

# La nouvelle décentralisation territoriale en République du Congo. Défis et perspectives

Alex KASONIA KIRARAHUMU

*Enseignant à l'Université de Goma*

---

Date of Submission: 13-03-2023

Date of Acceptance: 28-03-2023

---

## I. INTRODUCTION

L'organisation territoriale, politique et administrative de la République démocratique du Congo a connu diverses réformes depuis l'époque de l'Etat Indépendant du Congo (1885-1908) jusqu'à nos jours, en passant par la période coloniale (1908-1960)<sup>1</sup>.

En effet, cette histoire mouvementée renseigne que depuis l'accession de la République Démocratique du Congo à l'indépendance le 30 juin 1960, plusieurs ajustements et réajustements ont été opérés dans le sens de la décentralisation.

L'ennui est de constater que ces changements n'ont presque jamais été motivés par le souci de modifier le contenu sociologique du système administratif congolais. Ils ont cependant toujours été déclarés fondés sur l'idée de mettre sur pied une territoriale de développement, le souci étant de bien diviser et subdiviser le territoire national afin de bien gérer pour mieux développer<sup>2</sup>.

En outre, si l'objectif poursuivi par les réformes opérées dans la territoriale a toujours été la mise sur pied d'une administration efficace pour la réalisation d'un développement harmonieux et intégré, il est malheureux de constater également que plus de cinq décennies après, cet objectif n'a été atteint dans ses moindres proportions surtout pendant la deuxième République.

Considérée comme l'âme du développement, la Constitution du 18 Février 2006 inaugurant le décollage de la 3<sup>ème</sup> République a également opté pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires publiques et locales. Au-delà de tout débat, celle-ci a introduit quelques innovations notamment l'élévation à 26 le nombre des provinces de la RDC ; l'octroi du statut d'entité territoriale décentralisée aux villes, communes, chefferies et secteurs ; la reconnaissance aux provinces le droit d'opérer la retenue à la source de 40% des recettes réalisées et la recommandation au gouvernement de la RDC l'adoption d'une série des textes légaux et réglementaires pour opérer des réformes dans le cadre de la mise en œuvre de cette décentralisation.

Compte tenu des ratés des réformes précédentes, les principales préoccupations de cette réflexion consistent à examiner les défis de la mise en œuvre de cette décentralisation prônée par la constitution du 18 Février 2006 et d'envisager des stratégies à mettre en place sous l'angle des perspectives d'avenir.

Pour aborder aisément cette étude, l'analyse systémique telle qu'interprétée par D. EASTON s'est imposée comme méthode. Elle paraît appropriée dans la mesure où elle permet de saisir les contours des actes des autorités politico-administratives concernant la mise en œuvre de la réforme sur la décentralisation en République Démocratique du Congo. A l'aide de cette méthode, celle-ci est considérée comme étant ouverte aux prises avec les impulsions internes et externes pour son équilibre. La technique d'interview libre auprès des animateurs des entités territoriales décentralisées et des élus du peuple rencontrés lors de l'enquête complétée par les techniques documentaires et l'observation libre désengagée ont permis de recueillir les informations nécessaires à cette dissertation.

En plus de cette introduction et de la conclusion, cette réflexion débutera par l'aperçu historique de la décentralisation en RDC (I) avant d'exposer les défis de la mise en œuvre de la nouvelle décentralisation(II). Elle se terminera par des stratégies à mettre en œuvre sous l'angle des perspectives d'avenir pour l'application sans faille de celle-ci (III).

---

<sup>1</sup> F. TOENGAHO LUKUNDO, « La réforme sur la décentralisation et le découpage territorial : portée, forces et faiblesses », In *Congo-Afrique*, n° 433, Kinshasa, Mars 2003, p. 213.

<sup>2</sup> KANYINDA LUSANGA, « La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie et des faits » in *Les Cahiers du CEDAF*, n° 2, Kinshasa, Avril 1984, p. 1.

## **II. APERÇU HISTORIQUE DE LA DÉCENTRALISATION EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO**

La décentralisation n'est pas un phénomène nouveau. Le terme a été utilisé dès le début des années 50 dans le cadre de nombreux programmes de réforme institutionnelle<sup>3</sup>.

En Afrique post-coloniale par exemple, des essais de décentralisation ont été entrepris dans divers pays. Toutefois, beaucoup de ces tentatives sont restées vaines et n'ont pas tenu leurs promesses initiales.

En RDC, depuis l'époque coloniale, la question de la décentralisation est souvent apparue sous forme d'un débat sur la forme de l'Etat fédéral ou de l'Etat unitaire.

