

Au Congo-Kinshasa, la tendance est au fédéralisme

Les 26 nouvelles provinces espèrent cependant éviter le destin des anciennes « provincettes »

PAR THOMAS TURNER



REUTERS/DAVID LEWIS

Les richesses sont à l'origine des conflits : un complexe minier exploitant un gisement de cuivre domine la ville de Lubumbashi dans la province de Katanga, République démocratique du Congo.

LA GUERRE CIVILE QUI A DÉCHIRÉ le pays s'étant achevée en 2003, la République démocratique du Congo (RDC) a finalement pu organiser en 2006, pour la première fois en 40 ans, des élections libres et démocratiques. Aujourd'hui, elle met la dernière main à la répartition du pouvoir entre ses 26 provinces et à un rapprochement entre ses quatre principales communautés linguistiques.

À l'heure où le pays tente d'effacer les séquelles du conflit, la question du fédéralisme revient sur le devant de la scène. La RDC forme l'un des plus grands et plus peuplés pays d'Afrique, abritant 68 millions d'habitants qui parlent quelque 700 dialectes locaux. Ces caractéristiques justifient les efforts inlassables déployés durant la période coloniale et au temps de l'indépendance pour trouver le « juste » équilibre entre un contrôle centralisé avec des règles uniformes et une administration décentralisée pouvant prendre en compte les conditions locales.

Le contrôle des ressources constitue la principale source de conflits : 30 pour cent des réserves mondiales de cobalt et plus de 10 pour cent des réserves de cuivre se trouvent sur le territoire de la RDC, sans compter l'uranium, l'or et le pétrole.

Le nouveau président de la République, Joseph Kabila, fils de l'ancien président Laurent Kabila, et son premier ministre, Antoine Gizenga, se posent tous deux en héritiers de la tradition centralisatrice marquant la politique congolaise. Ainsi, parmi les 60 formations représentées dans la nouvelle Assemblée nationale, seuls trois partis d'importance secondaire se disent « fédéral » ou « fédéraliste », et aucun d'entre eux ne compte plus de huit députés. Il ne s'agit toutefois pas là de l'unique indicateur de la force du

sentiment fédéral ou de l'idéologie fédéraliste dans le pays.

Aux termes de la nouvelle Constitution, approuvée par référendum en 2005, les 11 provinces existantes – Kinshasa, Province Orientale, Kasai-Oriental, Kasai-Occidental, Maniema, Katanga, Sud-Kivu, Nord-Kivu, Bas-Congo, Équateur et Bandundu – doivent être subdivisées en septembre 2009 pour en former 26. La Constitution demeure cependant muette sur la nature fédérative ou unitaire du mode de gouvernement.

Partager le pouvoir avec les provinces

Comme de nombreuses fédérations, la RDC doit travailler au rapprochement de ses diversités. Ce vaste pays – il fait quatre fois la France – regroupe 250 groupes ethniques et près de 700 langues et dialectes locaux. Pour faire face à une telle variété, il s'est transformé en un système quasi fédéral.

Première illustration de ce « quasi-fédéralisme », le Sénat est maintenant élu par les assemblées provinciales. Cette dévolution est conforme au nouvel ordre constitutionnel du pays, selon lequel les compétences sont réparties entre les niveaux national, régional et même local. La Constitution a aussi instauré une Conférence des gouverneurs pour permettre aux provinces de s'exprimer. Dirigée par le président de la République, la Conférence s'est vue confier le mandat « de faire régner l'harmonie entre les provinces » et « d'offrir ses conseils aux deux ordres de gouvernement. » Enfin, une Cour constitutionnelle a été créée pour trancher les conflits de compétences, quels qu'ils soient, entre le gouvernement central et les provinces.

Pour protéger la diversité, quatre langues nationales ont été reconnues, chacune représentant une langue véhiculaire utilisée

dans plusieurs régions : le kikongo, le lingala, le tshiluba et le swahili, se sont ajoutées au français qui reste la langue officielle. Dans un délai de 60 jours, toutes les lois adoptées par Kinshasa doivent être publiées dans les quatre langues nationales.

