement un chef et son assistant). Les institutions rouges sont à un niveau plus local, sous-entités territoriales décentralisées et, à ce jour, aucune disposition officielle n'a été faite pour leur fonctionnement. Elles sont cependant incluses ici, car elles sont inexistantes et ne fonctionnent pas et, comme nous le verrons dans le cas du Bas-Congo, elles représentent généralement le seul contact que la plupart des citoyens ont actuellement avec les autorités politiques.

Dans le Bas-Congo, le chef de Quartier dans les villes est généralement nommé au sein de la hiérarchie politique, alors que les chefs de village et les chefs de groupe dans les zones rurales sont généralement des positions d'autorités traditionnelles (même si, dans certains cas, ceux-ci sont élus localement). Dans le Bas-Congo, les positions héritées restent au sein des familles spécifiques, passant d'oncle à neveu sélectionné, à moins qu'il n'y ait pas de neveux, dans ce cas, un membre féminin de la famille peut être sélectionné. D'autres institutions au niveau de sous-entité territoriale décentralisée dans le Bas-Congo comprennent les agglomérations (villages ou groupes - dirigés par des chefs nommés) et les avenues (sous-divisions des grandes villes et des villages - ceux-ci sont généralement dirigés par des personnes nommées par le chef du village). En bref, il existe un réseau dense des chefs à tous les niveaux. Leurs rôles et responsabilités respectifs sont discutés plus en détail dans la section 3.2.2 plus loin.



L'option d'intégrer les chefferies traditionnelles dans la structure des entités territoriales décentralisées est celle qui est vivement débattue. Pour certains commentateurs, elle pose un réel problème car elle donne lieu à des conflits constants avec les autorités désignées.

Les questions coutumières sont un parasite dans le processus de décentralisation. Au Rwanda, il n'y a plus de Mwami, plus de rois etc. Ici, cela pose un réel problème...

*Ici, les chefs coutumiers qui font la gestion des terres sont continuellement en conflit avec les autorités...*¹⁷

En revanche, d'autres reconnaissent l'importance et l'influence locale de ces chefs et recommandent de travailler avec et non pas contre ces structures:

*Je pense que nous les ignorons [chefs coutumiers] à nos risques et périls ... L'un des défis pour nous est de trouver les moyens d'obtenir du chef coutumier [chef traditionnel] de composer avec nous et travailler avec eux si possible, plutôt que de se concentrer sur eux comme quelque chose de désuet ... Ils ont les moyens de s'organiser, de déployer les gens et le pouvoir que nous ne comprenons pas ... Nous avons besoin de réfléchir à la façon de mettre ensemble ces deux mondes de manière appropriée...*¹⁸

Alors que les chefferies traditionnelles ne font pas partie de la structure ETD dans le Bas-Congo, les postes d'autorité à des niveaux plus locaux sont souvent traditionnels et, à partir du travail de terrain mené dans cette étude, ces chefs traditionnels continuent à exercer un pouvoir et une influence notable - et plus particulièrement par rapport aux conflits fonciers - et à garder jalousement leur pouvoir.

Bien que cette section ait exposé les structures elles-mêmes, la section suivante se concentre sur les thèmes principaux d'intérêt pour cette étude - la redevabilité et la participation - comme en témoigne le contexte législatif.

3.2.2 Les contextes législatifs et politiques

Il y a quatre textes législatifs fondamentaux en matière de décentralisation territoriale. Il s'agit de la Constitution de 2006 (RDC, 2006), la loi organique sur les ETD (RDC, 2008a), la loi organique sur la Conférence des Gouverneurs de Province (RDC 2008b), et la loi organique sur l'administration provinciale (RDC, 2008c).

Il y a deux autres textes qui ont été produits récemment par le Ministère des Finances avec le soutien de COREF sur les aspects financiers - l'un est la loi sur les finances publiques (RDC, 2011a) et l'autre la loi sur les marchés publics (RDC, 2011b). Un décret est actuellement en préparation sur les comptes publics et il est prévu que ce sera signé bientôt¹⁹.

Le domaine où aucun progrès n'a été réalisé au cours des cinq dernières années, c'est sur l'aspect administratif de la décentralisation. C'est la responsabilité du Ministère de la Fonction Publique, qui est en plein désarroi, ayant eu six ministres différents au cours des cinq dernières années et donc produisant peu en termes de statistiques, de législation ou de données. La conséquence de ceci est que, sur le terrain dans les provinces, alors qu'il y a un gouvernement provincial et l'Assemblée, il n'y a aucune administration provinciale

¹⁷ Interview internationale des donateurs, le 15 Janvier

¹⁸ Interview internationale des donateurs, le 14 Janvier

¹⁹ Interview Stéphane Muninda, COREF, le 14 Janvier. Un problème connexe est que personne dans la fonction publique n'a été en mesure de prendre sa retraite au cours des 30 dernières années, résultant en un personnel de service public pléthorique et des personnes âgées. Le parti au pouvoir n'est pas disposé à s'attaquer à ce problème car beaucoup de ces postes sont occupés par des forces de l'opposition et ex-militaires. Après avoir survécu pendant si longtemps avec les salaires minuscules, la corruption est devenue endémique et est monnaie courante (voir aussi Trefon, 2011 et 2009b)

fonctionnelle pour l'instant. COREF, avec l'appui de la Banque Mondiale et du PNUD, a, depuis 2011, travaillé avec les dirigeants provinciaux sur un mécanisme intermédiaire appelé la « plate-forme minimale sur la réforme des finances publiques »²⁰ avec le COREF qui pilote les réformes dans la gestion des dépenses publiques afin d'inclure la collecte locale des revenus.

Dans le cadre d'une décentralisation politique telle qu'elle est comprise de la manière substantielle et transformationnelle figurant dans la section 3.1, le reste de cette section analyse les dispositions pertinentes dans les différents textes produits à ce jour.

La Constitution (2006)

Comme c'est la nature de toutes les Constitutions, les dispositions contenues dans ce document sont vastes et ambitieuses. Tout particulièrement, voici les articles pertinents en ce qui concerne à la fois la gouvernance décentralisée et les droits de développement. Ils sont énoncés ci-dessous:

- **Article 3:** Les provinces et les ETD (villes, communes, secteurs et chefferies) seront dirigées par les organes locaux de manière autonome. En venant à proximité d'un modèle fédéraliste, **l'article 205** note que l'autorité centrale conserve le pouvoir suprême, donc ceci stoppe le fédéralisme.
- **Article 175:** 40% des ressources de l'Etat seront transférées aux provinces.
- **Article 14:** Les pouvoirs publics veilleront à l'élimination de toutes formes de discrimination contre les femmes et assureront la protection et la promotion de leurs droits.
- **Article 27:** Tout congolais a le droit d'envoyer une pétition à l'autorité publique qui répondra dans les trois mois.
- **Article 36:** L'Etat garantit le droit au travail, la protection contre le chômage et une rémunération équitable assurant à sa famille une existence digne, complétée par toutes les autres formes de protection sociale.
- **Articles 43-45:** garantit le droit à l'éducation pour tous, avec l'article 45 qui note qu'elle est gratuite.
- **Article 47:** garantit le droit à la santé et à la sécurité alimentaire.
- **Article 48:** Assurer l'accès à une eau saine et potable, un logement décent et à l'électricité.

Il convient également de noter que les responsabilités et les compétences des pouvoirs nationaux et provinciaux, énoncées aux articles **202** et **203** respectivement, se chevauchent et prêtent quelque peu à confusion. Toutefois, il est d'usage que d'autres précisions sur celles-ci soient fournies dans les lois d'accompagnement.

²⁰ Plateforme minimale des réformes en matière des finances publiques

Peut-être le point le plus important à noter par rapport à la Constitution, c'est que rien n'est inclus - soit dans le préambule ou dans les articles qui suivent - sur les pouvoirs ou le fonctionnement des entités inférieures à celles de la province. Cela conduit à une ambiguïté et confusion en laissant le processus global ouvert à l'interprétation entraînant soit une mauvaise compréhension ou un manque de volonté d'adopter de nouvelles modifications. Liégeois (2009: 68-69) affirme que le gouvernement a choisi de comprendre la décentralisation comme une décentralisation administrative seulement, tandis que les autorités provinciales et l'opposition mettent l'accent sur l'aspect fiscal et la recherche de 40% des recettes provinciales à être retenues à la source conformément à l'article 175. Fait révélateur, personne ne souligne les dimensions politiques.

Lois pertinentes (2008):

Comme indiqué plus haut, à la suite du Forum National de 2007, trois lois essentielles qui poussent vers les réformes territoriales ont été produites. Parmi celles-ci, la loi définissant les structures et les fonctions des ETD (RDC, 2008c) est le plus pertinent ici. C'est là que nous espérons voir i) les fonctions des différentes entités clairement définies, ii) les lignes et les mécanismes de reddition de comptes (ascendante et descendante) énoncés, et iii) les mécanismes de participation des citoyens à différents niveaux soulignés. Dans l'ensemble cependant, alors que les fonctions des différentes entités jusqu'au niveau du secteur (villes, communes et secteurs /chefferies) sont définies (voir articles 11, 50 et 73 en particulier), un chevauchement considérable des fonctions est apparent. L'accent mis sur la redevabilité est clairement orienté vers les autorités centrales et il semble n'y avoir aucune provision faite pour la participation des citoyens. En fait, il n'est pas du tout fait mention du public ou des citoyens dans les documents et toute dimension politique (transformationnelle) est totalement absente.

Les articles 3 (fixant le nouveau découpage territorial en 25 provinces ainsi que Kinshasa) et **115** (la fameuse restitution budgétaire de 40%) sont parmi les articles les plus cités de la présente loi. Encore une fois cependant, un certain nombre d'articles supplémentaires sont peut-être utiles à souligner ici:

- **L'article 4** définit la structure ETD jusqu'au niveau du village - Figure 3.2.1 décrit ci-dessus découle de cette situation.
- **Articles 7-11, 47-50, et 69-73** énoncent l'organisation des ETD au niveau de la ville, de la commune et du secteur/chefferie, dans lequel chacun comprend un conseil délibérant élu qui, à son tour, élit son maire / bourgmestre / chef de secteur. Le large éventail de domaines qui se chevauchent relevant des attributions de ces conseils délibérants respectifs sont énoncés aux articles 11, 50 et 73 respectivement.
- Les **Articles 17, 18 et 21**, relatifs au fonctionnement des conseils urbains, sont d'un intérêt particulier ici, car ils représentent la seule occasion perceptible (bien que limitée) pour une redevabilité vers le bas et une participation citoyenne (passive). L'article 17 dispose que les séances du conseil urbain sont publiques, sauf stipulation contraire. Elles sont toujours publiques lorsque les délibérations portent sur des questions budgétaires ou de fiscalité. **L'article 18** stipule que le Conseil peut inviter spécifiquement toute personne qu'il estime utile à ses délibérations. Toutefois, dans

ces deux cas, les participants au Conseil n'ont pas le droit de parler. **L'article 21** dispose que le procès-verbal des délibérations doit être publié dans les annales du Conseil Urbain. Il ne précise pas cependant pour qui il est mis à disposition.

- Bien que des dispositions similaires relatives au fonctionnement des conseils communaux et des conseils sectoriels ne sont pas exposées en détails semblables, **l'article 53** dispose que les articles ci-dessus (17, 18 et 21) s'appliquent également aux conseils communaux, tandis que **l'article 77** dispose que ceux-ci aussi s'appliquent de même aux conseils sectoriels.
- Bien que ces dispositions semblent assurer une certaine transparence et redevabilité dans le fonctionnement du Conseil, la question importante de la prise de décision au sein des conseils n'est pas abordée du tout dans la Loi et on ne sait pas sur quelle base et au travers de quels mécanismes les décisions seront prises. En outre, **l'article 12** (qui traite à nouveau des conseils urbains, mais également applicable aux conseils communaux (article 51) et conseils de secteur (article 72)), indique que les décisions du Conseil doivent être transmises dans les 8 jours qui suivent leur adoption au gouverneur de la province qui dispose de 15 jours pour fournir son point de vue. Si le Gouverneur rejette la décision, le conseil doit remettre en délibéré jusqu'à ce que, l'on suppose (la possibilité d'une deuxième décision défavorable par le gouverneur n'est pas prise en compte), qu'ils y arrivent. Ces décisions sont publiées au bulletin officiel provincial lorsque signé par le Gouverneur. Le Ministre de l'Intérieur est également informé de toutes les décisions.

Les deux autres lois (RDC, 2008a et 2008b) traitent de l'administration et du fonctionnement à un niveau supérieur, en exposant les mécanismes de gestion et des rapports des bureaux provinciaux respectivement à Kinshasa et les relations interprovinciales²¹, et sont de moindre importance pour l'intérêt de cette étude.

En plus de ces lois, dans une récente mise à jour sur le processus, le CTAD (2012) identifie une série de lois et de textes supplémentaires qui nécessitent une formulation et adoption. Ces suppléments comprennent la législation dans les domaines de finances (par rapport à un fonds national de décentralisation; taxes provinciales), de l'administration publique, des services publics, des secteurs et compétences décentralisés et une loi sur le statut des chefs coutumiers dans le processus.

Alors que les retards dans la préparation de la législation pertinente sont certainement un obstacle dans le déroulement du processus, deux points importants doivent être réitérés. Tout d'abord, la législation seule ne garantit pas la mise en œuvre et, comme indiqué dans sa propre stratégie de décentralisation de l'État (CSMOD), la longue histoire de la décentralisation à ce jour a été caractérisée par un écart important entre ce qui est sur le papier et ce qui s'est passé dans la pratique, avec « *le Congo de jure et le Congo de facto, qui souvent trop longtemps constituent deux mondes parallèles* »²², (RDC, 2009: 12). Deuxièmement, comme nous l'avons vu plus haut, il y a de graves lacunes dans la législation qui est actuellement en place, plus particulièrement en ce qui concerne les chevauchements et

²¹ Le cas de l'une d'elles, la Conférence des Gouverneurs (2008b) ne fonctionne pas encore comme annoncée. Elle ne s'est réunie à ce jour qu'à deux reprises (CTAD, 2012: 6).

²² «...le Congo *de jure* et le Congo *de facto* ont trop souvent et trop longtemps constitué deux mondes parallèles.»

la confusion sur les rôles et responsabilités des différentes entités ainsi que leurs mécanismes de prise de décision, le niveau limité de la transparence et des mécanismes de redevabilité énoncés, et la relative absence de possibilités de participation des citoyens au sein de ces structures.

Stratégie de Mise en œuvre (CSMOD, 2009)

Un effort supplémentaire pour faire avancer le processus a surgi en mi-2009 avec la publication du « *Cadre Stratégique pour la Mise en Œuvre de la Décentralisation* » (CSMOD) (RDC, 2009) qui a été appuyé par le PNUD et DFID. Ce document donne un bref aperçu de l’historique du processus, un résumé des progrès réalisés à ce jour, et définit les priorités pour une mise en œuvre progressive sur une période de dix ans (2009-2019).

Les racines politiques du processus sont rappelées dans l’objectif global de la décentralisation qui s’énonce comme suit :

Le résultat final de la mise en œuvre de la décentralisation est de contribuer à la promotion du développement humain durable et à la prévention des risques de conflit. Il implique également la création de meilleures conditions de développement et un enracinement de la démocratie locale²³.

(RDC, 2009: 30)

Parmi les 10 objectifs spécifiques qui suivent (RDC, 2009: 30-31), **l’objectif 3** est « *de développer de nouvelles pratiques démocratiques dans la gestion des affaires locales et provinciales suivant les principes d’efficacité, de transparence et d’équité* » et **l’objectif 10** est « *de promouvoir une nouvelle culture de la participation citoyenne, impliquant les populations à tous les niveaux dans toutes les séquences du développement local et de la gestion des affaires publiques* ». Toutefois, le texte qui suit est plutôt bref concernant les détails sur le mécanisme spécifique à travers lequel ces objectifs seront atteints. En effet, tout en ayant une portée globale, la stratégie apparaît globalement plutôt vague et ambitieuse. Un spécialiste interrogé l’a qualifiée de « *pas du tout stratégique. Il s’agit d’une série de thèmes simplement identifiés. Mais il n’y a aucun lien [entre ces thèmes], et il n’y a aucun programme* ». ²⁴

Les deux principes fondamentaux de redevabilité et de participation, bien que présents, restent plutôt enfouis dans le document. En outre, il y a une approche apolitique distincte à ces éléments avec beaucoup d’accent mis sur la fourniture d’informations et la sensibilisation comme stratégies pour engager le public.

La section la plus complète sur la participation est comprise dans une section intitulée « *Participation des Populations dans la Gestion du Développement* ». Elle commence bien (RDC 2009: 35) et mérite d’être citée dans son intégralité (voir ci-dessous). C’est la seule section de la stratégie qui reconnaît les différentes couches sociales et aussi la seule qui mentionne la possibilité que le public participe dans la prise de décision au niveau local.

²³ « La finalisation de la mise en œuvre de la décentralisation est de contribuer à la promotion du développement humain durable et à la prévention des risques de conflits. Il s’agit également de créer les meilleures conditions de développement et d’enracinement de la démocratie locale. »

²⁴ Interview du 15 janvier.

Cependant, à mesure qu'elle évolue, la section devient un peu confuse et contradictoire. Plus précisément, la déclaration selon laquelle la population est « ... au cœur du processus... », y compris dans la prise de décision concernant les plans de développement, semble contredite par l'expression suivante « dans le cadre des plans provinciaux et locaux de développement », qui suggère qu'il est prévu que ces plans soient déjà en place au moment où la population s'implique. Ce qui conduit à la question « prise de décision sur quoi précisément ». La dernière phrase complique encore les choses en introduisant les instances supérieures et les cadres des Nations Unies. Ainsi, de manière tout à fait confuse, le public semble occuper une place dans le processus décisionnel mais uniquement lorsque ceci est en accord avec les cadres principaux des Nations Unies et les plans provinciaux et locaux de développement.

Les populations sont au cœur du processus de décentralisation tant au niveau de l'élaboration qu'à celui de la mise en œuvre des plans de développement. La décentralisation devrait prendre en considération les intérêts et priorités du développement de chaque localité touchant toutes les catégories de la population (femmes, hommes, jeunes, groupes vulnérables, minorités ethniques, etc.) à travers des processus décisionnels participatifs qui assurent l'implication de tous les acteurs locaux dans la gestion des affaires publiques locales. Des espaces de concertation et de prise de décision seront mis en place à plusieurs échelons pour permettre aux populations de participer au choix de leurs priorités de développement dans le cadre des plans provinciaux et locaux de développement. Les OMD et les droits humains devraient être inclus dans tous les référentiels de développement dans les provinces et les ETD.

(RDC, 2009: 35)

Cette confusion relève sans doute d'une volonté compréhensible de réaliser tous les objectifs assignés. Cependant, comme c'est le cas avec n'importe quelle politique, en tentant de satisfaire tous les intérêts, il risque de n'en satisfaire aucun et de seulement flatter ses aspirations de « nouvelles pratiques démocratiques » et « une culture de la participation citoyenne ».

En effet, à l'exception d'une disposition spécifique pour la responsabilité publique – l'engagement de développer des systèmes de communication publique annuelle de gestion des ressources publiques par les dirigeants élus (RDC, 2009: 36) - la promotion de la participation semble reposer sur la fourniture d'informations et la sensibilisation à travers une stratégie de communication qui suppose des citoyens passifs et inactifs qui, une fois activés, vont volontiers participer. Les verbes seuls (expliquer, diffuser et vulgariser, éveiller l'attention des populations, provoquer le désir de participer, développer la culture de la citoyenneté responsable, inculquer l'adhésion et la responsabilité de tous les acteurs) employés dans cette section (RDC 2009: 42) invoquent des visions des citoyens passifs et dormants, qui ont simplement besoin d'être secoués un peu et sensibilisés. Cette approche est réitérée dans une autre section intitulée « Les Conditions de Réussite et les Risques » (RDC, 2009: 76-77) dans laquelle le « défi majeur identifié est de rétablir la confiance des citoyens dans les institutions de l'État ». Une fois encore, ceci doit être réalisé « en cultivant et en intégrant un attachement des citoyens aux valeurs républicaines telles que le respect de l'autorité de l'État et des biens publics, la tolérance, la solidarité et le civisme politique ». Nulle part dans ce document, l'attention n'a été portée sur ce qui pourrait motiver ou sous-tendre ce soi-disant manque d'attachement des citoyens aux valeurs républicaines. Comme nous le verrons dans les conclusions du Bas-Congo, le niveau de désillusion, la frustration et

la colère à l'endroit de l'État représentent un défi grave et sont très peu susceptibles d'être abordées à travers les seules stratégies de sensibilisation.

Après avoir analysé les textes pertinents, nous passons maintenant à un bref examen des principaux obstacles à l'évolution du processus.

3.2.3 Les principaux goulots d'étranglement

Le principal obstacle au lancement (progressif ou non) du processus de décentralisation cité par la plupart des commentateurs est le manque de volonté politique de Kinshasa (bien que ceci soit contesté par le Vice-ministre qui affirme que le président Kabila est fermement en faveur des réformes)²⁵. Comme le note un commentateur international et comme nous l'avons déjà vu, il y a beaucoup de discours, mais très peu d'actions concrètes autour de la décentralisation.