Ce débat a commencé à l'époque coloniale avec la signature de l'arrêté royal qui a regroupé les vingt-deux districts du Congo en quatre provinces dirigées par un Vice-Gouverneur, le pays(le Congo-belge) étant lui-même dirigé par un Gouverneur central<sup>4</sup>.

Malgré la décentralisation du pouvoir, les premiers responsables des provinces ont été soucieux de défendre leurs provinces contre les exigences des autorités de l'Administration centrale résidant à Boma, capitale de la colonie à l'époque.

Inquiet de cette tendance, qui commençait à se manifester clairement au lendemain de la première guerre mondiale, le pouvoir central colonial, par l'arrêté royal du 29 Juin 1933, a décidé une réorganisation administrative en vue de renforcer les pouvoirs du gouvernement central et ainsi réduire sensiblement ceux des provinces<sup>5</sup>. Six provinces dirigées par des commissaires de provinces, hauts fonctionnaires, représentants du Gouverneur Général et chargés de l'exécution pure et simple de ses décisions ont été alors créées. Par cet arrêté, on passait d'un Etat unitaire relativement décentralisé à un unitarisme fortement centralisé.

Dans l'enfance de l'indépendance, le premier texte constitutionnel qui, à sa naissance, a régi la RDC, appelé « loi fondamentale », a instauré une forme fédérale de l'Etat, un système de démocratie libérale représentative et un régime parlementaire<sup>6</sup>. Les six provinces héritées de la colonisation ont quant à elles constitué le cadre territorial et juridique des Etats fédérés.

Cependant, cette première expérience a été dévoyée par la proclamation de deux sécessions et une crise institutionnelle majeure.

En 1964, une constitution préparée, non plus dans le cadre du parlement, mais au sein d'une commission neutre, a été présentée au référendum populaire. A son adoption, elle a été dénommée « Constitution de Luluabourg ». Celle-ci consacrait un régime présidentiel, une structure fédérale, une augmentation des provinces qui passaient de 6 à 21<sup>7</sup>. Malheureusement, elle n'a duré que le temps des dispositions transitoires.

Le coup d'Etat du 24 novembre 1965 a imposé dès 1966 la fin de la démocratie pluraliste représentative et la suppression de tous les mécanismes décentralisateurs qui laissaient à l'Etat du Congo un contenu fédéral. Le nombre des provinces a ainsi été réduit de 21 à 8.

En d'autres termes, par cette décision, le Président Mobutu a mis fin à l'autonomie des provinces dont le nombre est passé d'abord de 21 à 12 et ensuite de 12 à 8 plus la ville de Kinshasa érigée en province. La représentation en province a été dépouillée de tout caractère politique. Les services propres des entités fédérées dont les assemblées et gouvernements provinciaux ont de ce fait été supprimés. Les gouvernants des provinces quant eux ont été considérés comme de simples administratifs et donc des représentants soumis au pouvoir central. Toutefois, une réforme effectuée en 1982 a été ponctuée par la promulgation d'une loi organique portant décentralisation administrative. Autant dire qu'en 1997, à la chute du Président Mobutu en 1997, cette loi est pratiquement restée lettre morte.

En 1998, une réforme a été mise en place au terme du décret-loi 081 complété par d'autres initiatives aux plans gouvernementaux. Celle-ci a été fondée sur cinq axes qui définissaient une stratégie visant la décentralisation notamment la détermination du nombre d'entités décentralisées qui a été ramené de 10 à 4 (la Province, la ville, les communes de l'agglomération de Kinshasa, le territoire), la création des conseils consultatifs, la viabilité des collectivités locales, les budgets des collectivités locales et la répartition des responsabilités.

---

<sup>3</sup> I.UTSHUDI ONA, « La décentralisation en RDC : Opportunité pour une gestion foncière décentralisée » in *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2008-2009, p.294.

<sup>4</sup> YAV KATSUNG, « La décentralisation-découpage en RDC : une Tour de Babel ? », In [www.contradiction.com](http://www.contradiction.com), consulté le 15 Mars 2021.

<sup>5</sup> L. DE SAINT MOULIN, « Histoire de l'organisation administrative du Zaïre » in *Zaïre-Afrique*, n°224, Avril 1988, p.18.

<sup>6</sup> J.YAV KATSHUNG, *Op.cit.*

<sup>7</sup> F. TOENGAHO LOKUNDO, *les constitutions de la République Démocratique du Congo*, PUC, Kinshasa, 2008, p.61.

Cependant, jusqu'en 2005, cette stratégie n'étant toujours pas appliquée, le 18 Février 2006, la RDC a été dotée d'une nouvelle constitution appelée « constitution de la troisième République ». Aux termes de l'article 2 de celle-ci, la RDC a été composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces (les anciens districts) dotées toutes de la personnalité juridique<sup>8</sup>. Cette constitution a prôné la plus forte décentralisation comme mode de gestion des affaires publiques.