Le fédéralisme et ses détracteurs

D'un point de vue constitutionnel, les relations entre la RDC et le fédéralisme demeurent ambiguës. Au cours de la lutte pour l'indépendance, dans les années 1960, le nouvel État a été doté d'une Loi fondamentale dont la validité était limitée à cinq ans. L'indépendance acquise, une sorte de réaction en chaîne s'est produite : les partis se sont empressés de se partager de petits territoires qu'ils étaient en mesure de dominer. Ces nouvelles provinces devaient théoriquement respecter certains critères, parmi lesquels la « viabilité » et une population minimale de 700 000 habitants, mais la plupart de ces « provincettes » correspondaient en fait à un district colonial, parfois deux. Le découpage de ces nouvelles zones a fourni du travail aux politiciens et aux fonctionnaires et a permis au gouvernement de se rapprocher de la population, mais il a aussi déclenché une nouvelle vague de conflits ethniques. Les forces de police provinciales se sont comportées comme des armées en miniature, n'hésitant pas à envahir les territoires « ennemis ».

Le fédéralisme demeure cependant un sujet controversé, notamment en raison des divers mouvements sécessionnistes et guerres civiles qui ont embrasé le pays après l'accession à l'indépendance en 1960. Patrice Lumumba, premier chef de gouvernement de la nation en tant qu'entité indépendante, fut assassiné en 1961.

En 1964, une assemblée constituante s'est tenue dans la capitale de l'ancienne province du Kasaï, Luluabourg. La Constitution du Luluabourg s'est voulue expressément fédéraliste. Elle a consacré la victoire des

Thomas Turner est professeur adjoint à la *Commonwealth University* de Virginie, et auteur de l'ouvrage *The Congo Wars* (Zed Books, 2007). Auparavant, il était professeur de sciences politiques à l'Université nationale du Rwanda et professeur de relations internationales à l'Institut supérieur de sciences humaines de Tunis, en Tunisie.

fédéralistes modérés sur les lumumbistes, désarmés par la disparition de leur chef, Patrice Lumumba, trois ans plus tôt. En cette même année 1964, une guerre civile éclata entre le gouvernement central et les lumumbistes. Et en 1965, lorsque le vent tourna en défaveur de ces derniers, le colonel Joseph Mobutu, commandant en chef de l'armée, s'empara du pouvoir et rétablit l'ordre. Ainsi, il restaura la plupart des anciennes provinces coloniales. Seul les Kongo et les Luba-Kasaï conservèrent leur province.

M. Mobutu a ainsi dépouillé les provinces de leurs gouvernements autonomes. Des administrateurs, qui ne pouvaient être des personnalités locales, ont été nommés à la tête des provinces, des districts et des territoires. Ces gestionnaires de type préfectoral, dont les attributions politiques se sont ajoutées à leurs fonctions purement administratives, ont été incorporés dans le parti unique de l'État.

M. Mobutu expérimente

À la fin des années 1980, le gouvernement de M. Mobutu a expérimenté de nouveaux concepts en matière d'administration territoriale. Mais les réformes proposées par le président se sont enlisées dans les rivalités opposant le dictateur vieillissant aux forces appelant à la démocratie, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du pays. Avec la restauration du multipartisme démocratique au début des années 1990, une multitude de partis ont envahi la scène politique, les uns soutenant M. Mobutu et les autres le combattant.

Le paysage politique congolais a connu deux autres bouleversements, le premier lors de la guerre de 1996-1997 qui a conduit Laurent Kabila au pouvoir avec le soutien du Rwanda et de l'Ouganda, et le second lors de la guerre de 1998 à 2002, quand le Rwanda et l'Ouganda faisant volte-face ont appuyé une coalition d'opposants à M. Kabila. Ce deuxième conflit a débouché sur une impasse : Laurent Kabila et son successeur, Joseph Kabila, ont conservé une zone située au sud comprenant Kinshasa et le Katanga, alors que le Rwanda et le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) contrôlaient l'est du pays, et l'Ouganda allié au Mouvement de libération du Congo (MLC) le nord.