Il y a plusieurs forums autour de la décentralisation qui disent « oui, nous voulons que le processus avance ». Mais sur le terrain, dans la pratique, il n'avance pas vraiment. Donc, il y a cette pression des Provinces, mais le pouvoir central n'ouvre pas vraiment les portes. C'est donc à ce point là que le projet de la décentralisation est vraiment perdu²⁶.

Pourquoi ceci ? Pour le Vice-ministre, au sein du Ministère National de l'Intérieur, Décentralisation et Affaires Coutumières, la préoccupation majeure reste le risque potentiel de sécurité posé par le processus si, comme il le dit, « ... la décentralisation est mal comprise » ... « Le problème de sécurité surgit lorsque les ETD pensent qu'elles constituent des entités distinctes ... le pouvoir central doit établir des normes ... le Gouverneur est le représentant du pouvoir central dans la Province.²⁷ »

D'autres soutiennent que ceci remonte aux origines de l'actuel processus de négociations de paix au cours duquel la décentralisation a été comprise comme le partage du pouvoir et donc le partage des ressources entre différents groupes d'intérêts politiques.

Cette décentralisation d'aujourd'hui tire ses origines de Sun City²⁸. Et les parties qui y étaient réunies la voulait pour eux-mêmes et non pour la population ... Chacune se disait : « très bien, je serai gouverneur là-bas et je vais m'enrichir. Nous allons diviser le pays en 26 provinces et chacun aura sa part du gâteau ». Mais ils n'ont jamais pensé à tout ce qui était en jeu...²⁹

Ils soulignent que ceux qui ont perdu leurs sièges lors des dernières élections nationales voient la décentralisation comme un moyen d'accéder au pouvoir et aux ressources, tandis que le pouvoir central, manifestant un faible changement par rapport aux pratiques politiques

²⁵ Interview du Vice-ministre de l'Intérieur, Décentralisation et Affaires Coutumières, le 19 Janvier.

²⁶ Interview des bailleurs de fonds internationaux, 14 janvier.

²⁷ Interview du Vice-ministre de l'Intérieur, Décentralisation et Affaires Coutumières, le 19 Janvier.

²⁸ Sun City, en Afrique du Sud, est le lieu qui a abrité les négociations de paix en 2002.

²⁹ Interview des responsables de l'Assemblée Nationale, le 18 Janvier.

du passé, reste plutôt déterminé à les maintenir pour lui-même. Comme l'explique un commentateur, il est tout à fait dans l'intérêt du pouvoir central de garder le contrôle sur les Gouverneurs Provinciaux et leurs ressources.

« Il y a 1.500 personnes à la Présidence. 1.500 personnes ! C'est donc un grand nombre de personnes. Et ce sont des personnes qui sont très bien payées. Ceci requiert de l'argent. Il est donc nécessaire d'avoir une mainmise sur la Province, de sorte qu'il [le Président Kabila] puisse organiser une extraction de tout ce qui est produit, en particulier les ressources minières et autres. Et cela remonte [jusqu'à Kinshasa]. Mobutu, en son temps, avait l'habitude de se servir de sa Gécamines.³⁰ Il avait l'habitude d'arriver dans sa voiture présidentielle, vider le coffre-fort et s'en aller. ... Aujourd'hui, rien n'a changé. Nous revenons à cela. »³¹

Quelles que soient les motivations de tous les côtés, ceci est manifeste dans un certain nombre d'obstacles spécifiques comme indiqués ci-dessous :

Le Problème Budgétaire : Comme indiqué précédemment, l'article 175 de la Constitution stipule que 40% des recettes provinciales doivent être retenues par les provinces («rétrocession»), 50% étant envoyés au pouvoir central et 10% à un fonds pour redistribution aux provinces moins nanties. Des appels à la rétrocession immédiate ont été menés par les provinces les plus nanties. Selon Liégeois (2009: 73), en 2007, la Banque Mondiale a estimé que la Province de Kinshasa fournit 38% du budget national ; le Bas-Congo 33,5% et le Katanga 19,5%.

Le Problème Territorial : Même si la disposition budgétaire de 40% était mise en œuvre en combinaison avec la redistribution de 10%, les provinces les plus pauvres en vertu de la nouvelle organisation territoriale (par exemple le Bandundu, l'Équateur et le Maniema) ne seraient toujours pas en mesure de collecter suffisamment de revenus pour couvrir ne serait-ce que les salaires provinciaux et locaux, avant même de prendre en compte les services d'investissements dans les infrastructures (Marysse, 2005 ; Liégeois 2009 ; différentes personnes interrogées). Les nouvelles divisions territoriales ont été arbitrairement choisies, sans aucun recensement de la population, sans tenir compte des différentiels de ressources ou des frontières ethniques et sans consulter les populations locales. Un certain nombre de bailleurs de fonds - notamment la Commission Européenne, la Banque Mondiale et le PNUD, en collaboration avec un certain nombre de parlementaires, demandent aujourd'hui que ces frontières soient revues ; et un débat parlementaire est en cours à ce sujet. Une des modifications de la Constitution introduites en Janvier 2011 (en ce qui concerne l'article 226 qui définit la réorganisation territoriale qui passe de 11 à 26 provinces) a supprimé le délai de trois ans pour cela et indique maintenant que la transition sera déterminée par une nouvelle loi.³²

Le Problème Législatif : Comme indiqué en détail dans la section précédente, des retards sont enregistrés en ce qui concerne la préparation des textes législatifs nécessaires, notamment dans les domaines de la gestion de la fonction publique, des procédures

³⁰ Gécamines (La Générale des Carrières et des Mines) est une société minière publique qui a été reprise des belges par Mobutu en 1966.

³¹ Interview, 15 janvier.

³² Les modifications de 2011 sont disponibles sur www.congoplanete.com/news/3118, accès du 27 Janvier 2013.

administratives et de responsabilité. Bien que dans de nombreux autres pays, ces textes sont élaborés et publiés dans un délai d'une année, en RDC, après cinq années écoulées, ceux-ci ne sont pas encore produits. Si les retards au sein du Ministère de la Fonction Publique peuvent s'expliquer par la confusion généralisée au sein de ce Ministère, les retards au sein des quatre Ministères sectoriels concernés sont, cependant, un peu plus difficiles à comprendre. Un commentateur, notant l'augmentation continue de la masse salariale du Ministère de l'Éducation malgré l'absence d'augmentation du personnel, attribue cette réticence à certaines pertes financières / de rente au niveau national. En effet, cet excédent de salaire a été prouvé avec l'introduction des virements bancaires directs des salaires publics l'an dernier où il a été découvert que, dans tous les secteurs de la fonction publique, l'argent était transféré avec des excédents sans que ceux-ci ne soient jamais retournés au trésor public.³³

Le Problème des Élection Locales : Bien que les élections locales au niveau des ETD aient été planifiées dès le début, elles n'ont pas encore été organisées. Le Vice-ministre National affirme que ces retards sont simplement dus à des problèmes pratiques (la nécessité d'éventuelles modifications de certaines lois, de certifications de certaines collectivités territoriales, de ressources, etc.) mais déclare que les élections locales auront lieu cette année (2013)³⁴. Beaucoup restent toutefois sceptiques.³⁵

Le Problème du Conflit au sein du Ministère : De 2007 à 2011, avant les dernières élections nationales, la responsabilité de la décentralisation était dans les compétences d'un Ministère dédié, le Ministère de la Décentralisation. À la suite des élections nationales, en mai 2012, le Président Kabila l'a fusionné avec le Ministère de l'Intérieur pour former l'actuel Ministère de l'Intérieur, Décentralisation et Affaires coutumières³⁶. Cela a introduit une contradiction fondamentale au sein du Ministère. La décentralisation vise à développer le pouvoir et les ressources au niveau local, alors que le Ministère de l'Intérieur travaille à établir le contrôle et la cohésion nationale – comme le fait remarquer un commentateur : « *Ici, la politique nationale est axée sur l'intégrité territoriale et la stabilité*³⁷ ». Cette contradiction est évidente depuis longtemps dans la mesure où les dirigeants nationaux se sont impliqués dans la nomination des dirigeants provinciaux³⁸, même si les articles 197 et 198 de la Constitution stipulent que ces nominations et/ou les élections sont de la compétence exclusive des seules assemblées provinciales. En outre, en l'absence à la fois d'une définition claire des rôles et responsabilités ainsi que des transferts budgétaires, le pouvoir central a tendance à prendre des décisions en lieu et place des autorités provinciales, compromettant ainsi leur légitimité (PNUD, 2011: 37-38 ; interviews dans le bureau du gouverneur du Bas-Congo³⁹). Il y a, en rapport à cette problématique de la centralisation, les modifications apportées aux articles 197

³³ Interview du 14 janvier. Voir aussi Trefon (2011 and 2009b) à ce sujet.

³⁴ Interview du Vice-ministre de l'Intérieur, Décentralisation et Affaires Coutumières, le 19 Janvier.

³⁵ Diverses personnes interrogées ; voir aussi le Rapport de l'*Economic Intelligence Unit* (EIU) sur le pays qui déclare que les élections locales ne seront pas tenues durant le mandat du Président Kabila (2011: 8).

³⁶ En fait, le portefeuille de la décentralisation a été provisoirement fusionné avec ce ministère avant les élections suite à la démission du Ministre de la Décentralisation. Cela a cependant été officialisé en Mai 2012.

³⁷ Interview, 16 janvier.

³⁸ Par exemple, en 2008, le Ministre de l'Intérieur a nommé huit fonctionnaires à des postes de Directeurs des Assemblées provinciales (Liégeois 2009: 75) ; le Bas-Congo est largement perçu comme ayant une surreprésentation des acteurs de Kinshasa – ce qu'on appelle « injustice sociale » ; et cette année, 2013, le Président Kabila a retardé la signature du Décret Présidentiel d'investiture du Gouverneur nouvellement élu dans le Bas-Congo – une figure de l'opposition locale – car il n'était pas, paraît-il, le choix préféré du Président Kabila.

³⁹ Interviews Matadi, le 21 Janvier.

et 198 de la Constitution, introduites en Janvier 2011, qui confèrent maintenant au Président de la République le pouvoir de dissoudre l'assemblée provinciale ou de révoquer un Gouverneur provincial dans l'éventualité d'une « *crise politique grave et menaçante* » dans la province.

Pris ensemble, ces blocages sont tous symptomatiques du fait que la décentralisation tire son origine dans, et continue d'être comprise comme, un champ de bataille institutionnelle pour les ressources entre les élites politiques au niveau national et provincial. Il est important de rappeler à ce stade que, quel que soit le progrès réalisé, le projet congolais de décentralisation dans sa forme actuelle, comme en témoignent à la fois les textes et les débats entourant ce processus, montre peu d'égard pour toutes dimensions politiques plus larges. En ignorant celles-ci, omettant ainsi de s'adapter aux frustrations et colère d'un public plus large, il laisse intacts et indemnes les facteurs internes sous-jacents du conflit dans la région. Nous passons maintenant à l'examen des appuis internationaux dans ce contexte.

3.2.4 Appuis internationaux au processus

L'aide au développement en RDC est décrite par de nombreux commentateurs (Ngoma-Binda et al, 2010: 257 ; Trefon, 2011; Trefon 2009a ; différentes personnes interrogées) comme étant faiblement coordonnée et tout à fait inefficace. Les raisons sont, entre autres, le niveau élevé de concurrence entre les bailleurs de fonds, l'inefficacité des institutions nationales à orienter les bailleurs de fonds vers les cibles sur lesquelles déployer leur aide, ainsi qu'un manque d'information et de débat public sur l'utilisation de l'aide dans le pays. Pour reprendre les termes d'un commentateur international, « ... *chaque bailleur de fonds vient avec son kit, son système, ses livres, sa formation. Il distribue son message et ce n'est pas toujours le même, l'un à côté l'autre*⁴⁰. »

L'appui à la gouvernance se répartit en trois grands domaines : l'appui politique à l'administration, la participation démocratique et l'appui à la société civile ainsi que l'appui aux élections. Les chiffres tirés de données de 2008 établies par Ngoma-Binda et al. (2010: 259) montrent que la répartition des ressources décaissées à travers ces trois domaines étaient respectivement de 55%, 31% et 14%, avec la décentralisation et l'administration infranationale recevant beaucoup moins (37mn \$) que la somme consentie (118mn \$), tandis que la participation démocratique et la promotion de la société civile ont reçu beaucoup plus (119mn \$ par opposition à 50mn \$ consentis).

Les principaux organismes internationaux qui appuient le processus de décentralisation sont les suivants :

- La BAD (dans la province du Bas-Congo)
- La CTB
- Le DFID
- L'UE (à travers son programme PA2D)
- Le PNUD
- L'USAID (à travers la DAI)
- La Banque Mondiale

⁴⁰ Interview, 15 janvier.

Parmi ces organismes, l'UE et la Banque Mondiale ont adopté des approches qui fonctionnent aux niveaux central et provincial, tandis que la CTB, le DFID, le PNUD et l'USAID travaillent au niveau des ETD.

Selon l'actuel Document de Stratégie National de la Commission Européenne (2008-2013), environ 25% du financement global sont alloués à la reconstruction politique et à l'appui à la gouvernance publique (CE, 2008: 29-32). Sur ce total, 73% (88mn Euros) sont alloués à l'appui au niveau central (fournir une expertise dans le cadre législatif – à travers la CTAD) et au niveau Provincial, avec un accent particulier sur les capacités de gestion financière des administrations provinciales ainsi que les investissements des projets d'infrastructures (2008: 38). Le Programme PA2D de l'UE opère dans le Nord-Kivu et dans la ville de Kinshasa avec plus d'appui ciblé au niveau provincial, bien que certains appuis (notamment dans l'agriculture) soient également pourvus au niveau des ETD. L'UE gère également 4 autres programmes connexes dans les domaines d'appui parlementaire, appui à la gouvernance, appui à la justice et appui aux agents de l'État.⁴¹

L'évaluation du programme de pays du PNUD note que l'appui au parlement national et aux assemblées provinciales a porté en grande partie sur des appuis matériels (bâtiments, loyer, matériel informatique, mobilier, etc.) ainsi que sur la gestion administrative et des finances publiques. (UNDP, 2011b: 32-25, 37). Le PNUD a élaboré un certain nombre de « Guides » pour faciliter le processus – à savoir un « Guide de la Citoyenneté », un « Guide pour les Élus Locaux » et un « Guide pour la Planification Locale ». Il préconise que tous les acteurs évoluant dans ce domaine travaillent à partir de ces Guides⁴².

DFID travaille avec le PNUD et apporte également son appui à la CTAD. Au niveau provincial, DFID travaille en Équateur, au Kasai et au Nord-Kivu et son approche consiste à appuyer la budgétisation participative et la planification d'ensemble avec l'élaboration de plans de développement aux niveaux provincial et local. DFID a signé un protocole d'accord avec le PNUD pour établir des fonds de développement local liés aux plans de développement local, mais une évaluation fiduciaire subséquente a révélé que ceci n'était pas réaliste. L'organisme cherche maintenant à soutenir la décentralisation financière sectorielle en la liant à son propre programme de développement⁴³.

L'appui de l'USAID au processus passe à travers la DAI qui travaille pour le renforcement des assemblées provinciales et la société civile dans les Provinces du Bandundu, du Katanga, du Maniema et du Sud Kivu. La DAI travaille également avec les autorités locales et la population de 3 ETD dans chacune de ces provinces⁴⁴. La DAI fournit également son appui à la CTAD.

Parmi tous les bailleurs de fonds interrogés, un changement considérable de la nature de l'appui et l'importance de l'échelle nationale à l'échelle locale (provincial et/ou ETD) est évident. La frustration généralisée avec le régime actuel qui traîne les pieds sur le processus

⁴¹ Interview du Représentant du programme PA2D, 15 Janvier.

⁴² Interview du Directeur du Programme de Gouvernance Locale, PNUD, 18 Janvier.

⁴³ Interview du représentant de DIFD, 14 janvier.

⁴⁴ Interview du représentant de la DAI, 15 janvier.

ainsi que le déroulement des élections de 2011⁴⁵ en sont largement les causes. Comme l'explique un commentateur⁴⁶

Il y a eu un changement dans notre approche à la suite des élections de 2006, qui était optimiste concernant l'appui au nouvel État Congolais et l'appui à ses institutions, avec l'appui au programme pour les élections en 2011. Mais à la suite des élections de 2011, je pense que pour nous et pour beaucoup d'autres bailleurs de fonds ici, il y a eu une assez profonde déception du fait que la consolidation de la paix, le modèle de renforcement de l'État poursuivi avant n'a pas vraiment marché... et bien que nous prétendions travailler en collaboration avec le gouvernement, franchement il n'y a pas vraiment assez de préoccupation du gouvernement central pour notre travail. Et nous, avec d'autres bailleurs de fonds, luttons vraiment pour avoir quelque influence que ce soit. notre approche en matière de gouvernance est passée de l'appui à l'État à l'appui au peuple Congolais pour l'aider à obtenir l'État qu'il veut et mérite.

Cette approche est en accord avec les avis de certains commentateurs (par exemple Liégeois 2009: 67) qui soutiennent que, compte tenu de l'état des structures politiques actuelles, il ne sert à rien de parler de la réforme de l'État. Maintenant, la tâche est de reconstruire l'État, de la base au sommet.

Un certain nombre d'organismes internationaux travaillent aussi au niveau des provinces et des ETD à travers des ONG locales. DFID et Trócaire soutiennent la Commission Épiscopale Justice et Paix (CEJP) qui a mis en place des Comités Locaux de Gouvernance Participative⁴⁷ dans toutes les paroisses à travers le pays. La CEJP a également des Cellules de Liaison Parlementaires Provinciales qui travaillent avec les assemblées provinciales⁴⁸ dans les chefs-lieux des provinces. La DAI travaille avec les communautés locales dans 3 ETD dans chacune de leurs 4 Provinces avec les programmes de planification et de budgétisation participatives en cours. Christian Aid travaille également à travers les comités locaux de gouvernance qui travaillent avec les autorités locales au niveau des ETD. Ils travaillent dans toutes les provinces. L'organisme fait également partie de l'EURAC (Réseau Européen pour l'Afrique Centrale) et travaille également avec un groupe parlementaire britannique qui fait du lobbying pour les élections locales dans le pays⁴⁹. Pour les trois dernières années, DFID a appuyé le programme Tungaane de International Rescue Committee (IRC) dans les provinces du Katanga et du Maniema. Selon son coordonnateur, ce programme repose sur le constat selon lequel pousser les gouvernements provinciaux à transférer des ressources aux ETD est actuellement irréaliste⁵⁰. Le programme verse des subventions à six ETD dans ces deux provinces qui sont liées aux plans locaux de développement. Le programme de la DAI est un peu similaire, bien que sur une échelle budgétaire beaucoup plus petite.

⁴⁵ Voir Dizolele et Kambale (2012). Aussi le rapport du Centre Carter - *Les Résultats des Élections Présidentielles ne sont pas Crédible* – Disponible sur <http://www.cartercenter.org/news/pr/drc-121011.html>. Consulté le 27 Janvier 2013.

⁴⁶ Interview, représentant d'un organisme international.

⁴⁷ Comité Local de Gouvernance Participative (CLGP) – Interview du représentant de la CEJP, 14 Janvier.

⁴⁸ Cellules des Liaisons Parlementaires Provinciales (CLPP) – Interview du représentant de la CEJP, 14 Janvier.

⁴⁹ Interview du représentant de Christian Aid, 14 janvier.

⁵⁰ Interview du représentant de IRC, 16 janvier.

Globalement donc, un changement de la nature de l'appui est évident dans tous les organismes internationaux – de l'échelle nationale à l'échelle provinciale et, dans certains cas, à l'échelle des ETD. Bien que ceci augmente certainement la probabilité d'un impact dans certaines localités, comme avec toutes les approches ciblées, le temps et les ressources pour une telle intervention intensive démontrent qu'il n'est pas réaliste ou possible de la faire à l'échelle nationale ou même, dans la plupart des cas, à l'échelle provinciale. Cela dit, tous les organismes intervenant au niveau des ETD font rapport des résultats positifs, avec notamment un vif intérêt pour l'appui chez les autorités et les communautés locales, malgré les mesures rigoureuses de transparence financière qui sont imposées.

Ces conclusions présentées dans cette section ont mis en évidence deux aspects importants interdépendants du processus de décentralisation. Tout d'abord, il est enraciné dans les luttes de l'élite pour le pouvoir et, par conséquent, d'autre part, il y a une réticence considérable au niveau local à céder ce pouvoir et étendre ce programme comme prévu initialement. Alors que certains commentateurs (par exemple Tull 2010 ; ainsi que diverses autorités politiques provinciales) plaident en faveur d'une décentralisation accrue immédiate aux Provinces, soutenant que quelque mauvaise gestion ou appropriation de fonds résultante ne peut se révéler aussi dommageable que celle de Kinshasa, il n'existe aucune preuve soutenant ce point de vue. Dans cet esprit, il est important d'examiner la réactivité et l'efficacité des structures à l'échelle provinciale à ce jour. Ceci est l'objet de la section suivante, qui examine les structures dans la province du Bas-Congo – une province qui reçoit peu d'aide mais où, comme nous le verrons, la richesse et la pauvreté se côtoient dans une coexistence difficile et souvent conflictuelle.