## **II. DEFIS ET PERSPECTIVES DE LA NOUVELLE DECENTRALISATION EN RDC**

### **II.1. Défis de la nouvelle décentralisation en RDC**

Les défis de la décentralisation sont énormes<sup>9</sup>. Ces derniers plongent leurs racines dans la mauvaise gouvernance et sont consécutifs à la non-observance de certains préalables de sa mise en œuvre en l'occurrence les défis économiques et financiers, les défis de l'inadaptation entre les objectifs assignés et les résultats attendus, les défis sécuritaires, les défis relatifs au flou délibéré entre entités territoriales décentralisées et les provinces, les défis de l'efficacité des organes, les défis du choix des animateurs des entités territoriales décentralisées, les défis liés à la compétence des organes, les défis sociaux, etc. Outre les défis de la mise en œuvre de la décentralisation, se pose aussi l'épineuse question du démembrement des provinces et de l'installation des nouvelles provinces.

#### **II.1.1. Défis économiques et financiers**

A l'heure actuelle, la RDC connaît la transition d'une économie de guerre à celle de paix. En vue de s'inscrire sur le chemin de la croissance économique durable, elle est confrontée à des multiples défis. Au nombre des défis figure la nécessité d'améliorer ses finances et son économie.

En réalité, le découpage territorial en RDC constitue un processus qui devrait être planifié par étape de manière progressive en tenant compte de la situation sécuritaire et de la gestion de ses ressources.

En dépit du grand potentiel que regorge la RDC, ses richesses sont inégalement réparties dans différents endroits. Certaines provinces sont riches et d'autres pauvres.

L'histoire récente de la RDC prouve que chaque fois qu'on devait procéder au découpage territorial, la crainte d'ordre budgétaire était toujours soulevée. La viabilité économique d'une province dépend des ressources disponibles, de l'ingénierie locale et de la capacité organisationnelle de ses dirigeants. Mwaka Bwenge<sup>10</sup> suggère à cet effet que la décentralisation n'étant pas assimilable à la balkanisation où chaque entité se retire dans son coin contre un autre, la péréquation devrait résoudre substantiellement le problème d'équilibre économique et financier entre entités.

A défaut de la mise en place de cette caisse pour les anciennes provinces, une sonnette d'alarme est toujours tirée en ce qui concerne la disposition constitutionnelle relative aux 40% en termes de rétrocession à transférer aux provinces. L'application de ce principe inhérent à la constitution a présenté de sérieux problèmes dans la mesure où il a exacerbé les déséquilibres économiques déjà existants et a laissé bon nombre des provinces pauvres avec insuffisance des ressources pour réaliser les projets de développement des provinces et pour s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles.

La grande faiblesse constatée sur le plan financier est que les provinces ont fonctionné sans cadre juridique. Les controverses sur les modalités de retenue à la source des 40% des recettes réalisées par les provinces et sur la fixation des taxes et impôts dus aux provinces et au gouvernement centrale en sont une illustration.

Il faut noter également que dans les rares cas de rétrocession opérée, celle-ci continue à se faire non moyennant une retenue à la source sans aucune base de calcul en faveur des provinces existantes.

Selon J. Omasombo et Paule Bouvier<sup>11</sup>, la procédure de mise en route de la décentralisation incluait quelques dispositions difficiles parmi lesquels l'augmentation du nombre des provinces à vingt-six en leur garantissant de « retenir à la source » 40% des ressources nationales. Les difficultés de la mise en œuvre de celles-ci ont constitué un obstacle majeur à la concrétisation d'une réelle décentralisation.

En définitive, les obstacles financiers rendent la réussite de l'éventail complet des dispositions en matière de décentralisation peu probable dans le court terme ou peut-être même pas du tout.

---

<sup>8</sup> Journal officiel de la République Démocratique du Congo, *Numéro spécial*, 47<sup>e</sup> année, Kinshasa, 18 Février 2006, p.10.

<sup>9</sup> J. OMASOMBO et PAULE BOLIVIER, *Décentralisation et espaces de pouvoir en RDC*, Ed. Africa, Musée de l'Afrique centrale, Tervuren, 2014, p. 81.

<sup>10</sup> MWAKA BWENGE, « Quid de la décentralisation en RDC : trajectoire et jalons pour la refondation de l'Etat » *In Reconstruction et refondation des Etats en Afrique. La gouvernance au cœur des tempêtes*, Pole Institute, Revue trimestrielle, Goma, Juin 2005, p. 109.