Mais après un interminable conflit suivi d'un long processus de paix, une nouvelle constitution a été rédigée et approuvée en 2006, et des élections ont été organisées. La nouvelle constitution représente un compro-

mis entre les positions des fédéralistes et des centralisateurs. Elle comporte certains éléments unitaires en ce sens qu'elle organise la haute surveillance des unités territoriales décentralisées par le gouvernement central, de même que la nomination des gouverneurs et des vice-gouverneurs par le président de la République. En revanche, on y trouve certains traits fédéralistes comme la répartition des compétences entre le gouvernement central et les provinces, de même que l'autonomie administrative de ces dernières.



REUTERS/DAVID LEWIS

En novembre 2006 à Kinshasa, dans la République démocratique du Congo, des partisans célèbrent la victoire du président Joseph Kabila.

Donner du poids aux provinces

La Constitution énumère spécifiquement les compétences du gouvernement central et des provinces, aussi bien que les compétences concurrentes. Le premier partage avec les secondes un certain nombre de prérogatives, au nombre desquelles la réglementation de la radio, de la télévision et du cinéma; le droit civil et coutumier; le territoire, les ressources minérales et la protection de l'environnement. De leur côté, les provinces sont responsables de l'instruction publique du niveau préscolaire au secondaire. Pour ce faire, elles se sont vues attribuer des ressources matérielles et financières distinctes des subventions de l'État. Désormais, les sources de financement dont les provinces disposent en propre comprennent l'impôt foncier, l'impôt sur le revenu locatif et l'impôt sur les véhicules à moteur.

La nouvelle constitution fournira probablement du travail à la classe politique du pays en plus de rapprocher le gouvernement et son administration de la population. Mais le véritable test auquel seront soumises les nouvelles institutions se déroulera lors des prochaines élections. Celles de 2006 se sont soldées par des violences à grande échelle, les partis et leurs milices tentant de renforcer leur domination sur l'une ou l'autre région.

Désormais, les diverses milices doivent être désarmées ou intégrées dans l'armée nationale, et les forces de police doivent également devenir nationales. Quant à savoir si ces mesures seront suffisantes pour garantir la sérénité des élections organisées dans le futur, la question reste ouverte.

Une incertitude de taille concerne la répartition du pouvoir politique entre le centre et les régions. Les tentatives de sécession du Katanga et du Sud-Kasaï, riches en minerais, sans compter le chaos résultant de l'époque des « provincettes » (1962-1966) ont discrédité le fédéralisme. À leur tour, les 30 années de dictature de M. Mobutu ont dévalorisé la centralisation poussée à son extrême. Le RCD a plaidé pour le fédéralisme, ce qui a eu pour effet de lui donner une connotation péjorative. Pour ne rien arranger, le président Joseph Kabila et son premier ministre, Antoine Gizenga, doivent actuellement affronter les problèmes posés à l'ouest par un groupuscule sécessionniste au sein du peuple Kongo, et à l'est par des milices hutu et tutsi.

Le partage des ressources

La Constitution de 2006 aborde l'épineuse question de la répartition des droits d'exploitation des ressources minérales. Les provinces peuvent conserver 40 pour cent des revenus nationaux générés sur leur territoire. Les plus riches en ressources naturelles, comme le Katanga, gardent ainsi une partie des bénéfices découlant de leurs gisements. La Constitution instaure également un « fonds de péréquation » destiné à utiliser jusqu'à 10 pour cent de fonds nationaux pour le financement d'infrastructures dans les provinces les plus démunies. Une relation triangulaire s'établit ainsi entre les provinces riches, les pauvres et le trésor central à Kinshasa. Seul l'avenir dira si toutes ces mesures permettront véritablement de contrôler les forces antagonistes, centralisatrices et sécessionnistes qui tiraillent la RDC.

Les richesses du Congo devraient bénéficier à l'ensemble de sa population. Pour parvenir à ce résultat, il convient de trouver un équilibre raisonnable entre les intérêts du gouvernement central et ceux des provinces. Il reviendra aux Congolais eux-mêmes de décider où se situe ce juste milieu. De nombreuses voix se font cependant entendre, exprimant la crainte qu'un excès d'autonomie provinciale ne soit vu comme une incitation à la poursuite des ingérences étrangères. 