3.3 Gouvernance locale au niveau provincial

3.3.1 Bas-Congo : Pauvreté au milieu de l'abondance

La Province du Bas-Congo, qui couvre une superficie de seulement 1/44 de la superficie de la RDC, est la plus petite Province du pays, même si dans la nouvelle configuration des 26 provinces, elle est la plus grande province mono-ethnique⁵¹. Elle a une population d'environ 4,5 millions d'habitants et est bordée au Sud par l'Angola, à l'Est par la Ville de Kinshasa et la Province du Bandundu, à l'Ouest par l'Océan Atlantique et l'Enclave de Cabinda, et au nord par la République du Congo (Congo-Brazzaville). La Province du Bas-Congo est dotée de vastes ressources minières (diamants, or, bauxite, phosphate, sel gemme, schiste bitumineux, manganèse, marbre, alluvion, etc.), bien que seuls le calcaire et la bauxite sont actuellement exploités. Elle est également la seule zone productrice de pétrole du pays, produisant trois milliards de barils par an, avec environ un milliard de barils de réserve. La province est le site du vaste barrage hydroélectrique d'Inga, qui a été présenté comme ayant la capacité d'électrifier l'ensemble du continent⁵². Il existe une ligne de chemin de fer qui relie Matadi et Kinshasa ; et les seuls ports du Congo, Matadi, Boma et Banana, à travers lesquels presque tous les produits manufacturés atteignent Kinshasa, sont situés dans la Province (BAD, 2009). Ces atouts économiques font du Bas-Congo la deuxième plus grande source du budget national (Liégeois 2009: 11),

En dépit de ces atouts, la pauvreté est encore très répandue dans la province, avec un taux de pauvreté proche de 70%. Selon la BAD (2009), l'éducation est caractérisée par de faibles taux de scolarisation primaire et secondaire ; et les infrastructures sont dans un état de délabrement très avancé, avec des conditions de travail souvent déplorables aussi bien pour les élèves que les enseignants. En revanche, en ce qui concerne la santé, le Bas-Congo est parmi les provinces les plus privilégiées en matière de services sociaux et de santé, et jouit d'une assez bonne couverture de santé, bien que celle-ci s'avère d'un coût prohibitif pour beaucoup (Voir plus loin dans cette section). Enfin, malgré l'existence d'un large réseau fluvial, le Bas-Congo est confronté à des difficultés pour avoir accès à l'eau potable, en particulier dans les zones rurales. Le taux moyen d'accès aux services de base est de seulement 36,5% et l'accès à l'eau est toujours une épreuve pour les femmes et les jeunes filles, dont la tâche est de recueillir l'eau au quotidien.

Ces données présentent une sorte de paradoxe. Comment une Province avec une telle richesse de ressources peut-elle être si pauvre ? Le consensus au sein de la documentation (quoique limitée) semble présenter un régime de gouvernance qui privilégie les intérêts des réseaux à Kinshasa au dépend de ceux de son propre peuple. Et une des raisons semble être la faible représentation des ressortissants du Bas-Congo au sein de ses propres institutions provinciales comme, selon une personne interrogée à Kinshasa, « *Quand vous allez là-bas [au Bas Congo], vous trouverez beaucoup de membres de notre administration - des gens qui sont nos collègues d'ici. Ils ont senti que les ressources allaient aux provinces, alors ils s'y sont rendus.* »⁵³. En effet, un commentateur, écrivant en 2009, a estimé que seulement 10%

⁵¹ Contrairement à d'autres provinces, les limites territoriales existantes de la province ont été retenues dans la nouvelle configuration territoriale (contestée).

⁵² Voir <http://biofreshblog.com/2011/11/23/dr-congo-and-south-africa-sign-pact-to-implement-40000-mw-grand-inga-dam/>; voir aussi Showers (2009).

⁵³ Interview du 16 janvier.

des échelons supérieurs de l'administration provinciale sont détenus par les ressortissants du Bas-Congo (Moufflet 2009: 62). Renforçant l'analyse de la section précédente, cette section suggère deux choses importantes – d'abord, que la décentralisation est perçue plus comme une voie pour les autorités centrales et provinciales ainsi que les commentateurs d'accéder aux ressources ; et ensuite, tout espoir d'une répartition plus équitable de cette richesse entre les communautés et les ménages paraît hautement improbable.

Comme nous l'avons vu dans la section 3.1, une autre conséquence importante de cette répartition très inégale des richesses au sein de la Province est la possibilité qu'elle provoque des griefs et des conflits. En plus d'être connu pour ses richesses pétrolières et minérales, le Bas-Congo est également connu comme le berceau du violent mouvement politico-religieux, le *Bundu Dia Kongo* (BDK). Depuis 2006, ce mouvement a mené des protestations contre le pouvoir central se positionnant, face à l'exploitation généralisée et à la marginalisation des ressortissants du Bas-Congo, comme « *la voix des sans-voix* ». Selon Moufflet (2009) et Tull (2010), le mouvement a atteint un haut niveau de légitimité au niveau local en dépit des tactiques de violence souvent employées, bien que les autorités provinciales affirment qu'il ne constitue plus une menace car ils ont réussi à absorber ses dirigeants dans l'administration provinciale⁵⁴.

Cette extrême pauvreté, marginalisation et frustration se reflètent également dans le commentaire et l'analyse des individus et des participants aux groupes de discussions (GD) dans cette étude. Interrogées sur la différence entre la vie actuelle et la vie à l'époque de leurs parents, 95% des personnes interrogées, avec des différences minimales entre les femmes et les hommes, en dépit d'un taux légèrement plus élevé des personnes interrogées en milieu rural par rapport à celles en milieu urbain, ont affirmé que la vie est pire aujourd'hui qu'il y a une génération. À la question de savoir ce qui a précisément changé, une proportion importante de 74% (dont 78% des hommes et 69% des femmes, 77% en milieu rural et 67% en milieu urbain) a relevé la détérioration des conditions économiques, citant notamment le manque d'emplois rémunérés, le manque d'argent en circulation dans l'économie locale, et le fait que l'argent a maintenant moins de valeur qu'avant / les biens coûtent beaucoup plus cher. Une autre proportion de 19% des personnes interrogées a convergé vers la productivité des terres. Ceci est clairement une plus grande préoccupation pour les femmes (22%) que pour les hommes (16%), reflétant peut-être le rôle principal des femmes à nourrir la famille. Fait intéressant, il y a une différence minimale entre les personnes interrogées en milieu rural (18%) et celles en milieu urbain (19%) sur cette question. Les sujets spécifiques de préoccupations ici sont la baisse des taux de fertilité des terres ainsi que les dommages aux terres et aux cultures causés par les perturbations du changement climatique. Un certain nombre de personnes interrogées ont également noté que les enfants sont malades beaucoup plus souvent maintenant en raison des problèmes liés à la sécurité alimentaire. La question de la baisse du niveau de moralité a également été soulevée par 4% des femmes interrogées. Elle n'a pas été soulevée par les hommes. Voir aussi la section 3.3.3 pour plus de détails sur ces questions.

Les participants à l'étude ont été invités à donner leurs points de vue sur les raisons des changements cités. Parmi ceux qui ont donné une réponse (16%, 8% en milieu urbain et 20% en milieu rural, n'ont pas répondu et 15%, avec deux fois plus de femmes que d'hommes, ont affirmé ne pas savoir), une écrasante majorité a accusé le gouvernement et/ou les autorités politiques. Plus précisément, 50% (57% des hommes et 41% des femmes, 69% en milieu

⁵⁴ Interviews du 21 Janvier 2013.

urbain et 40% en milieu rural) ont directement cité les autorités politiques, tandis qu'une autre proportion de 9% (12% des hommes et 6% des femmes, aucune différence significative entre les milieux urbains et ruraux) a affirmé que la raison principale est la fermeture des usines auparavant gérées par les Belges⁵⁵. 11% des personnes interrogées (14% des hommes et 8% des femmes, avec 15% en milieu rural et 3% en milieu urbain) ont affirmé que la détérioration est due au départ de « l'homme blanc ». Les personnes interrogées individuellement ainsi que les participants au GD ont expliqué en détail comment tout ceci est lié aux autorités. L'opinion dominante est que « l'homme blanc » est parti parce que les autorités l'y ont forcé⁵⁶, les entreprises ont fait faillite, les emplois ont été perdus et la pauvreté s'est généralisée. Un immense sentiment de frustration et de manque de confiance envers les institutions actuelles est palpable, comme les participants ont expliqué que leurs propres autorités ne se soucient que de leurs propres intérêts et n'ont ni la volonté ni la capacité d'apporter de l'emploi et des usines tant demandés dans la région (voir également la section 3.4.2 pour en savoir plus). Cela peut paraître étonnant, mais étant donné l'importance de la religion et des croyances spirituelles dans la région, seulement 1% des personnes interrogées a attribué la détérioration à Dieu.

Quelques extraits des interventions des GD donnent une saveur de cette frustration et colère contre les échecs évidents des autorités à mener à bien leurs tâches ainsi que leur manque de confiance en leurs capacités à assurer le développement.

Il n'y a aucune société, aucune entreprise. Avant il y avait les Belges qui nous accompagnaient, qui nous enseignaient. Maintenant, il n'y a personne. Il n'y a personne pour nous accompagner.

Question : Mais il y a les Congolais ?

Les Congolais ne savent pas gérer les gens. Ils ne nous considèrent pas, et nous souffrons. Ils nous prennent pour des esclaves... Vous êtes ici [à travailler dans les champs] du matin à la nuit et vous vous retrouvez avec l'équivalent de 10.000 Francs [11U S\$]. Qui peut survivre avec cela ? Donc, les Congolais maltraitent leurs frères Congolais. »

(Participant au GD Femmes, KuaKua)

C'est un problème de Dirigeants [ceux qui gouvernent], au niveau du Gouvernement. Il y a de l'argent, mais il n'arrive jamais à la base. Les Dirigeants de ce pays ne travaillent que pour leurs familles... Avant ils étaient honnêtes, mais maintenant, ils sont égoïstes.

(Participant au GD Femmes, Mayunda)

⁵⁵ Pendant la période coloniale et peu après, les usines de transformation du bois et d'agro-industrie fournissaient de l'emploi à travers tous les sites étudiés. Les participants à l'étude ont affirmé que celles-ci fournissaient du travail à tous ceux qui en voulaient, apportant de l'argent dans l'économie locale et fournissant des marchés à ceux qui vendent leurs produits agricoles. Deux hommes âgés (de 70 ans), qui avaient été employés dans ces usines, interrogés séparément, ont indiqué que leur longévité et le fait qu'ils soient relativement en bonne santé sont dus au fait d'avoir travaillé dans leurs usines respectives plutôt que de travailler dans les champs.

⁵⁶ C'est en effet le cas, étant donné que le programme de nationalisation de Mobutu dans les années 1980 a placé des usines du secteur privé sous le contrôle de l'État et a contraint les intérêts belges et américains à partir.

La vie était belle et stable dans le passé parce que l'homme blanc était là. Mais lorsque nous l'avons chassé, la vie s'est dégradée. La vie est devenue de plus en plus médiocre.

Question : Est-ce que l'homme blanc vaut vraiment mieux que les hommes ici ? L'homme blanc a transformé la vie ici. Il achetait nos noix de palme et les transformait. Il pouvait transformer nos produits du village – notre riz, notre manioc et nos noix, etc.

Question : Pourquoi les Congolais ne peuvent-ils pas le faire ?

Tout simplement parce que l'homme noir ne sait pas comment transformer. Aujourd'hui, nous ne transformons le manioc qu'en fufu. L'homme blanc pouvait le transformer en beaucoup d'autres produits. Nous n'avons pas d'équipement ou de capacité de transformer les produits.

(Participant au GD hommes, Ntombo3)

C'est la mauvaise gouvernance. La plupart de nos dirigeants sont dans les sciences occultes [sorcellerie]. Comme ils sont des occultistes, ils ne favorisent [encouragent] pas les importateurs [investisseurs]. Les importateurs qui normalement auraient dû s'installer ici. Les prix sont extrêmement élevés. Les taxes que doivent payer les importateurs sont si élevés qu'elles les favorisent [encouragent] à aller s'installer ailleurs. Et puis il n'y a pas d'emplois. Donc, la faute est au gouvernement qui est dans l'occultisme et ne favorise pas la création d'emplois ici.

(Participant au GD Femmes, Soyo)

C'est la mauvaise foi de nos dirigeants. Ils ont des fétiches [on leur a jeté des sorts] et on leur a dit que pour que leurs fétiches fonctionnent, ils doivent faire souffrir la population. Sinon, c'est difficile à comprendre. Si vous allez au Congo-Brazzaville, il n'y a aucun problème. Là, il y a des dirigeants de bonne foi, de bon cœur, et la population vit dans de bonnes conditions. Ce ne sont pas les Brazzavillois qui viennent ici. C'est nous qui allons vivre là-bas à cause de notre misère. Donc, c'est leurs fétiches qui sont à la base de notre souffrance. Que voulez-vous ? Un député touche 9.000 dollars, alors que le menuisier touche 30 ou 50 dollars [salaire mensuel]. Ce fossé est énorme. C'est trop. Mais ce fossé n'existait pas avant. Et c'est à cause de ces féticheurs.

(GD Hommes, Mayunda)

Ainsi, en dépit de ses richesses et ressources considérables, la vie pour la plupart dans la Province est devenue de plus en plus difficile. Le chômage et la détérioration de la fertilité des terres sont les deux principaux problèmes cités par les communautés, la responsabilité de la détérioration de ces zones étant entièrement sur les autorités politiques.

3.3.2 Structures locales de gouvernance

Bien que le Bas-Congo est largement considéré comme un bastion de l'opposition, Mayamba, ainsi que quelques autres commentateurs (voir aussi Mouflet, 2009; Tull, 2010) font valoir que les dirigeants de Kinshasa sont, grâce à un système de réseaux de trafic d'influence, en mesure d'exercer un degré important de « contrôle » sur la répartition du pouvoir et des richesses dans la province. « Dans le Bas-Congo, les dirigeants [de Kinshasa] complotent avec des intérêts commerciaux dans des réseaux de népotisme qui ont le contrôle de vastes enveloppes des ressources de la province. » (Mayamba, 2012: 44). Comme indiqué

précédemment, ceci est grandement facilité par le fait que bon nombre des principaux postes provinciaux sont occupés par des dirigeants venant de Kinshasa.

Le Gouverneur est le représentant du gouvernement central au niveau provincial. Bien qu'élu par l'Assemblée Provinciale, il est responsable devant les dirigeants de Kinshasa à travers le ministre national de l'Intérieur, Décentralisation et Affaires Coutumières. Le poste est très convoité et a été au cœur d'un degré considérable de conflits politiques au cours des dernières années. Le Gouverneur actuel, le très populaire leader de l'opposition Jacques Mbadu (connu sous le nom « *Jacques de Moyens* » en raison de son apparente générosité) a finalement été investi dans ses fonctions le 23 Janvier de cette année (2013) à la suite de longs retards dans l'organisation des élections et dans la signature du décret présidentiel nécessaire par le Président Kabila⁵⁷.

Dans le Bas-Congo, le Gouverneur dirige plus de 10 ministres et une Assemblée Provinciale de 29 députés. En théorie, le rôle de l'Assemblée est d'approuver le budget de la province et de contrôler l'exécutif. Toutefois, de l'avis de nombreuses personnes interrogées pour cette étude, les membres n'ont pas l'expérience et la motivation nécessaires pour aborder les questions liées à la politique et sont plus soucieux d'augmenter leurs revenus et de profiter personnellement de leurs postes et statuts. Comme nous le verrons plus tard, c'est aussi le point de vue des individus et des participants aux groupes de discussions à travers les 12 sites d'étude. D'aucuns notent que les vrais problèmes se situent au niveau de l'administration provinciale qui se comporte de la même manière que celle de Kinshasa « *parce que ce sont les mêmes gens* »⁵⁸.

Le Maire, le Bourgmestre et le Chef de secteur sont tous des autorités au niveau de l'ETD au sein de la province et sont nommés et révoqués par le pouvoir central et/ou les autorités provinciales (bien que – voir ci-dessous – le pouvoir traditionnel peut également être un critère déterminant dans la sélection). Ce sont des postes rémunérés (bien que mal rémunérés). La structure s'écarte quelque peu de celle présentée sur la Figure 3.2.1 en ce sens qu'il n'y a pas de Chefs Coutumiers au niveau de l'ETD dans le Bas-Congo. Il y a eu un large consensus parmi tous les participants à l'étude (les autorités locales ainsi que les citoyens) selon lequel les autorités au niveau de l'ETD sont des administrateurs, tandis que ceux à des niveaux plus locaux / niveaux de sous-ETD sont là pour s'occuper de la population et résoudre les conflits (voir section 3.4.1 pour plus de détails sur ces rôles).

La structure devient plus compliquée lorsque vous passez de l'ETD au niveau de la sous-ETD et un certain nombre d'autorités locales supplémentaires – certaines nommées, certaines élues, et certaines autres à des postes traditionnels du pouvoir – apparaissent. Certaines d'entre elles sont rémunérées (par exemple, la Chef de Quartier interrogée qui a travaillé comme Chef de Quartier dans différents endroits pendant les 20 dernières années) et certaines ne le sont pas (en général ceux à des niveaux plus locaux) – bien que, comme nous le verrons, tous les postes comportent un certain potentiel de revenus – souvent le minimum est l'équivalent d'un casier de bière (environ 15 \$) par question traitée. Au niveau le plus local se trouve les Chefs d'avenues. Ceux-ci ont été trouvés dans les sites urbains et ruraux. Certains, mais pas tous, sont nommés par le Chef de Quartier ou le Chef de village. Dans les zones urbaines, les Chefs de Cellules viennent ensuite (présidant 5-10 avenues). Viennent ensuite les Chefs de Quartier. Dans cette étude, ils ont tous été déclarés des postes nommés mais que

⁵⁷ Voir <http://radiookapi.net/actualite/2012/10/31/ffrttyyyjjkkllmmmm/> pour plus d'information sur ce sujet.

⁵⁸ Interview, 16 janvier.

seul le Chef de Quartier était officiellement rémunéré. Dans les zones rurales, les Chefs de Villages sont généralement détenteurs du pouvoir traditionnel (avec le pouvoir qui demeure dans la famille et qui passe d'oncle à neveu du côté maternel) de même que les Chefs de Groupement (qui peuvent présider de 2 à 20 villages). Dans cette étude, nous avons également interrogé un Chef d'agglomération (un poste nommé et rémunéré), un Chef de Localité (généralement un poste nommé et non rémunéré, bien que dans ce cas, une élection a eu lieu sur instruction du Chef de Quartier), et on nous a parlé des Chefs de terres (autorités traditionnelles) qui travaillent main dans la main avec les Chefs de Groupement dans un secteur particulier. Chaque Chef (femme dans des cas plus rares), en fonction de son pouvoir et de son influence, a un certain nombre de conseillers. Les Chefs Coutumiers peuvent avoir jusqu'à 10 conseillers. Les Chefs nommés en ont au mieux un d'officiel.

Le niveau de puissance et d'influence des Chefs Coutumiers semble dériver de la puissance de leur clan particulier. Fait intéressant, le brouillage des frontières entre «coutumier» et «nommé» semble se poursuivre à la hausse au niveau de l'ETD où, théoriquement, toutes les autorités sont nommées. Par exemple, un Chef de Secteur interrogé, bien que nommé, est le fils d'un Chef Coutumier⁵⁹ et a noté que pour être nommé «*Vous devez être d'ici et d'une certaine lignée. J'ai été nommé par le Ministère, mais ils ont consulté la population d'ici. C'est dans les relations. Si vous êtes mon petit frère, vous pourrez être élu, mais pas si vous n'êtes pas de ma famille ...*». Par conséquent, nommés ou non, la lignée, le statut et les relations du pouvoir traditionnel jouent un rôle essentiel dans l'accès et la reproduction du pouvoir.

Il semble y avoir un mécanisme de rapport aux supérieurs assez bien établi, du plus local (Chef d'Avenue) à l'échelon le plus élevé. À l'échelon le plus local, le rapport se fait à l'oral. Toutefois, les Chefs de Groupement, d'agglomération et de localité fournissent des rapports écrits (sur la sécurité, les différends et les services (eau)) à leurs supérieurs au moins une fois par mois (parfois plus souvent), eux-mêmes en personne. La Chef de Quartier interrogée tient des registres méticuleux et fait des rapports hebdomadaires (sur la sécurité et les services – eau et électricité) à son supérieur, le Bourgmestre qui à son tour fait rapport au maire.