<sup>11</sup> J. OMASOMBO et P. BOUVIER, *op.cit.*, p. 80.

### **II.1.2. Défis de l'inadaptation entre objectifs assignés et les résultats attendus**

La régionalisation et la décentralisation en cours en République Démocratique du Congo peuvent, si l'on n'y prend pas garde, générer des effets contraires aux attentes du peuple et basculer le pays dans les cycles des conflits et des violences<sup>12</sup>.

Il est donc impérieux de relever tous les faits conflictuels et de proposer des voies pour y remédier en vue de contribuer à la prévention des conflits tant redoutés.

Le premier risque négatif qui paraît naître du processus de régionalisation de la République Démocratique du Congo et de la décentralisation en cours est d'ordre général. Ce type de conflit résulterait de l'inadaptation entre les objectifs que l'Etat congolais s'est assignés et les résultats espérés.

Pour être pleinement efficace, la décentralisation du développement socio-économique exige la reconnaissance d'une large autonomie financière aux provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées.

L'attribution de la personnalité juridique et le transfert des compétences qui en découlent deviennent une pure fiction si les moyens financiers ne sont pas mis à la libre disposition des entités décentralisées.

Aux termes des dispositions du chapitre III du titre II de la loi n°08/012 du 31 Juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, les ressources de celles-ci sont déterminées.

Le défi à relever ici est l'absence des lois et autres mesures réglementaires qui précisent les modalités pratiques de la mise en œuvre de ces dispositions.

Aussi longtemps que ce vide juridique ne sera pas comblé, la libre administration des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ne sera qu'une simple déclaration d'intention.

A son article 175, la constitution stipule que 40 % des recettes fiscales à caractère national seront attribués aux provinces et 50% au gouvernement central. Les 10% restants alimenteront la caisse de péréquation destinée à compenser les inégalités économiques entre les provinces.

Pour matérialiser cette obligation, le constituant a jugé utile de préciser que la quotité des recettes à caractère national attribuée aux provinces serait « prélevée à la source ». L'objectif poursuivi par le législateur était d'éviter que ces ressources transitent par Kinshasa pour ensuite dépendre du bon vouloir du gouvernement central à les rétrocéder. Cette disposition témoigne une fois encore le climat de suspicion qui a présidé à l'élaboration de certaines dispositions relatives à la décentralisation.

A l'heure actuelle, l'inapplicabilité de la disposition sur la rétrocession des 40% aux provinces oppose les dirigeants de celles-ci au pouvoir central. Le manque d'un cadre juridique approprié pour la gestion rationnelle des finances publiques et de la fonction publique ainsi que l'absence des lois cadres sectorielles adaptées à la réalité de gestion décentralisée ont en effet retardé la mise en œuvre effective de ce processus.

La non-réalisation des objectifs de la décentralisation dans le délai prévu peut non seulement provoquer des mécontentements de la part des gouvernés, accroître les conflits identitaires entre les populations et être à l'origine des révisions constitutionnelles intempestives ainsi que des guerres récurrentes en République Démocratique du Congo, mais également entraîner le pays dans la difficulté de recouvrer son unité et par ricochet sacrifier sa reconstruction nationale et sa démocratie naissante.

Le nouveau découpage territorial du pays, fait par simple élévation des districts existants au rang des provinces, paraît moins approfondi et provisoire. Si les efforts ne sont pas consentis, l'actuelle décentralisation risque d'accoucher des effets contraires notamment les replis identitaires, les inégalités, la territoriale des originaires, etc. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, les discours sur la révision constitutionnelle ne semblent pas accentuer le débat sur l'avenir de la décentralisation en RDC.

Il est donc étonnant d'assister à la résurgence des mutuelles des solidarités régionales qui contestent l'installation des nouvelles provinces. A titre illustratif, les originaires du grand Bandundu se comportent selon les intérêts en présence, comme si leur ancienne province est appelée à demeurer comme elle était avant, les Kasaiens de l'Est et de l'Ouest continuent à rêver toujours à leur grand Kasai déjà très émiétté<sup>13</sup>. Il en est de même également pour les katangais dont la réclamation du fédéralisme était congénitale<sup>14</sup>. Les Bangala ne paraissent pas fatigués de caresser le rêve de leur association sans penser aux cinq nouvelles provinces

---

<sup>12</sup> A. KAMUKUNY MUKINAY et J. CHUNDA HENGELELA, « Régionalisme, décentralisation et naissance effective des vingt-cinq provinces en RDC : Défis et perspectives de prévention de conflits » in *Congo-Afrique*, n°434, Kinshasa, Avril 2009, p. 304.

<sup>13</sup> L. KABEYA TSHILUKU, *Découpage politico-administratif et l'avenir socio-économique du Kasai*, Kananga, 2009, p. 1.

<sup>14</sup> TSHUNGU BAMESA, « Ressentiment katangais et fédéralisme au Zaïre » in MABIALA MANTUBA-NGOMA (dir), *Fédéralisme, ethnicité et intégration nationale du Congo-Zaïre*, Publication de l'Institut de formation et d'études politiques, Kinshasa, 1997, pp. 42-43.

auxquelles l'Equateur est appelé à donner naissance. Les populations de la Province du Nord-Kivu, fort de leurs divisions ethniques, sont partagées entre l'émiettement et l'unité<sup>15</sup>.

### **II.1.3. Défis sécuritaires**

La persistance de l'insécurité dans l'Est du pays et la non-résolution des conflits locaux régionaux restent également un défi posé à la nouvelle décentralisation.

L'absence de l'autorité de l'Etat dans la quasi-totalité des provinces de l'Est de la RDC n'offre pas à ces dernières les conditions pour le décollage et la réalisation des objectifs de la décentralisation.

L'Est de la RDC est donc la seule partie du pays qui compte des provinces dont la plupart de territoires sont investis par les groupes armés nationaux et étrangers. La présence de ces derniers a un impact négatif sur la paix et le développement de ces entités et les rend non viables par rapport à la nouvelle décentralisation. J. Omasombo et P. Bouvier confirment pour cela que la persistance de l'insécurité, en particulier à l'Est du pays et la non-résolution des conflits locaux régionaux constituent une contrainte pour le succès du processus de la décentralisation en République Démocratique du Congo<sup>16</sup>.

### **II.1.4. Défis relatifs au flou délibéré entre entités territoriales décentralisées et provinces**

Au-delà des innovations introduites par la nouvelle décentralisation, la loi n°08-016 du 7 octobre 2008 entretient un flou délibéré entre les entités territoriales décentralisées et les provinces.

Outre les lois et les règlements nationaux que les autorités locales au niveau des Entités Territoriales Décentralisées sont tenues de respecter comme représentants du pouvoir central à l'instar des gouverneurs des provinces, celles-ci sont également tenues de se conformer aux édits et règlements de la province.

Malgré leur qualité de représentants du pouvoir central dans leurs juridictions respectives, les autorités locales sont cependant placées sous la tutelle du gouverneur de province qui doit contrôler a priori ou a posteriori leurs actions. Les mesures d'accompagnement de cette loi devant régler les rapports entre la province et les Entités Territoriales Décentralisées sont à repenser.

Il est à noter que ce flou est également entretenu par la loi n°081-012 du 31 Juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. En conférant mutatis mutandis les mêmes attributs aux ETD et aux provinces, cette loi ne prévoit pas le garde-fou pour prévenir les conflits qui pouvaient provenir de son application et empêcher les autorités des ETD de poser librement les actes responsables étant donné que celles-ci sont soumises au contrôle du gouverneur. Ce dernier peut délibérément bloquer une action pourtant jugée salutaire par la population au niveau des ETD.

En plus de ce flou, s'interrogeant sur la question de savoir s'il est vraiment opportun et nécessaire de produire plus de lois (au total quatre) pour traiter d'un seul sujet à savoir, l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales, F. Toengaho Lukundo pense qu'il aurait été plus économique et plus pratique d'organiser cette matière dans une seule loi organique ayant pour objet l'organisation territoriale, politique et administrative de la RDC, facile à marier par les usagers sur le terrain<sup>17</sup>.

A l'en croire, le législateur congolais aurait pu s'inspirer des lois antérieures, notamment la loi n°82/006 du 25 Février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République du Zaïre qui, au-delà de son contenu, avait le mérite d'unifier la législation sur l'organisation de la territoriale congolaise dans un texte unique.

### **II.1.5. Défis à l'efficacité des organes**

#### **II.1.5.1. Le dédoublement fonctionnel des gouverneurs des provinces**

Le double statut du Gouverneur de province qui est à la fois le chef de l'exécutif et l'autorité provinciale élue, responsable devant l'assemblée provinciale, d'une part, et le représentant du gouvernement central chargé de coordonner les services publics déconcentrés en province et répondant de ses actes devant le gouvernement central par l'intermédiaire de l'Assemblée Provinciale, d'autre part, est un véritable goulot d'étranglement à la libre administration de la province<sup>18</sup>.