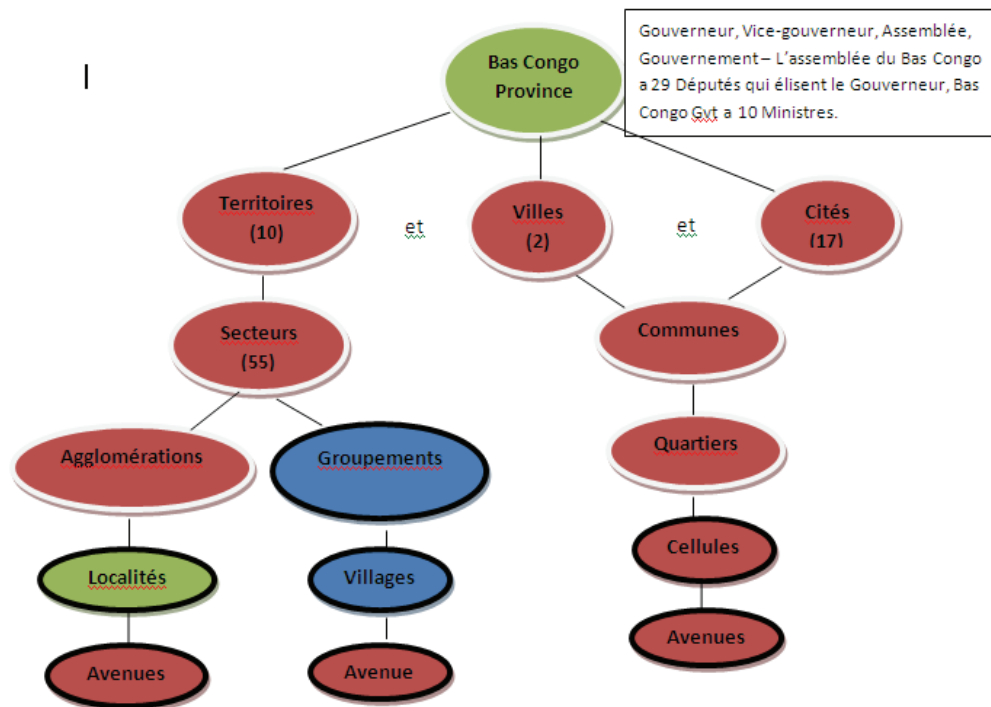
En plus de ces autorités qui, traditionnelles ou non, ou quelque part entre les deux, siègent au sein de la structure étatique formelle qui a été mise en place depuis l'époque de Mobutu, la population s'adresse aussi parfois à d'autres dirigeants, plus particulièrement aux leaders religieux ou aux enseignants au sein de leurs communautés pour des questions particulières. Les chefs religieux ne sont consultés que si la question à traiter concerne les individus de la même église.

Les complexités particulières des structures locales non couvertes dans le Bas-Congo sont représentées dans la figure 3.3.3 ci-dessous. Le codage de différentes couleurs représente la manière dont les chefs et les responsables sont nommés à différents niveaux. Le vert indique les autorités élues, le rouge celles nommées, le bleu les autorités traditionnelles avec le pouvoir passant d'oncle à neveu. En outre, une distinction entre les postes rémunérés et non rémunérés est indiquée. Les structures avec un contour blanc ombré indiquent celles dont les autorités sont rémunérées, tandis que celles avec les contours noirs indiquent celles dont les

⁵⁹ Ce chef de Groupement, qui vient d'une famille puissante qui a fait de grands efforts pour préserver son pouvoir, a également été coopté dans l'Assemblée Provinciale. Son véhicule flambant neuf à quatre roues motrices – un avantage du poste – brillait au soleil derrière nous pendant que nous parlions. Il est âgé de 70 ans et ne conduit pas.

autorités ne reçoivent pas de rémunération régulière. Comme il est évident, ces structures se décalent quelque peu de celles énoncées dans les textes législatifs comme précédemment repris dans la figure 3.2.1. Cela accentue les complications en essayant d'appliquer les dispositions législatives.

Figure 3.3.2: Structures de Gouvernance Locale au Bas Congo



Après avoir exploré la complexité de ces structures au niveau local, nous revenons maintenant au niveau provincial pour examiner de plus près l'efficacité et la réactivité des structures provinciales à répondre aux besoins des citoyens locaux.

3.3.3 L'efficacité et la réactivité des structures provinciales

Comme nous l'avons vu dans la section 3.1.3, l'un des principaux indicateurs de réussite de la décentralisation c'est l'efficacité et la réactivité des structures provinciales à répondre aux besoins locaux. Dans leur étude comparative clé sur la décentralisation dans quatre pays (État de Karnataka en Inde, Bangladesh, Côte d'Ivoire et Ghana) à la fin des années 1990, Manor et Crook (1998) ont évalué cette performance institutionnelle des structures décentralisées en évaluant les politiques et les priorités du gouvernement local contre les préférences communautaires. C'est l'approche adoptée ici en comparant les priorités des communautés locales qui ont été explorées aussi bien dans des entretiens individuels que dans les GD avec des données provenant du Programme d'Actions Prioritaires (PAP) actuel (2011-2015 inclus) du Gouvernement Provincial (GD 2011).

Dans l'ensemble des 12 sites, il a été demandé aux participants à l'étude de définir ce qui est important pour « se sentir bien dans la vie ». Une deuxième question visait à obtenir les

mêmes informations inversement en explorant les causes de la misère absolue (« *quelqu'un qui est vraiment dans la misère, qu'est ce qui fait qu'il/elle soit comme ça ?* »).

Pour la grande majorité des personnes interrogées (67%), reflétant les conclusions rapportées ci-dessus, la chose la plus importante est l'emploi rémunéré. Ce chiffre est légèrement plus élevé pour les hommes (71%) que pour les femmes (61%), mais est néanmoins très important pour les deux groupes. En explorant les raisons pour lesquelles cela est si important dans les entretiens et les groupes de discussions, il apparaît clairement que c'est le précurseur nécessaire de la plupart des autres questions soulevées, notamment la sécurité alimentaire, la bonne santé, l'éducation des enfants et la stabilité (absence de conflit et de violences) dans le foyer. Parmi les personnes interrogées, 16% des femmes ont soulevé ces questions pendant qu'elles expliquaient pourquoi il était important d'avoir des rentrées d'argent à la maison, tandis que seulement 8% des hommes les ont soulevées. Fait intéressant, lorsqu'interrogées, les femmes ont noté que le fait que les maris travaillent dans un emploi bien rémunéré serait suffisant, même s'il était souvent soulevé le problème selon lequel les maris ne contribuent pas au budget des ménages (alimentation, éducation, habillement, soins de santé, etc.). Cela pourrait éventuellement provenir du fait historique selon lequel seuls les hommes avaient un emploi dans les usines de transformation du bois et des minéraux dans le passé, ainsi que des normes culturelles. L'importance de l'emploi rémunéré pour les hommes en termes plus larges ne peut pas non plus être sous-estimée. À plusieurs reprises dans les GD, les hommes ont commenté sur la façon dont leur statut et leur identité sont inextricablement liés au fait qu'ils ont ou non un emploi. Pour être un homme, vous devez être marié, avoir des enfants (le plus, le mieux) et être en mesure de subvenir aux besoins de votre famille. Si un homme ne peut pas subvenir aux besoins de sa famille, il est très probable que sa femme le quitte, et cela diminue immédiatement son statut dans la société. Pour les femmes, sans aucune rentrée d'argent, il devient extrêmement difficile de nourrir la famille, de payer les factures, etc. Cela conduit à des conflits et des antagonismes dans le foyer et une femme dans cette situation n'est jamais « bien ». La nature interdépendante de ces problèmes est décrite par une participante dans un GD à KuaKua.

Je veux qu'il y ait des emplois ici. Parce qu'avec les perturbations climatiques, nous travaillons dans les champs, mais cela est peu productif. Avec les haricots, à cause des fortes pluies, nous avons tout perdu. Il est donc nécessaire de créer des emplois. Parce que cela permettra de payer l'éducation des enfants. Mais avec les perturbations climatiques, il est difficile d'assurer l'éducation des enfants.

(Participante au GD Femmes, KuaKua)

Des observations similaires ont été faites par les membres du GD d'ailleurs :

Avant, les gens avaient tout pour vivre. Maintenant, il n'y a rien. Le niveau de souffrance aujourd'hui. Si vous visitez le Congo Brazza ou l'Angola, vous vous rendrez compte à quel point les choses vont mal ici. À l'époque de nos parents, il y avait beaucoup d'opportunités d'emploi, mais aujourd'hui il n'y en a pas. Aujourd'hui, les gens sont des voleurs et des paresseux. Les jeunes filles sont devenues des prostituées.

(Participant au GD hommes, Nsanga)

Ces problèmes conduisent également à une question soulevée à plusieurs reprises lors des entretiens et des GD – la jalousie et la haine au sein des familles qui peuvent facilement dégénérer en conflits et violences. Comme nous le verrons plus loin (section 3.4.1), la principale source de conflits dans les communautés locales, notamment dans les zones urbaines, est identifiée comme la jalousie et la haine. Comme l'explique un participant du GD de Tshela :

Le problème, c'est la pauvreté. Si tout le monde travaille, personne ne peut être jaloux de l'autre. Quand il y a manque d'emplois - moi, je me lève le matin. Je suis à la maison et il n'y a rien [pas de nourriture] dans la maison. L'autre se lève aussi. Peut-être qu'il mange du pain. Je suis là assis le regardant. Et lui lève les yeux et dit: « moi, je mange hein ? » Et cela peut provoquer de la haine. C'est comme ça la vie ici, et il y n'a pas d'emploi. Donc, l'État doit créer des entreprises afin que les jeunes puissent aller travailler, et qu'ils ne se retrouvent que le soir. Ainsi, la société sera plus stable.

(Participant au GD hommes, Tshela Centre)

Si vous aimez le travail, vous n'aurez pas de haine contre les voisins. Vous aurez tout ce dont vous avez besoin pour vivre, pour la maison.

(Participante au GD Hommes, Mayunda)

Le lien entre cette précarité, la jalousie et la rupture des normes / confiance sociales se manifeste également dans les références fréquentes à la sorcellerie et à l'occultisme dans les entretiens et les GD. Les personnes interrogées déclarent que de telles pratiques sont de plus en plus fréquentes et il est largement admis que la chance peut se procurer ou être volée aux gens par la sorcellerie. Bien que les questions liées à la sorcellerie et à l'occultisme constituent un tout autre domaine d'étude et pourraient sembler loin des questions de gouvernance locale, des conflits et de développement, elles sont d'une pertinence immédiate ici dans la mesure où de nombreuses études ont démontré la corrélation entre les préoccupations et accusations de sorcellerie avec les tensions et les conflits locaux (voir par exemple Geschiere, 1988 ; Fisiy et Geschiere, 1991 ; Nyamnjoh, 2001 ; Golooba-Mutebi, 2005). L'analyse de Golooba-Mutebi, écrite dans le contexte rural de l'Afrique du Sud, paraît particulièrement pertinente dans le contexte du Bas-Congo aussi.

Lorsque les gens ont du mal à s'en sortir dans un contexte où les moyens de subsistance dépendent presque entièrement de l'emploi, la concurrence pour les emplois et d'autres opportunités de revenus devient intense. Les jeunes chômeurs accusent les sorciers pour leur incapacité à trouver de l'emploi, tandis que ceux qui réussissent sont envieux. La suspicion s'ensuit et dégénère souvent en accusations.

(Golooba-Mutebi, 2005: 946)

Il apparait donc clairement que les taux croissants de privation matérielle et d'exploitation ont également des implications sociales et psychologiques pour les citoyens du Bas-Congo. Ceci met en évidence la prévalence de la violence structurelle dans la Province.

Une participante au GD Femmes du quartier Belvédère dans la ville de Matadi a décrit le lien :

Il y a de la jalousie. Vous allez chez quelqu'un et vous voyez qu'il est bien. Vous dites : « vous, vous vous en sortez bien, vous avez un véhicule... » Et une autre chose, il y en a d'autres qui semblent généreux. Ils vous donnent de l'argent. Mais dans le monde spirituel, ils le récupèrent. Il vient vous donner des cadeaux, mais sur le plan spirituel, il les récupère. Peut-être votre chance. Quand il vient, il prend votre chance. Il devient de plus en plus riche parce qu'il a pris toute votre chance.

(Participante au GD Femmes, Belvédère)

Avant, les gens travaillaient et gagnaient beaucoup. Mais aujourd'hui, c'est l'inverse. Avant, ceux qui travaillaient étaient bien rémunérés. Ce n'est pas le cas aujourd'hui où les travailleurs sont à peine rémunérés. Aujourd'hui, les hommes, en particulier les jeunes, contractent les « fétiches » pour avoir de l'argent. Ceci n'aide pas leur famille. Au contraire, ils sacrifient leurs familles.

(Participante au GD Hommes, Kionzo)

Pour bien vous en sortir aujourd'hui, vous devez être occultiste.

(Participante au GD Femmes, Mayunda)

La corrélation entre toutes ces questions et leurs effets sur les normes sociales au sens large est mise en évidence dans l'échange ci-dessous qui vient d'un GD avec les femmes du quartier Soyo à Matadi :

Participant 1 : Les vêtements ont changé, ils ne sont plus décents. Avant, les vêtements étaient décents. Mais maintenant, les vêtements sont devenus sexy, provocants.

Participant 2 : La fidélité est maintenant un problème dans les foyers [mariages]. Nos parents étaient plus stables dans leurs foyers. Maintenant, les gens se séparent.

Participant 3 : Il y avait plus de moralité avant. Le père travaillait et était rémunéré. Et ainsi les enfants obéissaient à leur mère et leur Papa. Aujourd'hui, leur Papa n'a pas d'emploi, les enfants n'obéissent pas, parce que leur Papa ne travaille pas et les parents ne sont pas en mesure de s'occuper de leurs enfants. Et les gouvernants, suite à ces situations, font de nos enfants leurs « petites-amies » [Petites Chéries] et c'est un désastre. Tous ces gros Papas et messieurs. Et nous avons mis en place un système pour essayer de régler ce problème, un système de science supérieure ...

Question : science supérieure - qu'est-ce que c'est ?

Participant 3 : Les sciences occultes [sorcellerie]. Pour avoir un emploi, vous devez être dans la magie, dans les sciences. Sans cela, vous ne pouvez pas avoir de l'emploi...

Participant 4 : Et nous mangeons mal, des aliments transformés. Ce n'est pas bon, vraiment ce n'est pas bon. Ces aliments ne sont pas propres, on y ajoute des choses [additifs]. Et ainsi chaque jour, nous devons prendre des médicaments. Et les

*aspirines coûtent trois fois plus cher. Comment pouvez-vous expliquer cela ?
Comment le même médicament peut coûter trois fois plus cher qu'avant ?*

Participant 1 : La prostitution est également un problème. Il y a maintenant un taux plus élevé de professionnalisation du sexe. Ceci n'existait pas avant. Maintenant, nous voyons des taux élevés de jeunes filles qui sont des professionnelles du sexe. Ceci augmente le taux de mortalité chez les enfants [taux élevés d'avortement]. Maintenant, il y a des enfants qui prennent cette direction parce que les parents sont vraiment irresponsables. Et c'est ce qui cause un taux très élevé de mortalité infantile. Parce que quand elles découvrent qu'elles sont tombées enceintes, elles préfèrent avorter. Pour ne pas avoir à subir la colère de leurs parents. Et pour faciliter leur prostitution. Tout cela n'est pas du tout bon pour notre pays. Le gouvernement doit prendre ses responsabilités en main. D'un point de vue éthique.

(Participant au GD Femmes, Soyo)

Les questions connexes d'importance pour les hommes et les femmes mises en évidence dans les entretiens individuels sont la sécurité alimentaire et les enfants à l'école (14% au total, 8% des hommes et 20% des femmes), avoir un terrain pour travailler (6% des hommes et des femmes), la bonne santé et l'accès aux services de santé (5% au total, 6% des hommes et 4% des femmes), pas de conflits au foyer (4% au total - toutes des femmes) et la paix / sécurité au sens plus large (2% au total - tous des hommes).

Ces priorités sont reproduites dans les réponses à la question inverse concernant les causes de la misère à laquelle à nouveau la réponse la plus fréquente est un/e homme/femme est malheureux lorsqu'il/elle n'a pas d'argent parce qu'il/elle n'a pas d'emploi (33% au total, 35% des hommes et 31% des femmes). Une conclusion intéressante est l'opinion commune (souvent exprimée aussi dans les GD) selon laquelle la misère provient de la paresse personnelle plutôt que de n'importe quel problème structurel global. Ce point de vue est articulé plus souvent par les femmes que les hommes (31% au total, 26% des hommes et 37% des femmes) et paraît à nouveau converger vers l'importance sociale et psychologique du travail, bien que quelque peu en contradiction avec les taux quelque peu élevés de dépendance vus à la section 3.3.1 dans laquelle le gouvernement, l'absence des entreprises et le départ de « l'homme blanc » ont été cités comme les principales causes de la détérioration économique et sociale. 13% des personnes interrogées (12% des hommes, 14% des femmes) soulèvent la question connexe de manque de nourriture et de mauvaise santé, rendant les gens incapables de travailler, comme la cause principale de la misère. Les autres causes sont le manque de terre (7% au total, 6% des hommes et 8% des femmes), la malchance / non assistance (6% au total, 8% des hommes et 4% des femmes), mauvaise éducation / absence de valeurs dans le foyer (4% au total - même cas pour les hommes et les femmes), et diverses combinaisons de ces facteurs.

Ces conclusions mettent en évidence l'importance de l'emploi et de la création d'emplois pour les communautés comme leur unique priorité la plus importante ainsi que l'accès aux terres pour la subsistance et à des fins commerciales à petite échelle. Ces questions de rémunération sont liées aux quatre autres priorités - la sécurité alimentaire, l'éducation, la santé et la prévention des conflits et des violences dans le foyer, ces dernières questions étant d'une plus grande importance pour les femmes. La mesure dans laquelle ces priorités sont reflétées comme priorités dans le plan de développement du Gouvernement Provincial nous

donne une indication de l'efficacité et de la réactivité des structures provinciales. Cette question est examinée ci-dessous.

Le PAP est un plan global reprenant l'ensemble des programmes que le gouvernement provincial envisage pour la province pendant une période de 5 ans. Composée de 4 piliers, il comprend des chiffres sur les budgets globaux, les budgets garantis et les sources de financement (État, province ou autres bailleurs de fonds). Bien que les budgets globaux des différents programmes ne donnent pas nécessairement une indication de priorité (comme certaines activités coûtent simplement plus cher que d'autres), le pourcentage des dépenses provinciales pour les budgets garantis donne potentiellement⁶⁰ cette indication. Dans cet esprit, le Tableau 3.3.3 ci-dessous s'inspire de ce programme et définit les priorités principales pour les autorités provinciales dans chaque programme (exprimé en pourcentage de contribution de la Province au budget total garanti) ainsi que le niveau de priorité affecté aux priorités communautaires (aussi exprimé en pourcentage de contribution de la Province au budget garanti pour ces priorités).

La première colonne présente chacun des 4 piliers dans le PAP. La colonne 2 présente le nombre de programmes prévus au sein de chacun d'eux et la colonne 3 présente le coût total de ces éléments. Le montant total des budgets garantis pour chaque pilier (en millions de dollars et en % du total) est fourni dans la Colonne 4. Les programmes au sein de chaque pilier qui ont obtenu un engagement de 100% de leurs coûts budgétaires des sources Provinciales, ce qui indique qu'ils constituent la plus haute priorité pour ces autorités, sont énoncés dans la Colonne 5. Inversement, les programmes au sein de chaque pilier qui ont obtenu 0% de leurs coûts budgétaires des autorités provinciales, ce qui indique qu'ils constituent la plus faible priorité pour ces autorités, sont énoncés dans la Colonne 6. Les programmes au sein du PAP qui répondent aux questions prioritaires soulevées par les communautés (création d'emplois / développement local, protection de l'environnement, protection sociale, etc.) sont énoncés dans la Colonne 7. Le budget garanti pour ceux-ci (en millions de dollars et % des totaux) est également inclus dans la Colonne 7, tandis que le pourcentage de budget venant de ressources provinciales est repris dans la Colonne 8.

⁶⁰ Même si cela peut aussi être influencé par la volonté d'autres sources (État et bailleurs de fonds extérieurs) à contribuer également. Cependant, une analyse plus approfondie des données (réalisée par l'auteur, mais ne figurant pas ici en raison de contraintes d'espace) révèle que la Province s'est engagée à financer entièrement (100%) certains programmes, et à ne pas financer (0%) d'autres qui n'ont bénéficié d'aucun fonds d'autres sources, ce qui indique que certaines priorités sont définies indépendamment des autres bailleurs de fonds au niveau provincial.

Tableau 3.3.3: Les priorités provinciales et communautaires comparées

<i>1. Pilier</i>	<i>2. N^o. de Progr</i>	<i>3. Budget Total (US\$mn)</i>	<i>4. Budget Garanti (US\$ mn)</i>	<i>5. Plus grande priorité des provinces</i>	<i>6. Plus petite priorité des provinces</i>	<i>7. Budget garanti pour les priorités de la communauté (US\$ mn)</i>	<i>8. Dépenses provinciales sur les priorités garanties de la communauté</i>
1. Bonne Gouvernance et promotion de la paix	7	74	59 (80%)	Améliorations dans la gouvernance administrative (100%)	Justice et sécurité (0%)	Gouvernance politique & décentralisation – 4.4 (73%)	25%
				Dvpt de 'l'intermédiation financière' (100%)	promotion du dvpt local (0%)	promotion du dvpt local – 5 (69%)	12%
						Améliorations du climat des affaires – 3.9 (83%)	97%
2. Diversification économique, accélération de la croissance & promotion d'emplois	17	1,360	506 (37%)	Renforcement des capacités sur la gestion des systèmes (100%)	Le dvpt des industries provinciales (0%)	Relance de la prodn ag – 6.1mn (45%)	43%
				Amélioration des recettes minières (100%)	Dvpt du tourisme local (0%)	Appui à la création d'emploi – 0.9 (75%)	38%
					Réhabilitation & entretien des réseaux 'ferroviaires' (0%)		
3. Amélioration de l'accès aux services sociaux et renforcement des capacités des ressources humaines	22	536	231 (43%)	Promotion des activités sportives et de loisir (100%)	Protection sociale pour les OEV (0%)	Protection sociale pour les OEV – 0 (0%)	0%
				Valorisation du patrimoine culturel provincial (100%)	Protection des enfants et des groupes vulnérables (0%)	Protection des enfants et des groupes vulnérables – 0 (0%)	0%
				Amélioration de l'habitat rural (100%)	Réduction de l'impact du VIH (0%)	promotion des activités économiques des jeunes 0.2 (12%)	75%
							40%

						Promotion de l'égalité du genre & 'autonomisation' de femmes– 3.5 (85%)	90%
						Prévention contre l'infection du VIH, des MST & la prévention contre la violence sexuelle – 0.5 (11%)	
4. protection de l'environnement et lutte contre le changement climatique	2	66	0.7 (1%)	Promotion des stratégies d'adaptation & de gestion des risques (pour les catastrophes etc.) (100%)	Renforcer les capacités des provinces sur des questions climatiques (0%)	-	-

Source: Tableau compilé à partir des données présentées dans le GP (2011)

Trois choses peuvent être tirées de ce tableau. Tout d'abord, et le plus pertinent au centre de ce point, il y a une discordance entre les priorités des autorités provinciales et celles des communautés. Cela suggère un faible niveau d'efficacité et de réponse des structures provinciales aux besoins locaux. Si l'on compare les données au niveau de la 5^{ème} colonne (« plus grande priorité de la province ») et de la 8^{ème} colonne (« dépenses provinciales sur les priorités garanties de la communauté »), on constate que le pourcentage du budget pour les priorités de la communauté au niveau de la province est généralement assez faible, à l'exception de deux domaines « Prévention contre l'infection du VIH , des MST & prévention contre la violence sexuelle » et la « promotion des activités économiques des jeunes » dont on a garanti pour chacun, seulement 11% et 12% respectivement, dans les budgets globaux. Par ailleurs, si l'on compare les données au niveau des colonnes 6 (« faible priorité des provinces ») et 7 (le « budget garanti pour les priorités de la communauté »), il est immédiatement évident que certaines priorités de la communauté sont au niveau le plus bas des priorités des autorités provinciales. Ces résultats fournissent une base empirique pour l'affirmation des communautés selon laquelle les autorités provinciales ne remplissent pas leurs missions de développement (voir le point 3.4.1 ci-dessous).

Une deuxième question importante est que dans l'ensemble plus d'appui issu de toutes les sources va au Pilier 1: « bonne gouvernance et promotion de la paix » (garantissant 80% de son budget global) tandis que le pilier 4, sur la protection de l'environnement et le changement climatique a réussi à obtenir seulement un maigre pourcentage de 1% de son budget global malgré le fait que, comme nous l'avons vu, le changement climatique est une question soulevée par 19% des répondants (voir le point 3.3.1) et que l'accès à la terre et à la sécurité alimentaire est une question prioritaire pour les communautés. Il est également un peu surprenant de constater que seulement 37% du budget pour le développement économique et la création d'emplois a été garanti compte tenu de sa très grande importance

pour les communautés. Alors que le gouvernement provincial s'est engagé à accroître les recettes issues du secteur minier (qui quoique pouvant créer certains emplois, est peu susceptible de bénéficier aux communautés locales étant donné le modèle qui existe ailleurs dans le pays), tant le développement des industries provinciales tel que le tourisme, – sources essentielles d'emploi et de création de la richesse locale – semblent ne pas du tout retenir l'attention du gouvernement provincial.

Une troisième question remarquable dans l'ensemble est que les appuis issus de toutes les sources de financement pour les services sociaux sont assez faibles, et plus particulièrement dans le domaine de la protection sociale, l'infection du VIH et les violences basées sur le genre, comme nous l'avons vu (au point 3.3.1). Dans l'ensemble, la pauvreté demeure à 70% à travers la province et, comme nous le verrons (au point 3.4.1), les violences basées sur le genre sont également un grand problème.

Dans l'ensemble, l'analyse présentée dans cette partie révèle une discordance entre les priorités des autorités provinciales et celles des communautés locales. Cela montre un faible niveau de réponse et d'efficacité des structures provinciales vis-à-vis des besoins de la communauté. Cela indique la probabilité de faibles niveaux de légitimité publique de ces structures (ce qui est confirmé au point suivant) et donc leur faible potentiel de gestion/réduction des conflits. Au point suivant, nous allons examiner l'efficacité des structures de gouvernance locale (les ETD et les sous-ETD) à cet égard.

3.4 Gouvernance locale au niveau communautaire

Cette partie examine la sensibilisation et l'utilisation des structures de la gouvernance au niveau local par les communautés locales. Cette section commence par l'analyse des sources de conflits locaux (y compris les violences basées sur le genre) qui, comme nous l'avons vu au point précédent (3.3.3), sont répandus, avant d'examiner comment, si (et par qui) ces derniers (conflits) sont résolus. Le sous-point 3 examine comment les problèmes collectifs, généralement ceux liés à la fourniture des services (l'eau et le cas échéant, l'électricité) sont résolus tandis que le sous-point 4 s'en va examiner le rôle et l'utilisation des autorités des sous-ETD dans ces contextes. Le sous-point 5 examine la compréhension du rôle des ETD et des autorités provinciales par les communautés tandis que le dernier sous-point explore les opportunités et les obstacles à la participation de femmes au sein des structures de gouvernance locale. Comme la résolution des conflits au niveau local est un rôle essentiel pour les autorités locales, nous commençons par examiner plus en détail les sources de conflits locaux, y compris les violences basées sur le genre.

3.4.1 Sources des conflits locaux

Il a été demandé aux répondants individuels de donner les principales sources de conflit au sein de leurs communautés. En réfléchissant sur les résultats présentés au point 3.3.1 précédemment, la source la plus fréquente de conflit est de loin la jalousie / la haine / la

calomnie⁶¹ (28% de tous les répondants), et ceci est lié à la sorcellerie avec 18% d'autres cas. C'est un problème qui a été identifié par les femmes et les hommes d'une manière égale, mais une nette différence apparaît entre les sites urbains et ruraux, avec 75% des répondants urbains qui ont cité ce problème comme étant la principale source de conflit dans leur région, mais seulement 30% de leurs homologues ruraux font de même. La grande source de conflit suivante (rapportée par 17% de l'ensemble des répondants) est le problème foncier. Comme on pouvait s'y attendre, ce problème est plus répandu dans les zones rurales avec (24% des répondants en milieu rural) et (3%) en milieu urbain, et parmi eux plus d'hommes (28%) que de femmes (6%). Ce dernier chiffre est probablement dû au fait que, lorsque mariés, les conflits fonciers sont traités par le chef de ménage masculin.

La forte propension à l'antagonisme et au conflit sur des questions relativement mineures est peut-être mieux illustrée par la constatation que 13% des répondants (20% des femmes, 6% des hommes sans fracture urbaine/rurale significative) citent les délits mineurs des jeunes enfants (causés par le jeu) comme une source de conflit. Comme certains cas présentés ci-dessous l'attestent, un incident mineur peut finir par engager des coûts financiers et sociaux importants s'il finit par passer par l'autorité locale formelle. L'autre problème cité qui provoque des conflits - souvent liés au problème foncier et/ou aux enfants - est la sorcellerie. Cela a été encore cité principalement par les femmes (12%), par opposition aux hommes (0%), sans une différence importante entre le milieu rural et le milieu urbain.

Il a également été demandé aux répondants de dire si les conflits familiaux ont été causés par les maris ou les femmes qui fréquentent d'autres femmes/hommes⁶². 68% ont répondu par oui, c'est un grand problème (sans une grande différence du genre ou du milieu urbain/rural), tandis que 12% ont estimé que ce n'était pas un problème. 20% n'ont pas voulu répondre à la question. Lorsqu'on a posé la question de savoir pourquoi cela se produit, dans les cas où cela se produit, les avis étaient partagés quand à savoir si c'est la faute de la femme, la faute de l'homme ou la faute de tous les deux. 18% des répondants (26% des hommes, 10% des femmes, 25% en milieu urbain, 14% en milieu rural) ont affirmé que cela est dû à une combinaison de la pauvreté (les femmes sortent avec d'autres hommes pour cause d'argent et/ou de nourriture) et de l'opportunité (pour les femmes d'avoir accès à la nourriture/aux ressources, pour les hommes riches d'avoir des 'copines'). 14% des répondants, hommes et femmes, ont pensé que cela est dû aux conflits et aux problèmes familiaux. Cela a été plus affirmé par les répondants en milieu rural (18%) qu'en milieu urbain (6%). 14% des répondants ne savaient pas pourquoi cela se produit et 40% ont refusé de répondre à la question. 4% des répondants (toutes des femmes) ont prétendu que c'était à cause de rivalités entre les femmes et 9% (principalement des femmes) ont estimé que cela était dû au manque de moralité dans la société, et 4% supplémentaires (tous des hommes) ont estimé que cela était dû au fait que les hommes maltraitent les femmes à la maison.

Les violences basées sur le genre (VBG) en RDC sont omniprésentes et prennent de nombreuses formes. Alors que la sous-déclaration de ces incidents rend les données sur cette question extrêmement imprécises, un rapport affirme que 35% de femmes et des enfants ont subi des violences sexuelles, 43% des violences psychologiques et 57% des violences

⁶¹ La 'Calomnie' est le caractère délibéré nuisible de quelqu'un qui répand des histoires / mensonges / rumeurs nuisibles sur d'autres personnes. On dit qu'elle est particulièrement répandue chez les femmes.

⁶² Cette question a été examinée à la suite de la recherche au Burundi, où les femmes en particulier ont constamment soulevé ce problème comme étant le principal problème dans leur vie, entraînant à la fois les conflits et l'insécurité financière et personnelle une fois que leurs maris les abandonnent.

physiques (PNUD, 2011c: 28). Les VBG sont surtout associées à la guerre et le Conseiller Spécial du Secrétaire Général de l'ONU sur les violences sexuelles dans les conflits armés en 2010 a décrit la RDC comme étant « la capitale mondiale du viol » (ONU, 2010). Toutefois, le viol et les VBG ne sont pas seulement un phénomène de guerre et ils ne sont pas non plus seulement concentrés de façon régionale. Les participants à la recherche soutiennent que ce phénomène est lié aux différents discours autour de la masculinité, l'effondrement des structures sociales et la militarisation de la société. Cruz et Smits (2011:4) affirment qu'il y a un discours émergent autour de la souffrance des hommes et une crise d'identité liée au fait que le rôle des hommes en tant que chefs de famille et pour la protection des membres de sexe féminin a été contesté en raison de la pauvreté et du chômage généralisé.

Après deux jours de recherche sur le terrain dans le Bas-Congo, il est devenu évident que le viol est un problème qui peut être discuté ouvertement, certaines questions ont été introduites dans les interviews individuelles et dans les groupes de discussions en rapport avec son incidence et son traitement. Il est important de noter que le viol est compris par les participants à la recherche comme étant les relations sexuelles avec un mineur et semble ne constituer un problème que lorsqu'une grossesse s'ensuit. 45% des répondants dans l'ensemble ont affirmé qu'il y a eu des cas de viol dans leur localité tandis que 34% ont affirmé qu'il n'y avait pas d'incidents de viol, avec 2% qui ont affirmé qu'ils ne savaient pas. Sur les 45% qui ont affirmé avoir la connaissance de son apparition, plus d'hommes (51%) que de femmes (39%) l'ont évoqué et il a été noté qu'il est plus répandu en milieu urbain (53% des répondants ont dit cela) par rapport au milieu rural (39%). Il s'est avéré plus difficile d'obtenir une réponse à la question de savoir pourquoi le viol se produit. 44% (plus d'hommes (49%) que de femmes (39%); plus en milieu rural (52%) qu'en milieu urbain (31%)) des répondants n'ont pas répondu à la question tandis que 25% autres (un peu plus de femmes (28%) que d'hommes (22%)) ont affirmé ne pas savoir. Parmi ceux qui ont répondu, 13% (22% des femmes, 4% des hommes, 19% en milieu urbain, 9% en milieu rural) ont affirmé que c'était à cause du manque de valeurs morales dans la société, 11% (majoritairement d'hommes (20%) et en milieu urbain) ont affirmé que c'était dû à la pauvreté et 8% (6% des femmes, 10% des hommes) ont affirmé que c'était dû à cause des vêtements 'sexy' que les femmes portent.

3.4.2 Résolution des conflits locaux

Les répondants et les participants des groupes de discussion ont été interrogés sur la manière dont ces conflits sont résolus au sein de leurs communautés. Une écrasante majorité (68%, sans différence significative entre les répondants masculins et féminins, bien qu'avec un pourcentage plus élevé (83%) des répondants en milieu urbain que des répondants en milieu rural (59%) ont expliqué que les conflits sont résolus « à l'amiable » entre les familles et les voisins sans impliquer quelqu'un d'autre lorsque cela est possible, mais en impliquant le dirigeant local (village /avenue) si nécessaire. Il semblerait que la plupart de ces problèmes sont résolus sans se référer à aucune autorité locale, comme lorsqu'on a posé la question plus tard (voir ci-dessous) sur la consultation d'un dirigeant local en rapport avec un problème particulier, 82% des répondants (88% d'hommes, 77% de femmes; aucune différence importante entre le milieu urbain/rural) ne sont jamais allés auprès de leurs dirigeants locaux. En rapport avec ceci, seulement 16% (22% des hommes, 10% des femmes, avec une partie importante en milieu rural (23%) comparativement à seulement 3% des répondants en milieu urbain) ont répondu que les conflits locaux doivent être résolus par les dirigeants locaux en

première instance. Ces résultats suggèrent une préférence, surtout chez les femmes urbaines, d'essayer de résoudre les conflits elles-mêmes, sans la participation des autorités locales. Il semble y avoir une préférence chez les femmes (20%) par rapport aux hommes (6%) (13% dans l'ensemble sans aucune différence significative en milieu urbain/rural) pour consulter les autres dirigeants locaux comme un pasteur (si les deux parties sont d'une même église); l'épouse d'un pasteur; un enseignant local ou un 'sage'. Seulement 2% des répondants (tous des hommes) ont parlé de l'implication de la police.

Il a été également demandé aux participants à la recherche de dire comment les communautés s'occupent-elles des cas de viol, dans les cas où il se produit. Encore une fois, le 'viol' est compris par les participants à la recherche comme étant les relations sexuelles avec un mineur (officiellement de moins de 18 ans mais, comme nous allons le voir, les cas des filles d'environ 14/15 ans ne sont pas considérés comme étant très graves) et semblent poser un problème seulement lorsqu'une grossesse s'ensuit. L'accent est mis sur le soutien financier pour le bébé plutôt que sur toute forme de justice ou de soutien à la victime et aucun des participants à la recherche n'a fait aucune référence à la participation de la victime dans les efforts de règlement des conflits. Cela renforce les arguments présentés par d'autres au sujet de la marginalisation et de l'infériorité de femmes dans la société congolaise.

Il y a deux manières via lesquelles les cas de 'viol' sont résolus par les communautés locales. 23% des répondants (20% des hommes, 26% des femmes) ont affirmé que le viol est un crime et par conséquent tous les cas doivent être portés à la police. 22% (26% des hommes, 18% des femmes) ont répondu plus directement en disant que cela dépend des cas. Si la victime a 14/15 ans ou plus, alors très souvent le problème est résolu par des négociations entre sa famille et soit l'auteur directement ou sa famille, avec un règlement financier convenu pour s'occuper de l'enfant. 16% (12% des hommes, 20% des femmes) des répondants ont dit qu'ils ne savaient pas comment ces cas ont été résolus et 39% (43% des hommes et 35% des femmes, 31% en milieu urbain et 44% en milieu rural) n'ont pas répondu à la question.

Les échanges issus de 2 groupes de discussion ont donné une illustration plus détaillée de la manière dont ce problème est 'traité' au niveau local. Dans les premiers échanges, le chef de l'agglomération (encouragé à ne pas participer, mais qui participe quand même) donne sa contribution suite à celle d'un participant dans le Groupe de discussion de femmes en milieu rural. Dans les deuxièmes échanges, 2 problèmes sont particulièrement remarquables dans l'intervention d'un participant dans le groupe de discussion des hommes en milieu urbain. Le premier est le fait que la victime violée est présentée comme un 'problème' bien que dans le second cas cité, il est reconnu que l'auteur a 'fait quelque chose de stupide'. Le deuxième problème remarquable, et cela s'est reproduit dans toutes les histoires racontées, c'est que la victime n'est pas mentionnée du tout. Aucune attention n'est accordée à son traumatisme suite à l'incident et elle n'a aucun contrôle sur la 'solution' trouvée, aucune possibilité de rechercher la justice elle-même.

Le Participant: Si la fille est âgée de plus de 13 ans et l'homme âgé de moins de 30 ans, ils peuvent résoudre ce problème dans la famille 'à l'amiable'. S'ils ne s'accordent pas sur une résolution, ils viennent ici pour voir le Chef de l'Agglomération. Si le Chef de l'Agglomération estime que ce problème est au-delà de sa compétence, il en saisit le procureur de la République. Les cas sont différents.

Question [au Chef de l'Agglomération] *Et des tels cas ont-ils été résolus en famille ici?*

Le Chef: *Habituellement, ils le font secrètement pour que l'Etat ne sache pas. Ainsi, la famille n'a pas besoin de payer de l'argent à l'Etat [Il convient de noter que les amendes sont entre 300 \$ et 500 \$]. Ils le font dans le cadre de la solidarité. Si le garçon et la fille sont dans le même quartier ou la même avenue, les parents se connaissent déjà. Ils sont amis les uns avec les autres comme ils sont des voisins. Ils ne peuvent pas accuser le garçon parce qu'il sera emprisonné. Ainsi, ils décident de le résoudre entre eux.*

(Groupe de discussion de femmes, KuaKua)

Le problème que je voulais soulever, c'est le problème d'une jeune fille mineure de 15 ans. Son père voulait l'amener au tribunal, mais le chef de quartier a dit non, c'est au niveau du Quartier parce que le garçon a 16 ans et la fille a 15 ans. Ce sont des enfants. Nous préférons traiter cela au niveau du Quartier. De cette façon, au lieu de passer 20 ans en prison, il a été préférable de traiter ce problème au niveau local Les familles ont résolu la situation. La famille du garçon a accepté de prendre la fille dans leur famille comme leur propre fille. L'enfant a été envoyée à l'école. Elle est en 5^{ème} année maintenant. Voilà comment ils résolvent le problème.

Mais dans un autre Quartier, c'est un garçon âgé de 20 ans qui a commis quelque chose de stupide. La police l'a arrêté. Ils l'ont porté devant les tribunaux. Il a passé trois mois en prison et ensuite ils ont payé de l'argent [les membres de sa famille]. Ils ont corrompus et il est sorti. L'autre famille l'a provoqué et il s'est enfui. Voilà, comment les choses se passent, lorsqu'il y a la présence de l'Etat, c'est couteux. Mais lorsqu'il n'y a pas la présence de l'Etat, vous pouvez résoudre quelque chose.

(Participant au Groupe de Discussion d'hommes, Soyo)

3.4.3 Résoudre les problèmes de la communauté

En plus des conflits locaux, les communautés sont également confrontées aux problèmes des ressources et services communs, notamment l'eau et, le cas échéant, l'électricité. Il a été demandé aux participants individuels et aux groupes de discussions de dire comment les problèmes de ces ressources sont résolus. Les résultats révèlent que ces problèmes sont soit résolus au niveau local par les travaux de développement de la communauté locale organisée par le responsable local (des sous-ETD) (c'est plus le cas dans les communautés rurales) ou ils ne sont pas du tout résolus (c'est plus le cas, dans les milieux urbains). Dans l'ensemble, 34% des répondants (41% des hommes, 28% des femmes, 19% en milieu urbain, 42% en milieu rural) ont affirmé que les problèmes de services sont amenés auprès du dirigeant local (village/avenue) qui organise les travaux collectifs pour résoudre ce problème. 11% supplémentaires (sans une différence significative entre les femmes et les hommes ou les habitants des milieux urbains et ruraux) ont affirmé qu'ils ont résolu le problème eux-mêmes – dans ces cas, le dirigeant local peut ou ne pas s'impliquer en fonction de son niveau d'activisme et de compétence. 28% des répondants (25% des hommes, 29% des femmes, 39% en milieu urbain, 21% en milieu rural) ont déclaré avoir abandonné le service (plus souvent des points d'eau), tandis que 13% (16% des hommes, 10% des femmes; avec la prédominance urbaine (19%) plutôt que rurale (9%)) contactent directement les fournisseurs

de services eux-mêmes. 10% des répondants (8% des hommes, 12% des femmes) ne savent pas quoi faire alors que 3% (2% pour des hommes, 4% des femmes) ont affirmé qu'ils contactent une ONG pour porter assistance en leur nom⁶³.