L'Assemblée Provinciale n'est pas donc en mesure de contrôler efficacement et de sanctionner en toute indépendance le Gouverneur sur les fautes qu'il aura commises en sa qualité de représentant du gouvernement central quand on sait que les choix de ce gouverneur ainsi que celui des membres du bureau de l'Assemblée Provinciale ont été dictés par le pouvoir central et surtout si celles-ci ont été commises pour servir le pouvoir central.

---

<sup>15</sup> Lire à ce sujet la Résolution n° 01/2018 portant institution d'une commission ad hoc chargée de préparer la déclaration relative aux pétitions pour et contre la scission de la Province du Nord-Kivu.

<sup>16</sup> J. OMASOMBO et P. BOUVIER, *op.cit.*, p. 171.

<sup>17</sup> F.TOENGAHO LUKUNDO, *op.cit.*, p.227.

<sup>18</sup> *Idem.*

Ce dédoublement risque sans doute d'affaiblir l'Assemblée Provinciale qui aura beaucoup de gêne et d'hésitation dans l'exercice de sa mission de contrôle de l'exécutif provincial. Il suffit de se référer à l'expérience de la province du Nord-Kivu pour comprendre cela<sup>19</sup>.

#### **II.1.5.2. L'instauration d'une carrière plane pour les cadres de la territoriale débout**

Comme le constate Toengaho Lukundo<sup>20</sup>, outre les avantages de cette réforme, la suppression sur la carte administrative de la RDC de l'échelon « District » et l'option de l'élection au second degré comme seul mode d'accession aux fonctions de Gouverneur de province consacrent ipso facto la politisation de la territoriale et l'instauration d'une carrière plane pour les administrateurs des territoires et leurs assistants. Ces derniers se voient ainsi privés de toute possibilité de promotion pour cette catégorie d'agents publics dont on a pourtant grandement besoin pour une bonne régulation de l'administration territoriale.

Les méfaits de la forte politisation de l'administration publique en général et de la territoriale en particulier par le passé en RDC ne sont plus à démontrer.

#### **II.1.5.3. L'érection du chef-lieu du territoire en commune**

En érigeant la « cité » qui servait de chef-lieu du territoire en commune ou en ETD alors qu'elle fonctionnait toujours sur son espace, la réforme décrétée a ouvert les perspectives d'un conflit inévitable entre l'Administrateur du territoire (autorité déconcentrée) et le Bourgmestre de la nouvelle commune chef-lieu du territoire (autorité décentralisée)<sup>21</sup>.

Pour éviter ce conflit, les mesures réglementaires à prendre concernant la clarification des rapports entre ces deux autorités ayant des grades statutaires équivalents s'avèrent indispensables.

#### **II.1.5.4. Le rôle inhibiteur que pourra jouer la conférence des gouverneurs**

Au-delà du fait que la conférence des Gouverneurs de province a comme mission d'émettre des avis et de formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter, nombreux sont ceux qui se posent la question de savoir comment ces avis et suggestions seraient perçues par les institutions provinciales, quand on sait que le bureau de la conférence est composé par le Président de la République comme Président, du Premier ministre comme 1<sup>er</sup> vice-président et du ministre de l'intérieur comme deuxième vice-président<sup>22</sup>.

A en croire l'auteur, les membres des Assemblées Provinciales ainsi que les Gouverneurs des provinces qui représentent en même temps ces trois autorités centrales auront du mal à comprendre que les avis et suggestions de cette conférence sont des décisions ayant force de loi nationale et, par conséquent, contraignantes, exécutoires et opposables à tous.

En d'autres termes, la conférence des Gouverneurs des provinces risque de dépouiller le principe de la libre administration des provinces de toute sa substance. Cette inquiétude n'est pas sans fondement lorsqu'on considère les pesanteurs des forces publiques centripètes sur toute politique fédératrice ou décentralisatrice ainsi que les séquelles de la forte centralisation antérieure. Comme le suggère Toengaho Lukundo, il serait donc indiqué que des mesures soient prises pour éviter que la conférence des Gouverneurs des provinces ne s'érige en obstacle à l'application du régionalisme politique<sup>23</sup>.

#### **II.1.6. Défis liés au choix des animateurs des entités territoriales décentralisées**

Les différentes lois qui régissent la réforme sur la libre administration des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que la loi électorale sont muettes en ce qui concerne les critères pour le choix des hommes engagés, compétents à l'esprit décentralisé, capables de gérer avec efficacité et efficience les provinces et les ETD<sup>24</sup>.

Car, s'il est vrai que l'élection constitue une procédure très démocratique de désignation des gouvernants, il y a lieu de reconnaître aussi que l'élection n'est pas à l'abri des critiques. Elle ne garantit cependant pas la compétence de l'élu et risque de donner naissance à la corruption.