Dans les milieux urbains en particulier (où il n'y a pas des sources d'eau naturelles comme dans les milieux ruraux) il y a des problèmes d'une manière permanente avec les services de fourniture en eau et en électricité. Les participants du Groupe de Discussion d'hommes à Soyo, un Quartier de Matadi ont mentionné deux méthodes différentes qu'ils ont utilisées pour tenter de résoudre les problèmes d'électricité (il n'y avait pas eu d'électricité pendant plus de trois mois lors de la recherche sur terrain et les clients ont continué à être facturés par la SNEL, entreprise publique). Il convient de noter que le premier implique la violence physique, car il semble n'y avoir aucune autre solution.

Le problème est qu'il n'y a qu'une seule ligne [d'électricité] ... et nous sommes tous sur cette ligne. Nous l'envoyons [électricité] aux pays voisins⁶⁴, mais ici elle est bloquée. Et maintenant nous sommes rentrés aux bougies. Nous sommes allés plusieurs fois au bureau de la SNEL, mais ça ne marche jamais. Donc ce que nous faisons maintenant, chaque fois que l'un de ces [agents de SNEL] vient avec une facture, nous avons commencé à le frapper. Nous avons compris que les plaintes ne nous amèneront nulle part. Alors, quand ces gens viennent nous les tabassons ... C'est notre solution

(Participant N° 1 de l'Avenue A, Groupe de discussion d'hommes, Soyo)

Quand nous avons eu le même problème, nous l'avons résolu d'une manière différente. Nous avons d'abord essayé de parler avec eux. Cela n'a pas marché ... Puis nous avons organisé une campagne de sensibilisation. Nous avons remis les deux dernières factures de chaque maison. Ensuite, nous avons écrit une lettre au responsable de la SNEL. Nous avons aussi envoyé une copie au maire. Tout le monde avait donné leurs factures, ils ont signé la lettre et ces documents ont été remis au responsable de la SNEL. Ils ont eu peur. Le responsable de la SNEL a invité le chef de l'Avenue et les représentants de tous ceux qui avaient signés. Nous sommes allés chez eux [5 personnes]. Pour le moment, ils sont venus arranger la situation. Ils n'ont pas vraiment accepté le problème, mais ils ont au moins arrangé la situation ...

Participant N° 2 de l'Avenue A, Quartier, Soyo⁶⁵

Pour d'autres, il n'y a pas eu de chance en essayant de traiter avec la société d'électricité, déclare un participant du groupe de discussion de femmes:

⁶³ La réponse 'de l'assistance de l'ONG' était issue seulement des interviews menées par les partenaires de Trócaire et peut alors être basée sur la perception du rôle des ONG dans cette zone.

⁶⁴ On dit que le complexe du barrage d'Inga au Bas-Congo a la capacité de fournir de l'électricité au continent tout entier. Voir <http://biofreshblog.com/2011/11/23/dr-congo-and-south-africa-sign-pact-to-implement-40000-mw-grand-inga-dam/>; voir aussi Showers (2009).

⁶⁵ Cette action était organisée par le narrateur et quatre autres personnes de son Quartier. Ils ont invité le chef du Quartier pour être impliqué mais il n'était pas venu.

La population achète les matériels [poteaux, câbles, connecteurs, interrupteurs d'isolations etc.] pour que nous puissions avoir l'électricité dans le quartier, mais la facture de la SNEL est toujours extrêmement chère. Les factures ne font qu'augmenter chaque mois. Nous avons essayé de discuter de cela avec eux mais nous ne sommes parvenus à aucune solution. Et si vous continuez à discuter, la SNEL va simplement vous couper l'électricité. En bref, vous devez vous soumettre à leurs ordres.

(Participant du Groupe de Discussion de femmes, Kinzau-Mvuete)

3.4.4 Le rôle et le recours aux structures locales

Il a été demandé aux participants de parler du rôle et du recours aux autorités locales. Il convient de noter que, étant donné l'importance que nous avons remarquée dans le processus de décentralisation formelle aux niveaux des provinces et des ETD (quoique tardif), comme nous le verrons, les participants ne sont pas au courant du rôle des autorités à ce niveau. En revanche, il y a un degré beaucoup plus élevé de prise de conscience du rôle des autorités des sous-ETD⁶⁶ et il importe de rappeler que ces questions sont totalement ignorées dans les débats et les réflexions sur la décentralisation à ce jour. 94% des répondants ont cité un rôle des autorités au niveau des sous-ETD quand on leur a posé la question (plus en milieu urbain (14%) qu'en milieu rural, (2%) des répondants des régions rurales ont déclaré ne pas connaître leur rôle). Parmi ceux-ci, 38% (31% des hommes, 43% des femmes) ont répondu que leur rôle est de diriger et de conduire la population, notamment dans l'organisation des travaux collectifs. 28% (32% des hommes, 24% des femmes, 14% en milieu urbain, 24% en milieu rural) voient leur rôle dans la résolution des conflits locaux. 12% (sans différence entre les sexes) les voient s'impliquer dans les deux rôles ci-dessus, tandis que 10% (2% des hommes, 18% des femmes) voient leur rôle se situer au niveau de la sécurité/protection de la communauté. 2% (tous des hommes) affirment que ces autorités locales ne font rien alors que le reste des répondants (3%) mentionnent une combinaison des rôles mentionnés ci-dessus.

[Le rôle du chef du Quartier] est de régler tous les problèmes dans sa juridiction, il est à la tête du Quartier. Les problèmes sont généralement : la sorcellerie, le vol et les conflits avec les voisins. Avant d'aller voir la justice [la police], vous devez d'abord voir le chef du quartier. Parce qu'on va toujours vous demander [si vous allez d'abord auprès d'une autorité supérieure] si vous avez d'abord vu le chef de quartier.

(Participant au groupe de discussion de femmes, Belvédère)

Bien que les résultats montrent un haut degré de prise de conscience de ces autorités locales (au niveau des sous-ETD), il apparaît également que ces autorités ne sont pas très souvent appelées pour porter leur assistance. Comme indiqué ci-dessus, parmi les répondants individuels, 82% (88% des hommes, 77% des femmes; aucune différence significative entre le milieu urbain et le milieu rural) ne se sont jamais présentés auprès des autorités locales

⁶⁶ Les Chefs du Village, Avenue, Cellule, Quartier, Agglomération

avec des problèmes à résoudre. Dans les groupes de discussion, il a été révélé que c'est parce que a) les coûts s'avèrent prohibitifs (les contributions 'volontaires' commencent à partir d'un casier de la bière Primus (environ 15 \$), en fonction de l'incident et de combien des dirigeants sont impliqués) et b) une réticence à faire connaître les problèmes qui pourraient être gardés entre les parties concernées⁶⁷. Parmi ceux qui ont consulté (ou ont été convoqués par) les autorités locales, 6% des cas (4% des hommes; 8% des femmes) concernent des disputes avec les voisins souvent sur les méfaits des enfants; 4% des cas (2% des hommes, 6% des femmes) où les maris/épouses sortent avec d'autres personnes, 4% (toutes des femmes) des cas des disputes/violence des ménages ; 2% des cas (2% des hommes, 2% des femmes) de vol, et 1% des cas des conflits fonciers (tous des hommes).

Par conséquent, bien que la majorité des participants à la recherche sont conscients du rôle et de la fonction des autorités locales, ils demeurent réticents à les impliquer pour aider à résoudre les différends. Les coûts l'emportent clairement sur les avantages pour tous. Les expériences de certains participants de certains groupes de discussion ont aidé à éclaircir les choses, quant à savoir pourquoi cela devrait être le cas ...

J'ai été convoqué [par la Chef du secteur] pour un problème d'enfants [son fils, célibataire, a 29 ans]. Nos enfants se battaient à la rivière et finalement, mon fils s'est enfui. Ainsi, le chef du secteur m'a appelé à la place de l'enfant [fils]. Nous avons expliqué que les deux enfants qui se battaient étaient presque de la même famille. Alors, comment pourrions-nous être envoyés à une procédure officielle alors qu'ils sont de la même famille? Ainsi, le chef du secteur nous a renvoyé au village auprès du Chef de groupement. Arrivés auprès du Chef du groupement, il a examiné la situation. Il a demandé aux parents de la jeune fille qui a été touchée, ce qui s'était passé. Il a insisté pour que nous les payions de l'argent. Nous avons payé. 60.000 FC [\$ 66]. Et aussi un casier de bière et une chèvre et des bananes au Chef. Il y avait deux Chefs de groupements concernés. Donc, un casier de Primus [bière] pour chaque Chef du groupement et l'animal. Au total c'était 95.000 FC [\$ 105]. Nous avons aussi acheté un casier de Primus à la famille. Et nous avons également payé les frais médicaux de la jeune fille, elle est maintenant à l'hôpital. Je suis veuve et ils m'ont pris tout cela et mon fils s'est enfui et m'a laissé avec tout cela. Il est difficile de parler à cette famille maintenant.

(Participante du groupe de discussion de femmes, Mayunda – commentaire ajouté)

Un autre incident de Mayunda concernant les jeunes enfants ; bien que traité localement, néanmoins ce problème a été poussé au niveau supérieur et plus d'amendes ont été imposées

J'ai eu un problème avec mes enfants. Ils jouaient et ils ont jeté des pierres dans une autre maison. Nous étions [le mari et la narratrice] convoqué par le chef du village. Je suis arrivée là-bas, le chef du village a écouté l'histoire et demandé de l'argent. Un montant d'argent équivalent à un casier [de bière]. Même si l'affaire a fini avec le Chef du Village, quelque temps après, nous avons été convoqués par le Chef du Groupement.

En arrivant là-bas, il a examiné de nouveau l'affaire. Nous avons payé l'équivalent d'un casier de bière et un coq ... Je ne parle pas encore à ces voisins.

(Participante du groupe de discussion de femmes, Mayunda – commentaire ajouté)

⁶⁷ Si les problèmes sont amenés devant les autorités, une résolution publique de la procédure doit s'assurer que toutes les parties au conflit/problème aient le droit de présenter leur point de vue dans un forum public.

Un autre incident impliquant des jeunes enfants a fini par coûter à un participant du groupe de discussion en provenance de Tshela une somme importante.

J'avais un problème avec mes enfants. Les enfants jouaient dehors. Mon fils, qui a 8 ans, a pris les crottes de la chèvre et les a données à l'autre enfant plus jeune. Les personnes qui ont vu cela sont allées informer les parents du plus jeune enfant. L'agent de la paix [l'autorité locale] a jugé l'affaire et il m'a demandé de payer 200 dollars. Jusqu'à ce jour, je continue à payer, petit à petit. Je ne parle pas ou ne m'entend pas avec cette maison là.

[Cet incident s'est produit en Juin 2011].

(Participante du groupe de discussion de femmes, Tshela Centre – commentaire ajouté)

Deux problèmes se dégagent des incidents ci-dessus. Le premier est que les deux autres sont de nature relativement mineure mais ont fini par coûter aux familles des sommes importantes. Et le second est que, bien que tous les cas ont été 'résolus', le conflit sous-jacent demeure ou s'est intensifié. Alors que dans des rares cas, le paiement n'est pas toujours nécessaire, le problème se termine toujours par la décision du Chef même si on ignore quel effet cela a sur l'animosité sous-jacente. D'autres expériences des participants du groupe de discussion comprennent certains des éléments suivants:

- Une femme d'un pasteur (participante au groupe de discussion de femmes urbaines) est entrée en conflit avec son voisin lorsqu'elle a payé les frais scolaires et les cahiers aux filles de son voisin pour qu'elles puissent aller à l'école (sans la permission de son voisin). Cela a été résolu par le Chef d'Avenue lorsque la femme du pasteur l'a informé. Il a jugé que la femme du pasteur avait raison. Aucun paiement n'a été exigé pour ce cas.
- Une participante du groupe de discussion de femmes rurales a été accusée de laisser le site communautaire pour la lessive (à la rivière) sale. Ses voisines ont contacté le Chef d'Avenue et ont exigé d'imposer une amende. Le chef d'Avenue a statué en faveur de la femme et aucun paiement n'a été exigé.
- Un participant du groupe de discussion d'hommes ruraux avait une vache égarée sur le terrain d'un voisin. Le voisin a alors affirmé que l'animal était le sien. Le participant a consulté le Chef de la localité pour intervenir. Des témoins ont également été appelés et une audience publique a eu lieu. Le chef a statué en faveur du participant. La partie coupable a payé l'équivalent du prix d'un casier de bière (15 \$) au chef et au plaignant.
- Un participant du groupe de discussion d'hommes ruraux était impliqué dans un différend avec son voisin sur les limites de terrain. (Il s'agit d'un problème très fréquent et de nombreuses histoires de conflits fonciers ont été entendus, dans ce cas, on ne sait pas exactement à qui appartenait le terrain). Il a été agressé physiquement par le voisin et menacé par les mots « *votre oncle est mort comme ça et vous allez également mourir de cette façon* ». Secoué, le narrateur est allé voir le Chef de la localité. Une audience publique a été organisée. L'agresseur s'est excusé et les

excuses ont été acceptées. Le Chef de la localité a exigé le paiement de deux casiers de bière (30 \$) à chacune des parties (60 \$ au total).

- Une participante du groupe de discussion de femmes rurales qui avait confisqué le ballon d'un enfant qui jouait avec ça trop près de son bébé a été convoquée par le Chef de la localité et exigée de payer aux parents de l'enfant 30 \$ ainsi que le prix d'un casier de bière (15 \$) au Chef.
- Une participante au groupe de discussion de femmes rurales s'est plainte auprès du Chef de la localité que sa voisine l'accusait à tort de sortir avec le mari de sa voisine. Le Chef a statué en faveur de la narratrice. Il a été exigé à l'accusée de payer 15 \$ au Chef. (On ne sait pas si la narratrice a été dédommagée pour cette 'calomnie').

Bien que la majorité de ces affaires traitées par les chefs locaux (des sous-ETD) entraînent une certaine forme de paiement, les participants à la recherche ont été unanimes que c'est de loin préférable que de les traiter par les autorités à un niveau supérieur où les coûts appliqués augmentent rapidement et la justice est clairement l'apanage des riches. Un participant au groupe de discussion d'hommes ruraux raconte comment son Chef du secteur était de connivence avec la police pour soutirer 400 \$ de sa femme et un voisin suite à un accident de moto.

Ma femme a été transportée par un voisin sur une moto empruntée. Lorsqu'ils roulaient, un homme ivre est soudainement apparu sur la route, en se tenant debout devant eux. Il voulait arrêter le vélo. Lorsque mon voisin a brusquement freiné pour l'éviter, ils sont tombés. Ils sont allés rapporter l'incident au Chef du secteur. Il a écrit les coordonnées. Le soir, à 20 heures, la police est venue à la maison pour les prendre. Ils les ont été amenés à X [la ville principale] là-bas et ils ont commencé à les frapper tous les deux. Ensuite, ils ont reçu 200 dollars de chacun d'entre eux [le conducteur et la femme du narrateur].

Ce sous-point a montré que le rôle principal de la plupart des autorités locales (au niveau des sous-ETD) est à la fois de diriger (guider/enseigner) leurs communautés et de résoudre les conflits locaux. Bien que la résolution des conflits locaux à travers ce moyen peut ne pas nécessairement résoudre l'animosité sous-jacente et se termine généralement par coûter au moins \$ 15, tous sont d'accord, qu'elle est de loin préférable que d'aller à un niveau supérieur (ETD ou la police) où les coûts augmentent de façon exponentielle et la justice est fonction de la richesse, des relations, du statut plutôt que du bien et du mal.

3.4.5 Le Rôle des ETD et des Autorités Provinciales

Il a été demandé aux participants à la recherche de donner le rôle des ETD (le chef du secteur, le bourgmestre et le maire). 62% (55% des hommes, 69% des femmes, 69% en milieu urbain, 58% en milieu rural) ont déclaré ne pas savoir ce que font les autorités à ce niveau, et 7% supplémentaires (6% des hommes, 8% des femmes) n'ont pas répondu à la question. 23% (26% des hommes, 20% des femmes, 11% en milieu urbain, 29% en milieu rural) ont fait remarquer que ces autorités résolvent les problèmes que les autorités au niveau des sous-ETD ne parviennent pas à résoudre et fixent aussi des amendes. 7% (10% des

hommes, 4% des femmes) ont répondu que leur rôle est de faire rapport aux autorités supérieures, tandis que 2% (tous des hommes) ont maintenu qu'ils ne font rien du tout. Dans l'ensemble, il y a donc, un faible niveau de prise de conscience sur le rôle des autorités au niveau des ETD, plus particulièrement chez les femmes, citadines. Cela peut s'expliquer par le fait que, dans les groupes de discussions, beaucoup de personnes ont dit que ces autorités sont des administrateurs qui, en restant dans leurs bureaux, sont rares de rencontrer. Leur travail est compris par les participants de groupes de discussions comme faisant partie du plus grand appareil administratif et politique, et comme on le voit ci-dessus, on estime généralement préférable d'éviter tout contact avec eux, car il peut s'avérer extrêmement coûteux.

En remontant l'échelle, il a été demandé aux répondants de donner le rôle des autorités provinciales. Ici, nous voyons une légère augmentation, une (très) petite augmentation dans la prise de conscience, probablement issue des deux campagnes électorales (étrangement appelées 'propagandes' dans le Bas-Congo) lorsque les candidats provinciaux ont voyagé dans la province. Bien que 56% des répondants (47% des hommes, 65% des femmes, 39% en milieu urbain et 65% en milieu rural) ne savent pas le rôle de ces autorités, 7% supplémentaires (8% des hommes et 6% des femmes) n'ont pas répondu à cette question, 15% (14% des hommes, 16% des femmes, sans différence significative en milieu urbain/rural) ont affirmé que les autorités provinciales sont leurs représentants ("*porte paroles*") dans la province et qu'ils devraient résoudre leurs problèmes (même si l'on insiste qu'ils ne le font pas). 12% supplémentaires (16% des hommes, 8% des femmes; avec une différence de (19%) en milieu urbain / (8%) en milieu rural), selon le Vice-ministre national (voir le point 3.2.3), notent que ces autorités représentent le Président de la République en provinces. Par ailleurs, 11% (16% des hommes, 6% des femmes) ont affirmé que les autorités ne font rien à part l'utilisation de l'argent du citoyen pour s'enrichir eux-mêmes.

Question: *Quel est le rôle des autorités provinciales?*

Participant: *Vous voulez dire le Gouverneur? [Beaucoup de rires et de discussion]. L'argent qu'ils obtiennent dans le bureau de la province, là-bas, c'est pour envoyer leurs enfants à l'école en Europe et bien vivre. Ils ont essayé de faire quelques réhabilitations ici, mais ça n'a pas duré. Donc, la réhabilitation de la route n'a pas duré, ça s'est de nouveau détérioré. Pour parcourir 120 km jusqu'à Boma [principale ville] ça prend beaucoup de temps en raison de l'état de la route. Tout l'argent qu'ils obtiennent c'est pour leur propre vie, pour aller en Europe, etc. Ils ne s'occupent pas un peu de nous.*

(Participant, Groupe de Discussion de femmes, Ntomba3)

Leur rôle est de résoudre les problèmes de la population, réhabiliter les routes, réhabiliter les sources d'eau, etc. Mais depuis qu'ils sont là, ils ne font rien.

Quand ils arrivent là-bas [dans les bureaux provinciaux], c'est pour résoudre leurs problèmes personnels. Ils sont là pour leurs intérêts personnels et ils n'ont pas le temps de venir ici [au village]. Au moment où ils sont en vacances. Normalement, ils devraient utiliser ce temps pour venir visiter la population à la base, pour recueillir des informations, écouter nos problèmes et retourner là-bas pour régler ce problème. Mais ils ne le font jamais. Ils ne sont jamais venus ici depuis qu'ils ont été élus.

(Participant du groupe de discussion de femmes, KuaKua)

Participant 1: *Je sais que le rôle du gouverneur consiste à diriger la province. Mais le problème est que ceux qui occupent les fonctions de L'Etat ne sont généralement pas même de notre province. Et ainsi leurs impôts et leurs amendes, sont honteux, trop exorbitants. Demander à un paysan de payer \$ 1000 dollars! Où allons-nous trouver cela?*

(Participant au groupe de discussion d'hommes, Nsanga)

Dans l'ensemble, ce sous-point a démontré un faible niveau de connaissances sur le rôle et la perception majoritairement négative des motivations des autorités provinciales et des ETD. Ceci indique un faible niveau de légitimité de ces autorités. Il soulève également des questions autour de leur capacité et la volonté de représenter et répondre aux intérêts et enjeux de leurs citoyens. Dans les points 3.3.1 et 3.3.3, nous avons vu qu'un certain nombre de questions d'intérêt particulier pour les femmes (sécurité alimentaire, l'éducation et la santé des enfants, les VBG) ne sont pas abordés. L'un des principaux arguments avancés en faveur d'une plus grande participation politique des femmes à tous les niveaux de la société est qu'elle augmente la probabilité de résoudre de tels problèmes qui présentent un intérêt particulier pour les femmes. L'incapacité ou le refus des autorités actuelles d'aborder ces problèmes soulève donc la question de savoir si l'augmentation du leadership politique féminin pourrait se révéler plus efficace. Le point suivant examine les opportunités et obstacles à la participation politique de femmes aux niveaux locaux.

3.4.6 La participation politique locale des femmes

Bien que l'article 14 de la Constitution consacre l'égalité entre les hommes et les femmes, la participation et la représentation politique de femmes demeure faible dans l'ensemble du pays. Lors des élections nationales de 2011, aucun des 11 candidats à l'élection présidentielle n'était une femme; les femmes étaient seulement 2.160 sur les 18.000 candidats (soit 12%) aux élections législatives (Bakiman et Badylon, 2011). Seulement 8% des parlementaires sont de femmes et aucun des 11 Gouverneurs des provinces actuels n'est une femme (PNUD, 2011c). Plusieurs raisons sont avancées dans la littérature pour la faible représentation de femmes en politique formelle notamment l'analphabétisme, le manque de sensibilisation sur les droits politiques de femmes, peu d'accès aux réseaux politiques (principalement constitués d'hommes), le haut niveau de rivalité entre les candidats de sexe féminin, et un manque de formation et des ressources nécessaires. La recherche issue d'Alerte Internationale au Sud-Kivu (2009) montre que là où les femmes sont élues dans des positions politiques, elles ont tendance à recevoir peu ou pas de soutien du groupe plus large de femmes. Il semble aussi y avoir un manque de volonté politique au sein du gouvernement pour respecter les engagements nationaux et internationaux autour de la participation politique de femmes⁶⁸. Le Ministère du Genre fonctionne avec un budget de moins de 1% du budget national, et 74% de ce montant va aux salaires de son personnel⁶⁹.

⁶⁸ Interview du Coordonateur National de la Cellule d'études et de planification de la promotion de la femme, de la famille et de la protection de l'enfant, le 15 janvier ; Interview du Vice – Ministre central en charge de l'Intérieur, Décentralisation et des Affaires Coutumières, le 19 janvier.

⁶⁹ Interview du Coordonateur National de la Cellule d'études et de planification de la promotion de la femme de la famille et de la protection de l'enfant, le 15 janvier.

La question de la participation politique des femmes et les obstacles à cette dernière a été explorée avec les participants à la recherche dans le cadre des structures de la gouvernance locale dans le Bas-Congo. Plus précisément, il a été demandé aux répondants individuels et participants au groupe de discussion s'ils pensaient que c'était une bonne idée d'avoir des femmes comme des chefs locaux et, si oui, pourquoi /sinon, pourquoi pas. On leur a demandé s'ils connaissaient des chefs femmes (comme la recherche montre que des modèles peuvent accélérer le changement dans ce domaine) ainsi que les obstacles à la participation politique des femmes. Nous commençons ce point en examinant les points de vue des participants sur ce qui caractérise un 'bon chef' d'une manière générale.

Avant d'aborder la question de la participation politique des femmes, il a été d'abord demandé aux participants de donner les caractéristiques d'un bon dirigeant local et ce qu'ils pourraient rechercher s'ils élisaient eux-mêmes ces responsables. Tous ont répondu pour un chef masculin avec une écrasante majorité (62% - 59% des hommes, 65% des femmes, 53% en milieu urbain, 68% en milieu rural), en mentionnant des qualités personnelles, notamment le courage, l'impartialité/l'équité, l'honnêteté et la capacité d'écouter les besoins de la population. 4% supplémentaires (4% des hommes, 4% des femmes) ont dit qu'il doit être un modèle exemplaire, marié avec des enfants, et pas un buveur, belliqueux ou coureur de jupons. 13% (12% des hommes, 14% des femmes) ont mentionné quelqu'un qui résout les problèmes lui-même sans envoyer les citoyens aux autorités supérieures (qui exigent des plus grandes amendes). 11% (14% des hommes, 8% des femmes) ont mentionné un bon bilan / expérience en tant que dirigeant déjà. 5% (4% des hommes et 6% des femmes) ont affirmé qu'ils ne connaissent pas et 2% (2% des hommes, 2% des femmes) ont affirmé que tous les dirigeants locaux sont mauvais.

Sur la question de savoir si c'était une bonne idée d'avoir une femme comme un dirigeant local, lors des interviews : 80% (76% des hommes, 84% des femmes) ont dit que c'était une bonne idée. Ce pourcentage élevé est un peu adouci par le fait que seulement 7% d'entre eux (6% des hommes et 8% des femmes) ont cité une contribution particulière que les femmes pouvaient apporter (la contribution citée était les expériences de femmes en tant que mères et leur capacité à diriger et à enseigner les gens). Pour les autres, la raison principale citée pour un « *vote en faveur d'une femme* » était « *Pourquoi pas? Maintenant, nous avons la parité* »⁷⁰ (au total 40%, 39% des hommes, 41% des femmes, 58% en milieu urbain, 30% en milieu rural), tandis que 33% (31% des hommes, 35% des femmes et 22% en milieu urbain, 39% en milieu rural) ont mentionné la condition « si elle a les capacités ». En revanche, 18% des répondants (22% d'hommes, 14% de femmes; aucune différence significative en milieu urbain /rural) étaient contre l'idée. 9% (10% des hommes, 8% des femmes) ont cité la Bible qui, selon les interprétations de certains responsables d'églises locales⁷¹, affirme que les hommes sont supérieurs et que *'le pouvoir est un don de Dieu'* plutôt que quelque chose démocratiquement conféré. 6% (10% des hommes, 2% des femmes) ont déclaré que les femmes n'ont tout simplement pas la capacité, cette incapacité contenue dans le proverbe souvent répété *'une femme ne peut pas construire un village'*⁷². 2% (2% des hommes, 2% des femmes) ont déclaré que les maris de femmes ne les permettraient pas, tandis que 1% (toutes des femmes) a déclaré qu'ils ne savent pas.

⁷⁰ La disposition de la Constitution sur la 'parité' a été largement promulguée.

⁷¹ Les Pasteurs protestants en particulier prêchent cette interprétation. Ils sont assez influents avec certains rapports disant qu'ils réussissent à persuader des personnes atteintes du VIH d'abandonner leurs ARV, car ces produits ne sont pas nécessaires étant donné que Dieu va les guérir sans les ARV.

⁷² « *Une femme ne peut pas construire une maison* ».

Parmi les participants des groupes de discussions, il y a eu beaucoup de discussions sur ce sujet avec des avis partagés qui prédominent entre les participants (hommes et femmes). Les participants dans les deux groupes de discussions de femmes (en milieu urbain) étaient résolument contre l'idée, de même que les participants dans un groupe de discussion d'hommes (également en milieu urbain). En examinant les raisons de ces points de vue (voir également ci-dessous), il semble que le fait que les participants des régions rurales sont plus familiers avec leurs dirigeants locaux (certains d'entre eux étant de femmes) est un facteur bien que de nombreux participants ont noté que les dirigeants femmes comme des 'assistantes' du dirigeant principal étaient ce qu'ils avaient en tête⁷³.

Parmi les répondants individuels, 48% dans l'ensemble (45% des hommes, 51% des femmes avec un écart important entre le milieu urbain et rural à cet égard, 19% en milieu urbain, 64% en milieu rural), ont cité les dirigeants locaux femmes qu'ils connaissent. 17% supplémentaires (26% des hommes, 8% des femmes, 36% en milieu urbain, 6% en milieu rural), ont cité soit un dirigeant provincial ou un dirigeant au niveau central ou une directrice d'une école locale. 34% (28% des hommes, 41% des femmes et 28% en milieu urbain, 41% en milieu rural) ont déclaré qu'ils ne connaissent aucun dirigeant femme.

Les principaux obstacles à la participation politique de femmes ont été explorés avec les participants à la recherche. Pour 34%, les obstacles proviennent principalement des hommes. 18% (14% des hommes, 22% des femmes; aucune différence significative entre le milieu urbain/ rural) affirment que 'la politique est le travail d'hommes' et les hommes n'accepteront pas d'être gouvernés par des femmes, tandis que 16% supplémentaires (20% des hommes, 12% des femmes) disent que les maris ne permettront pas à leurs épouses de travailler comme des dirigeants. Pour 14% (12% des hommes, 16% des femmes) des répondants, les femmes constituent les obstacles pour les raisons liées à leur propre manque d'intérêt à s'impliquer parce que les femmes ne pourront pas les appuyer à cause de la jalousie et des rivalités entre les femmes. 12% (6% des hommes, 18% des femmes) déclarent ne pas connaître les raisons; 7% (2% des hommes, 12% des femmes) disent que les femmes ne sont pas assez instruites; 5% (8% des hommes et 2% des femmes) font remarquer que leur responsabilités ménagères les empêchent de travailler; 3% (tous d'hommes) disent que les femmes n'ont pas l'argent nécessaire pour mener une campagne, et 7% restant parlent d'un mélange de ces différentes questions.

Une synthèse des différents débats des plusieurs groupes de discussions sur cette question est présentée ci-dessous pour donner une idée des différents points de vue et perspectives sur cette question.

Participant 1: C'est bien. C'est une vocation. Si Dieu lui donne la possibilité, il est bon qu'une femme soit chef.

Participant 2: Il est bon d'avoir une femme comme chef, car une femme est une mère et elle est bien placée pour enseigner la population.

Participant 3: Je ne suis pas d'accord. Il y a des passages dans la Bible qui disent qu'une femme ne peut pas gouverner.

Participant 1: Mais il y a aussi des femmes dans la Bible qui ont gouverné telles que

⁷³ Dans les milieux ruraux en particulier, les dirigeants locaux ont souvent une 'adjoindé'/assistante (officielle ou non officielle) qui est une femme.

Esther, Naomi. Elles ont bien gouverné. Alors pourquoi pas?

(Les participants du groupe de discussion d'hommes, Mayunda)

Une femme ne peut pas [gouverner]. « Une femme ne construit jamais un village » [proverbe]. Une femme ne peut pas être un chef. Elle n'est pas responsable.... Une femme, même si elle commence quelque chose, elle ne le termine jamais, ou elle la détruit à la fin ... C'est la nature de la femme. Si elles commencent, elles vont encore tout détruire à la fin ».

(Participante du Groupe de discussion de femmes, Belvédère)

Participant 1: *Une fois qu'une femme est responsable, les gens vont beaucoup souffrir.*

Question: Pourquoi?

Participant 1: *C'est même écrit dans la Bible. Une femme ne peut jamais être au dessus d'un homme. Et aussi, et c'est important de savoir qu'une femme est généralement têtue. Quand elle opte pour quelque chose, c'est difficile de lui faire changer d'avis. Si elle est sûre de ses convictions, elle ne changera pas son avis.*

Participant 2: *Elle est une personne comme un homme. Si elle a des qualités, elle peut être Chef du Secteur. Dans notre groupement, c'est une femme qui est Chef. Si je fais une comparaison entre elle et son prédécesseur, son père, elle est mieux.*

Participant 3: *Si les hommes sont incapables de faire quelque chose, rien ne changera avec une femme. Si les hommes ne peuvent pas le faire, une femme ne sera certainement pas en mesure d'être à la hauteur de la tâche. C'est la puissance de Dieu. C'est Dieu qui a établi les choses. Les hommes sont toujours supérieurs aux femmes.*

(Participantes du groupe de discussion de femmes, Nsanga)

Participant 1: *Les femmes ont peur des postes de responsabilité au Congo. Parce qu'ici, les femmes ont tendance à dire la vérité, et ce qui est logique. Et quand vous exposez ce qui est vrai et logique, vous êtes exposés à la sorcellerie. Vous êtes empoisonnés. C'est pourquoi les femmes se retirent de cela, c'est cela la raison.*

Participant 2: *C'est à cause des fétiches [les sorts]. Les femmes sont des grandes adeptes, praticiennes de cela.*

(Participantes du groupe de discussion de femmes, Soyo)

Alors que les questions soulevées ici concernent les obstacles perçus localement, il est important de rappeler que les normes politiques, sociales et culturelles qui les sous-tendent les recourent largement à travers la société, y compris au niveau politique national. Un extrait d'un échange entre le Vice-ministre central en charge de l'Intérieur, de la Décentralisation et des Affaires coutumières et ses conseillers est instructif à cet égard.

Conseiller 1: *Je connaissais une femme politicienne. En rentrant chez elle, ses enfants s'accrochaient à elle. Il y avait la cuisine et le nettoyage. Elle a souffert. Elle a souffert. Elle n'a pas duré longtemps.*

Conseiller 2: *Les femmes. Il y a aussi quelque chose dans leur nature qui les pousse à abandonner facilement.*

Vice-ministre: *Mais il y a aussi des femmes de fer. Il y a de femmes de fer aussi.*

Conseiller 2: *Elles sont une exception.*

Vice-ministre: *Mais elles existent! Merkel, Même Angela Merkel. C'est une femme de fer.*

Conseiller 1: *Mais les femmes elles-mêmes préfèrent qu'elles soient de femmes douces.*

Vice-ministre: *Eh bien, c'est leur nature. C'est compréhensible. C'est la Bible qui le dit.*

Conseiller 1: *L'administration publique, c'est dur. Ce n'est pas vraiment adapté aux femmes.*

(Interview du Vice-ministre Central en charge de l'Intérieur, de la Décentralisation and des Affaires Coutumières et deux Conseillers)

Pris ensemble, les résultats présentés révèlent que, parmi les femmes et les hommes, tant en milieu urbain qu'en milieu rural, alors qu'une importante majorité pense qu'en principe, il peut être possible pour les femmes d'assumer les responsabilités de dirigeant au niveau local de leadership, très peu de gens voient une valeur ajoutée en cela. Les obstacles pour les femmes qui assument des telles responsabilités dans la pratique reflètent la grande position inférieure de femmes dans la société. Il est à noter que plus de femmes que d'hommes pensent que les femmes n'ont pas la capacité professionnelle ou ne sont pas suffisamment instruites pour ces responsabilités même si, dans une question précédente, les qualités personnelles recherchées pour un bon dirigeant (par 65% de femmes) n'incluent pas les capacités professionnelles ou l'éducation. Les femmes et les hommes pensent que les hommes n'accepteront pas d'être gouvernés par des femmes et qu'en outre, les maris ne vont pas permettre à leurs épouses de prendre de telles responsabilités. Les résultats indiquent les obstacles sociaux et culturels dans toute la société sur cette question, les obstacles rendus plus grands par le fait que, comme nous l'avons vu au point 3.3.2, la majorité des postes au niveau local sont attribués suivant une tradition exclusivement masculine.

Toute cette partie a exploré le fonctionnement et l'efficacité des structures de la gouvernance locale au niveau de la communauté. Il a été constaté qu'en l'absence d'un appui au niveau national et provincial, il y a un grand besoin de structures efficaces et équitables au niveau local, notamment dans la résolution des petits conflits et litiges de moindre importance qui, dans une atmosphère de jalousie et d'animosité alimentée par la marginalisation structurelle et l'exploitation, peuvent facilement dégénérer en quelque chose de beaucoup plus grave et endommageant. Cependant, malgré ce besoin, les structures locales sont évitées autant que possible, avec 82% des répondants individuels qui ont déclaré qu'ils n'ont jamais consulté leurs dirigeants locaux sur un problème donné. En outre, 68% (avec une importante au milieu urbain - 83%) des répondants préfèrent régler leurs différends eux-mêmes plutôt que d'engager les coûts et l'humiliation publique des procédures des autorités locales. Cela pose clairement certaines questions en rapport avec l'utilité et l'efficacité des autorités locales (des sous-ETD) bien que tout est clair qu'elles sont de loin préférables aux structures au niveau des ETD et le système de la police et de la justice où les décisions sont prises sur base de la richesse, du statut et des relations.

D'une manière intéressante, alors que les caractéristiques les plus populaires recherchées chez un dirigeant local reflètent les caractéristiques personnelles d'honnêteté, d'intégrité et d'équité, un ensemble de différentes questions en rapport avec les capacités professionnelles et les niveaux d'instruction sont soulevées comme des obstacles à la participation politique de

femmes⁷⁴. En outre, aucun participant n'établit le lien entre le manque d'action sur les priorités de la communauté et la représentation politique. Les dirigeants locaux ont tendance à être considérés comme étant indépendants des niveaux plus supérieurs, ils dirigent leurs communautés pour limiter et contrôler les dommages plutôt que de les représenter aux niveaux plus élevés. Ce point de vue est reflété tant par des communautés sur le rôle des dirigeants locaux que de celui des dirigeants locaux eux-mêmes. Ces questions sont abordées dans la dernière partie qui suit.

3.5 Vers une conclusion et quelques leçons

Cette recherche a examiné les réformes de la gouvernance en RDC à trois niveaux à savoir le niveau central, provincial et local. Les deux derniers dans la Province du Bas-Congo à l'ouest du pays. Au niveau central, les résultats révèlent deux choses importantes. Tout d'abord, de part l'origine du processus qui fait partie d'un ensemble d'accords de consolidation de la paix et de stabilisation concentrés au niveau des élites, le projet de la décentralisation demeure essentiellement une lutte des ressources entre les autorités politiques à Kinshasa et celles des Provinces. Pour le moment, avec d'importants retards et obstacles au processus, il semble que les autorités de Kinshasa sont gagnantes. Deuxièmement, la forme de la décentralisation poursuivie est essentiellement territoriale, et non la décentralisation politique comme de nombreux commentateurs l'affirment. Bien qu'il y a aussi des efforts pour la promotion de la décentralisation administrative, notamment parmi les appuis internationaux du processus, les éléments politiques essentiels font défaut, tant dans la législation et la politique de fond, que dans le déploiement du processus sur terrain.

Au niveau provincial, les résultats de la comparaison des priorités de la communauté avec celles énoncées dans le Plan d'Action Prioritaire du Bas-Congo, ainsi que les données d'interviews au niveau provincial et local montrent une faible réponse et efficacité des structures au niveau provincial. Il ressort clairement de cette analyse que, même avec des ressources qui existent dans la province du Bas-Congo, les priorités des autorités provinciales ne sont pas les mêmes avec celles de leurs électeurs. Cela indique des niveaux de représentations extrêmement faibles ou inexistantes de ces autorités au sein de leurs provinces.

Au niveau local, les résultats montrent que les communautés sont plus familières avec leurs dirigeants locaux (dans de nombreux cas, traditionnels), mais pas avec ceux des niveaux supérieurs. La plupart de ces dirigeants locaux ne font pas partie des structures décentralisées des ETD. En outre, bien que ceux-ci sont bien connus au sein des communautés, ils ne sont pas bien utilisés, avec seulement 18% des participants aux entretiens qui les ont déjà consultés pour la résolution d'un problème. Lorsque ces autorités sont utilisées, c'est pour régler les conflits locaux. Cependant, bien que ces conflits soient abordés, ils ne sont pas nécessairement résolus et, dans certains cas, ils ont été exacerbés.

⁷⁴ Cela peut être dû au fait que le leadership dans la plupart des niveaux locaux est traditionnellement déterminé et est de loin la chasse gardée des hommes membres des clans des Chefs. Les dirigeants nommés à des niveaux plus élevés doivent régulièrement soumettre des rapports écrits à leurs supérieurs et cela exige dès lors un certain niveau d'éducation formelle. Cependant, comme nous l'avons vu, les relations entre l'autorité traditionnelle et l'autorité nommée sont quelque peu floues et certains dirigeants locaux 'engagent' des secrétaires dans leurs équipes de conseillers. Ce sont ceux-ci qui préparent les rapports du Chef.

Cela indique que les structures de la gouvernance locale des sous-ETD servent de systèmes de gestion et de contrôle des conflits plutôt que de tenter de résoudre les causes structurelles sous-jacentes de ces conflits locaux. En d'autres termes, leur rôle est de limiter les conflits plutôt que leur transformation. Avec des liens vers le haut aux niveaux des ETD réservées aux seuls rapports (un rôle purement administratif), il n'y a pas de suivis responsables des incidents signalés et il n'y a pas moyen de s'assurer que leurs causes soient abordées. Pendant ce temps, les processus et les mécanismes de la violence structurelle, psychologique et physique continuent, plus particulièrement pour les victimes des VBG et pour les pauvres qui ne peuvent pas supporter les frais de justice. Cela conduit à l'élévation du niveau de frustration et de colère au sein des communautés, en l'absence de voies politiques appropriées, se tournant sur elles-mêmes dans la frustration.