---

<sup>19</sup> Au Nord-Kivu, plus de cinq motions de défiance introduite contre le Gouverneur Julien PALUKU KAHONGYA ont été déjouées par les députés provinciaux de la majorité présidentielle. Il faut également souligner à ce sujet que pour protéger le Gouverneur Julien PALUKU et son gouvernement, les activités de l'Assemblée provinciale ont été suspendues momentanément par le Ministre de l'intérieur Richard MUYEJ.

<sup>20</sup> TOENGAHO LUKUNDO, *op.cit.*, p. 227.

<sup>21</sup> *Idem.*, 228.

<sup>22</sup> TOENGAHO LUKUNDO, *op.cit.*, p.229

<sup>23</sup> *Idem*

<sup>24</sup> *Ibidem.*

Il suffit d'évaluer la performance de certaines autorités provinciales issues des dernières élections générales pour se rendre compte que leur choix a été basé sur les critères autres que ceux liés à la compétence et à la méritocratie.

### **II.1.7. Défis liés à l'installation de nouvelles provinces**

#### **II.1.7.1. Défis du respect du calendrier d'installation de nouvelles provinces**

La République Démocratique du Congo s'est engagée à travers sa constitution de 2006 à réformer l'architecture administrative et territoriale de l'Etat. Aux termes de cette réforme, le pays qui comprenait 11 provinces en a augmenté jusqu'à 26.

Conformément aux dispositions constitutionnelles, le passage de 11 à 26 provinces devrait s'opérer dans trois ans après la mise en place des institutions de la Troisième République (article 26 de la constitution). Le nouveau découpage devrait donc être mise en place au plus tard en mai 2010.

Cependant, le constat était que ce processus se déroulait dans un contexte de décentralisation inachevée. Dans ce contexte, la mise en œuvre du découpage territorial prôné par la constitution de 2006 a posé des problèmes inévitables dans l'administration du pays. Les dernières années d'expérience avec la mise sur pied de la décentralisation ont ainsi soulevé des défis importants<sup>25</sup>.

L'installation de nouvelles provinces sur base des anciens districts sans infrastructures et sans expérience a certainement posé des problèmes politico-administratifs additionnels dans la mesure où l'érection de celles-ci a imposé aussi la création de nouvelles divisions provinciales de l'administration publique (Fonction publique provinciale et territoriale, justice, armée, police, portefeuille).

En plus de nouvelles institutions politiques provinciales, le décret de décembre 2009 du Premier Ministre créant de nouvelles villes et communes a également posé le problème d'exécution.

#### **II.1.7.2. Défis liés au choix des chefs-lieux**

En attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les provinces et les villes, l'Assemblée Nationale a décidé, en décembre 2007, à la majorité absolue des membres composant cette chambre du parlement que les chefs-lieux des provinces soient choisis selon les trois critères<sup>26</sup>. D'après ceux-ci, les Provinces du Kongo central, du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu ont conservé leurs chefs-lieux ; les provinces du Kwilu, du Kasai-central, du Kasai-Occidental, du Haut-Katanga, de la Tshopo et de l'équateur ont eu pour chefs-lieux ceux des provinces dont elles sont issues ; les provinces du Bas-Uélé, du Haut-Lomami, du Haut-Uélé, de l'Ituri, du Kasai, du Kananga, du Maindombe, du Sankuru, du Lualaba, de la Mongala, du Nord-Ubangi, du Sud-Ubangi, de la Tshuapa et du Tanganyika ont eu pour chefs-lieux, les chefs-lieux des districts correspondants pour autant qu'ils soient viables<sup>27</sup>.

Toutefois, ces trois critères étaient assortis d'une exception car selon la constitution, le chef-lieu de la province pouvait être déplacé en tout lieu de la province jugée propice à l'accueillir en fonction des critères de viabilité.

Il convient de faire remarquer qu'une controverse existait au sujet de l'emplacement des chefs-lieux de certaines provinces à cause des défis posés par les principes de proximité, d'accessibilité et de viabilité économique.

Comme on peut le constater par exemple, conformément au tableau dressé par P. Mabilia Mantuba-Ngoma,<sup>28</sup> la future Province du Kwilu dont le chef-lieu a été établie à Bandundu, ville très proche pour les habitants du territoire de Bagata moins éloignée d'au moins 300 Km des territoires de Masi-Manimba, Idiofa et Gungu alors que tous ces territoires étaient éloignés seulement d'environ 130 Km de la ville de Kikwit, plus accessible et économiquement plus viable mais qui ne disposait pas d'infrastructures d'accueil pour les nouvelles institutions provinciales.