Il y a trois leçons principales qui peuvent être tirées de ces résultats. Celles-ci concernent les questions fondamentales de la légitimité de l'État, la violence structurelle, et le rôle de la décentralisation respectivement dans ce contexte. En ce qui concerne la première question, la confiance de la population et la légitimité de l'Etat est faible, voire inexistante. Ce n'est pas seulement au niveau central mais également au niveau provincial, une découverte importante étant donné que le Bas-Congo est grandement considéré comme un bastion de l'opposition. Par conséquent, ce n'est pas une question de parti/faction politique, mais une question de légitimité au sens le plus large. Ceci est important parce que la légitimité est essentielle pour la stabilité et le progrès. C'est également important parce que, avec la méfiance de la population et l'apathie généralisée, il est grandement improbable que les communautés souhaiteraient s'engager avec les institutions étatiques locales, même si on leur donne la chance de le faire⁷⁵. Il est également peu probable que les valeurs civiques puissent être inculquées à travers la sensibilisation seulement, lorsqu'il n'y a aucune base pour que ces valeurs prennent racine. La littérature et la recherche, tant sur la consolidation de la paix que la décentralisation, s'accordent que la légitimité politique est une condition essentielle pour la stabilité et le développement. Comment une telle légitimité peut être acquise? Il y a deux façons, la première c'est par la force, et la seconde par le consentement. L'obtention de la légitimité par la force, bien que populaire dans le passé avec les dictatures répressives et violentes, s'est finalement avérée infructueuse (mis à part toute objection morale, à long terme, elle s'avère tout simplement trop coûteuse). C'est désormais obsolète et désagréable, et comme l'indique le «D» dans «RDC», le pays a désormais opté pour la seconde voie vers la légitimité, le consentement. La voie démocratique pour construire une légitimité politique est d'avoir le consentement des citoyens pour diriger en renforçant la confiance et la satisfaction. Bien que les décideurs se focalisent souvent sur les élections en tant qu'institution principale pour le renforcement du consentement, c'est en fait un processus continu qui se reflète et provient de la réponse de l'Etat aux besoins et priorités de la communauté. Ainsi, la légitimité n'est pas seulement une question politique mais c'est aussi une question de développement.

Elle ne peut pas être forcée, elle doit être méritée. Et, comme les philosophes politiques des années 1600 ont réalisé, les autorités politiques ne peuvent pas gouverner sans elle. La

⁷⁵ Cette conclusion tirée de la recherche au sens large qui trouve une corrélation entre une faible légitimité et les faibles niveaux d'engagement de la population dans les institutions étatiques. Il convient de rappeler cependant que les agences qui appuient l'engagement des citoyens dans les autres Provinces (Bandundu, Katanga, Maniema et Sud-Kivu en particulier - voir le point 3.2.4) rapportent des résultats positifs et un vif intérêt parmi les autorités locales et les citoyens pour s'engager. Cela peut être dû à un niveau plus élevé de légitimité politique dans ces provinces ou peut-être un biais dans la présentation de ces résultats.

décentralisation politique offre une voie institutionnelle pour construire une telle légitimité ; pourtant comme nous l'avons vu, les possibilités si elles sont offertes, ne sont pas utilisées.

La deuxième leçon importante tirée, en particulier à partir des résultats au niveau local dans le Bas-Congo, est que les conditions de la violence structurelle sont actuellement en place et s'intensifient. Il est étonnant qu'une province avec une telle richesse (trois milliards de barils de pétrole vendus par an, les seuls ports du pays à travers lesquels passent tous les biens manufacturés; des grandes ressources minières et forestières; le plus grand barrage hydro-électrique potentiel dans le monde) offre des opportunités et chances de vie lamentables pour sa population. Ce n'est pas simplement étonnant pour sa population. C'est odieux et c'est la source d'une grande colère et frustration qui, en l'absence des structures politiques efficaces à travers lesquelles elle peut être canalisée, se manifeste dans une atmosphère de jalousie et d'animosité avec les citoyens qui se tournent les uns sur les autres avec colère. Comme nous l'avons vu au point 3.1, la violence structurelle est étroitement liée à la violence physique et les griefs locaux qui peuvent facilement déborder dans un plus grand conflit.

La troisième leçon concerne le rôle que la décentralisation peut jouer dans ce contexte. Peut-elle contribuer à atténuer les conditions de la violence structurelle et physique actuellement en place et aider à la consolidation de la légitimité et de la confiance en l'Etat? Dans sa forme actuelle, il est peu probable. Pourquoi? Tout d'abord, dans sa forme actuelle, la législation sur la décentralisation et son cadre, ainsi que sa mise en pratique sur le terrain, ne prévoit aucune disposition réelle pour (ni même un grand engagement) la responsabilisation et la participation des citoyens. Il convient de rappeler que la décentralisation en RDC n'est pas un projet politique de transformation, elle n'a pas même été conçue comme tel. Dans les structures et mécanismes de la gouvernance locale à la fois formels et informels (au niveau des sous-ETD), l'accès est différencié et est basé sur la richesse, le statut, les relations et, dépend de la question du genre (par exemple les VBG). Aucune attention n'est accordée aux obstacles rencontrés par les groupes particuliers au sein de la société. Par ailleurs, une moindre attention, et pas plus que des simples paroles, est accordée à un groupe important (en nombre), mais minoritaire (en termes de statut) dans la société, c.à.d. les femmes et leur rôle dans la politique de la société. Deuxièmement, toutes les structures formelles (y compris au niveau des ETD) demeurent supprimées et isolées de la population ordinaire. Leur rôle n'a pas changé depuis l'époque de Mobutu et elles conservent un rôle purement administratif, faisant des rapports en amont à la hiérarchie et en ne rendant aucun compte à leurs communautés. Est-ce que cela pourrait changer avec les élections? Non sans un changement radical dans la culture politique, y compris des mécanismes et espaces concrets où les électeurs peuvent leur demander des comptes d'une manière régulière. Cela signifie penser au-delà des élections à des forums permanents. Troisièmement, les dirigeants et les autorités au niveau des sous-ETD demeurent focalisés sur l'endiguement des conflits et non sur la transformation. Par conséquent, comme indiqué ci-dessus, les conditions pour la violence structurelle demeurent et, dans certains cas, comme les conditions continuent à se détériorer, ne cessent de s'intensifier.

Alors, qu'est ce qui manque pour promouvoir un système de gouvernance locale qui s'attaque aux causes profondes des conflits et de la violence et conduit vers une société plus pacifique, équitable et prospère? Bien qu'il ne soit pas du cadre des attributions de cette recherche (et de la capacité de la chercheuse ou d'aucune autre personne étrangère) d'esquisser les contours d'un système de gouvernance locale entièrement fonctionnel, les résultats de cette recherche suggèrent qu'il comprend au moins trois éléments. Premièrement, il va au-delà des fonctions

territoriales et administratives (y compris le suivi des fonds des bailleurs) pour s'attaquer aux racines structurelles et de développement des conflits, à la transformation des conditions de la violence plutôt que de s'arrêter tout simplement à tenter de gérer ses manifestations.

Deuxièmement, qu'il cherche à impliquer les citoyens eux-mêmes par a) inclure des mécanismes facilités pour la participation continue des différents groupes au sein de la société (et pas seulement les voix dominantes), y compris l'utilisation des médias locaux et des forums connexes; b) des mécanismes pour 'traduire' ces voix, leurs histoires, leurs expériences, leurs aspirations en politiques, et c) des mécanismes de remontée d'informations et de redevabilité qui répondent honnêtement et de façon transparente aux écarts entre les contributions citoyennes et les résultats politiques en donnant une justification pour ces derniers. Et troisièmement, qu'il (ré)introduise l'idée de la représentation dans la culture et l'autorité politiques à tous les niveaux politiques. Un représentant politique représente ses électeurs. Il n'est pas possible de le faire sans connexion permanente à eux et avec eux. La représentation n'est pas pour faire avancer son propre agenda et intérêt, ni celui d'un groupe particulier. Il s'agit de la médiation entre les différents groupes et acteurs et la qualité de la représentation est fonction de la qualité de cette médiation.

D'une manière claire, les défis pour construire et appuyer des mécanismes de gouvernance locale qui soient réactifs et, efficaces sont importants. Mais il y a également des dangers à ne pas le faire. Comme tout le monde dans la région des Grands Lacs le sait, l'histoire a prouvé que c'est une grave erreur d'ignorer les frustrations et les tensions locales. Celles-ci peuvent se construire et se manifester par une violence et des conflits majeurs qui déstabilisent des régions et des populations entières. Une plus grande attention par tous au potentiel plus transformateur des mécanismes et pratiques de gouvernance locale pourrait bien être une étape vers la réalisation d'une plus grande stabilité et développement dans la région.

Appendix I

Map of DRC



Appendix II

Programme of field research

January 14th - January 19th, Kinshasa

- CEJP / CENCO, Jean Paul Mulyanga, PO Governance/Decentralisation
- COREF, Stéphane Muninda, Consultant
- DfID, Helen Poulsen, Social Development Advisor & Claude Disasi, Assistant Governance Advisor
- Christian Aid, Brigitte Lyeli, Programme Manager for Governance
- DAI, Richard Martin, Decentralisation Advisor
- IRC, Kouassi Dagawa, Governance coordinator
- CTAD, Makolo Jibikilay, National Coordinator
- Cellule d'Etudes et de Planification de la Promotion de la Femme de la Famille et de la Protection de l'Enfant, Ministry of Gender, Family and Children, Prof. Mangu wa Kanika, National Coordinator
- PA2D / EU, Thierry Bécheret, Expert in Public Management
- World Bank, Thomas Maketa, Governance Specialist.
- CONAFED, Jeanne Mzuzi, National Director.
- Belgian Embassy, Selio Mayemba, Attaché Cooperation.
- Trócaire, Lea Valentini, Governance and Gender PO
- Direction des Etudes et Planification, Assemblée Nationale, Aaron Robert Monga Wa Banza Ntanda & Michom Mafuta Doris, Technical advisors.
- UNDP, Guy Kasasi, Ex-PO Governance Programme
- UNDP, Anastasie Manzanga, Director of Governance Programme
- Ministry of Interior, Decentralisation and Customary Affairs, Egide-Michel Ngokoso, Vice-Minister and Modeste Mulasa Luzembi, Assistant National Coordinator of CTAD

January 20th : Travel to Matadi, Bas-Congo

January 21st – 29th: Field research in vicinity of Matadi

- Governor's Office, two ex-Ministers / current Cabinet Directors
- Governor's Office, Provincial Minister of the Interior, Territorial Administration and Customary Affairs
- CRONG (Coordination Régionale des ONGs de Développement, César Ngimbi, Coordinator
- FGs (x8) – Belvedere, Nsanga, KuaKua and Soyo
- Individual citizen interviews (x37)
- Interviews local leaders (x4)

January 30th: Travel Matadi -Tshela

January 31st- February 7th: Field research in vicinity of Tshela

- FGs (x6) – Ntombo3, Tshela Centre Ville, Mayunda,
- Individual citizen interviews (x30)
- Interviews local leaders (x3)

February 8th – 9th: Travel to Kinshasa

February 10th: Departure

Sunday, Feb 10th

- Travel Kinshasa – Kigali

Appendix III

Bibliography

- ADB (2009) *Regional Economic development in Bas Congo in the Context of Decentralisation in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Country Operations Department Centre Region (ORCE): African Development Bank.
- Arend, E. and J. Ajinka (2011) “The World Bank and Gender Based Violence Case Study: the Democratic Republic of the Congo”, *Gender Action*, November 2011.
- Autesserre, S. (2010) *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Baaz, M.E. and M. Stern (2011) *The Complexity of Violence: A critical analysis of sexual violence in the DRC*, SIDA Working Paper on Gender-Based Violence, Uppsala: The Nordic Africa Institute and SIDA.
- Bakiman, B. (2011) “Un Rapport sur les Femmes en RDC”, <http://osutildonk.org/french/UNRAPPORTSURLESFEMMESENDRDC.shtml>, accessed December 10th, 2012.
- Ballentine, K. and J. Sherman (2003) *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Barrios, C. And S.-A. Ahamed (2010) “Democracy promotion vs. state-building: decentralization in the Democratic Republic of Congo”, Paper presented at ECPR conference, Stockholm, 2010.
- Berdal, M. (2009) *Building Peace after War*, London and New York: Routledge.
- Berdal, M. (2005) ‘Beyond Greed and Grievance – And not too soon ...’, *Review of International Studies*, 31, pp. 687 – 698.
- Beswick, D. (2009) “The Challenge of Warlordism to Post-Conflict State-Building: The Case of Laurent Nkunda in Eastern Congo”, *The Round Table*, 98(402), pp. 333-346.
- Beswick, D. and P. Jackson (2011) *Conflict, Security and Development*, Routledge: London.
- Bilak, A. (2009) “La société civile face à l’État: vers une transformation positive des conflits”, in *Réforme au Congo: Attentes et désillusions*, Theodore Trefon, Paris: l’Harmattan.
- Brinkerhoff, D.W. (2011) “State Fragility and Governance: Conflict Mitigation and Subnational Perspectives”, *Development Policy Review*, 29(2), 131-153.
- Carter Centre (2011) *Presidential and Legislative Elections in the Democratic Republic of the Congo, November 28th, 2011*, Atlanta: Carter Centre, available at http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/drc-112811-elections-final-rpt.pdf, accessed November 25th, 2012.

- Chabal, P. (2009) *State and Governance: The Limits of Decentralisation*, Holland: SNV.
- Collier, P. (2000) “Doing Well out of War”, in Mats Berdal and David Malone (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Crook, R.C. (2003) “Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations”, *Public Administration and Development*, 23(1), pp. 77-88.
- Cruz, S. and R. Smits (2011) *Increasing Security in DR Congo: Gender Responsive Strategies for Combating Sexual Violence*, CRU policy brief 17, Netherlands Institute of International Relations, available at http://www.cd.undp.org/mediafile/20110531_cru_Policybrief_rsmits.pdf, accessed December 10th, 2012.
- CTAD (2012) *Etat de Lieux du Processus de la Mise en Oeuvre de la Décentralisation en RDC et les Perspectives à la date du 09 mai, 2012*, Cellule Technique d’Appui à la Décentralisation (CTAD), Kinshasa: Ministère de l’Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières.
- Devas, N. and S. Delay (2006) “Local Democracy and the Challenges of Decentralising the State”, *Local Government Studies*, 32(5), pp. 677-695.
- Dizolele, M. and P. Kambele (2012) “DRC’s Crumbling Legitimacy”, *Journal of Democracy*, 23(3), pp. 109-120.
- EIU (2011) *Democratic Republic of Congo: Country Report*, Economic Intelligence Unit, UK: London.
- European Commission (EC) (2008) “DRC-European Community Country Strategy Paper – Indicative Programme of 10th FED, 2008-13.
- Fisiy, C.F. and P. Geschiere (2001) “Witchcraft, Development and Paranoia in Cameroon: Interactions between Popular, Academic and State Discourse”, in H. L. Moore and T. Sanders (eds.) *Magical Interpretations, Material Realities: Modernity, Witchcraft and the Occult in Postcolonial Africa*, pp 226–46, London and New York: Routledge.
- Galtung, J. (1969) “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, 6(3), pp. 167-191.
- Gaynor, N. (2011) *Opportunities for Citizen Participation in Local Governance in Burundi*, available at http://doras.dcu.ie/view/people/Gaynor,_Niamh.html.
- Geschiere, P. (1988) “Sorcery and the State: Popular Modes of Action Among the Maka of Southeast Cameroon”, *Critique of Anthropology* 8(1), pp. 35–63.
- Golooba-Mutebi, F. (2005) “Witchcraft, Social Cohesion and Participation in a South African Village” *Development and Change*, 36(5), pp. 937-958.
- GP (2011) *Programme d’Actions Prioritaires (PAP) du Plan Quinquennal Provincial de Croissance et de l’Emploi 2011-2015*, Gouvernement Provincial, Province du Bas-Congo, RDC, November 2011.

- Huntington, S.P. (1993) “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, 72(3), pp. 22-49.
- International Alert (2009) *La femme comme objet ‘exploitation socio-economique dans la dynamique des guerres au Sud-Kivu*, available at <http://www.grandslacs.net/doc/4051.pdf>.
- Kaplan, R. (1994) “The Coming Anarchy”, *The Atlantic Monthly*, February.
- Lake, D.A. and D. Rothchild (2005) “Territorial decentralisation and civil war settlements”, in *Sustainable peace: Power and democracy after civil wars*. P.G. Roeder and D. Rothchild, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Liégeois, M. (2009) “Acteurs et enjeux du processus de décentralisation”, in *Réforme au Congo: Attentes et désillusions*, Théodore Trefon, Paris: l’Harmattan, pp. 67-85.
- Marysse, S. L. (2005) “Decentralisation Issues in Post-Conflict Democratic Republic of the Congo”, *l’Afrique des Grands Lacs Annuaire 2004/2005*, ...
- Mayamba, T. N. (2012) “Mapping Police Services in the Democratic Republic of the Congo”, *IDS Bulletin*, 43(4), pp. 35-48.
- Mouflet, V. (2009), “Le Bas-Congo, aux marges de l’agenda international”, *Angles morts sur les émeutes de 2008*, *Afrique contemporaine*, 232, pp. 57-74.
- Ngoma-Binda. P., J. Otemikon Mandefu Yahisule and L. Moswa Mombo (2010) *République Démocratique du Congo: Démocratie et participation à la vie politique*, Johannesburg: Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA).
- Nyamnjoh, F. B. (2001) “Delusions of Development and the Enrichment of Witchcraft Discourses in Cameroon”, in H. L. Moore and T. Sanders (eds.) *Magical Interpretations, Material Realities: Modernity, Witchcraft and the Occult in Postcolonial Africa*, pp. 28–49, London and New York: Routledge.
- Prunier, G. (2011) *From Genocide to Continental War: the ‘Congolese’ Conflict and the Crisis of Contemporary Africa*, London, UK: Hurst and Co., 2nd. ed.
- Putzel, J. and J. Di John (2012) *Meeting the Challenges of Crisis States*, London: Crisis States Research Centre at the London School of Economics and Political Science.
- RDC (2006) *Constitution du RDC*, Kinshasa : Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire, République Démocratique du Congo.
- RDC (2008a) *Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces*, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, Kinshasa : Cabinet du Président de la République.
- RDC (2008b) *Loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d’organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province*, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, Kinshasa : Cabinet du Président de la République.
- RDC (2008c) *Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l’Etat et les Provinces*, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, Kinshasa : Cabinet du Président de la République.

RDC (2009) *Cadre Stratégique de la Mise en Oeuvre de la Décentralisation (CSMOD)*, Kinshasa : Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire.

RDC (2011a) *Loi organique n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques* Kinshasa, République Démocratique du Congo : Cabinet du Président de la République.

RDC (2011b) *Loi organique n° 010/010 du 27 août 2011 relative au code des marchés publiques*, Kinshasa, République Démocratique du Congo : Cabinet du Président de la République.

Showers, K.B. (2009) “Congo River's Grand Inga hydroelectricity scheme: linking environmental history, policy and impact”, *Water History*, 1(1). pp. 31-58.

SIDA (2009) *The Democratic Republic of the Congo (DCR): Country Gender Profile*, <http://www.indevelop.se/publications/drc---country-gender-profile/>, accessed December 11th, 2012.

Siegle, J. and P. O'Mahony (2008) “Assessing the Merits of Decentralisation as a Conflict Mitigation Strategy”, Paper prepared as part of USAID's study to the revision of the *Decentralisation and Democratic Local Governance Programming Handbook*, Washington: USAID.

Smoke, P. (2003) “Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges”, *Public Administration and Development*, 23(1), pp. 7-16.

Stewart, F. (2004) “Development and Security”, *Conflict, Development and Security*, 4(3), pp. 261-288.

Stewart, F. (2008) *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Trefon, T. (2011) *Congo Masquerade: The Political Culture of Aid Inefficiency and Reform Failure*, London and New York: Zed Books.

Trefon, T. (2009a) *Réforme au Congo: Attentes et désillusions*, Paris: l'Harmattan.

Trefon, T. (2009b) “Public Service Provision in a Failed State: Looking

Beyond Predation in the Democratic Republic of Congo”, *Review of African Political Economy*, 36 (119), pp. 9-21.

Tull, Denis M. (2010) “Troubled state-building in the DR Congo: the challenge from the margins”, *Journal of Modern African Studies*, 48(4), pp. 643-661.

UNDP (2013) *Human Development Report*, New York: UNDP.

UNDP (2011a) *Rapport National du Développement Humain 2010: La Décentralisation et la Gouvernance Démocratique face à l'imperatif du développement humain*, Kinshasa: PNUD.

UNDP (2011b) *Outcome Evaluation : UNDP Country Programme : Democratic Republic of the Congo 2008-2012*, Kinshasa : UNDP.

UNDP (2011c) *Rapport National Genre*, Kinshasa: PNUD.

UN (2010) *Report of the Secretary-General on Children and Armed Conflict in the Democratic Republic of the Congo*, S/2010/369. New York: United Nations.

Wedi Djamba, D. (2012) *Bread and Peace for the Democratic Republic of the Congo: Is Decentralisation the Answer?*, Saarbrücken, Germany: LAP LAMBERT Academic Publishing.

World Bank (2011) *Conflict, Security and Development: World Development Report 2011*, Washington: World Bank.