La qualité de chef-lieu de Province était également contestée pour la ville de Lusambo dans la future Province de Sankuru non seulement parce que cette ville était située en région Luba mais également parce qu'elle serait excentrique et difficilement accessible mais aussi elle était le chef-lieu du district du Sankuru et disposait

---

<sup>25</sup> I.UTSHUDI ONA, *op.cit.*, p.296.

<sup>26</sup> F. VUNDUAWA TEPEMAKO, « La dynamique de la décentralisation territoriale en RDC » in *Congo-Afrique* n°433, Kinshasa, Mars 2009, p. 184.

<sup>27</sup> T.MUNAYI MUNTU-MONJI, *Genèse et évolution des circonscriptions administratives et des entités politico-administratives congolaises (1888-2009)*, Editions de l'Université Protestante du Congo, Kinshasa, 2010, p.366-368.

<sup>28</sup> P. MABIALA MANTUBA-NGOMA, *Le Processus de la décentralisation en République démocratique du Congo*, Publication de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009, p.33.

d'infrastructures d'accueil pour les nouvelles institutions provinciales. On lui a préféré la ville de Lodja que l'on considérait être plus centrale et accessible<sup>29</sup>.

Le choix de la ville de Kabinda comme chef-lieu de la future province de Lomami n'arrangeait pas tout le monde étant donné que l'on considérait la ville de Mwene-Ditu comme économiquement plus viable et plus accessible.

À côté du choix des chefs-lieux, il faut également noter que les limites à l'intérieur d'anciennes provinces ont été contestées. Il en est de même de la création de nouvelles villes et communes au sein des provinces. S'agissant de celles-ci, il faut signaler les contestations contre l'érection en ville ou commune des agglomérations ou cités qui se trouvaient à cheval entre deux ou trois territoires. C'est le cas par exemple de la grande agglomération de Kitschanga entre le territoire de Masisi et le territoire de Rutshuru, de la cité de Kanyabayonga entre le territoire de Lubero et de Rutshuru, et l'agglomération de Kalembe se trouvant à cheval entre Masisi, Walikale et Rutshuru.

Il serait donc souhaitable que la population soit associée à cette initiative et que celle-ci intervienne vers la fin de la première mandature du Président Joseph Kabila pour que les populations des entités nouvellement créées participent objectivement au choix des représentants qui pourraient animer leurs propres organes.

Cependant, comme le constate J. Otemikongo Mandefu, les autorités locales responsables des entités territoriales décentralisées continuent à être nommées par le pouvoir central en violation de la loi organique sur la décentralisation et de la loi électorale.<sup>30</sup> L'élection qui reste donc le seul procédé qui assure en droit et en fait l'indépendance des autorités locales<sup>31</sup> sont attendues.

### **II.1.7.3. Défis liés aux infrastructures**

Dans la plupart des districts érigés en provinces, les bâtiments administratifs n'existaient pas comme dans les anciennes provinces ou encore ils étaient dans un état de délabrement très avancé. D'autres s'étaient écroulés par défaut d'entretien et surtout au niveau des territoires. D'autres encore étaient abandonnés par manque des moyens d'entretien alors que ces bâtiments administratifs ne devaient pas seulement concerner les services administratifs mais aussi les individus qui devaient animer la territoriale.

L'état que présentaient ces bâtiments ne donnait pas le goût d'y travailler. À ceci, il faut ajouter le vieillissement du personnel, du matériel et l'absence des infrastructures de base. La quasi-inexistence des infrastructures appropriées était une difficulté majeure à laquelle ces nouvelles provinces étaient confrontées pour leur fonctionnement.

Au vu du niveau de fonctionnement des provinces existantes ayant donné naissance aux nouvelles, le problème de viabilité était une réalité pour la plupart et constituait un défi pour leur mise en place.

Sur le plan économique et financier, A. Lumanu Bwana Sefu<sup>32</sup> a sous la première mandature du Président Joseph Kabila évoqué un coût élevé à 2 365 000 000 dollars américains dont 1 350 000 000 américains pour l'installation de 26 provinces pour les 1 015 entités territoriales décentralisées prévues ainsi que les contraintes du nouveau programme conclu depuis 2009 avec les institutions de Breton Woods pour atteindre en 2010 le point d'achèvement de l'initiative PPTE.

Tenant compte de ces contraintes, l'installation de nouvelles provinces semblait être utopique étant donné que celles-ci devaient disposer des frais de démarrage pour leur fonctionnement, le paiement du nouveau personnel et le fonctionnement des bureaux des assemblées provinciales ainsi que la rémunération de leurs agents.

### **II.1.7.4. Défis sociaux**

Les mauvaises conditions de travail du personnel enseignant, l'absence des matériels didactiques appropriés, le manque d'équipement adéquat, la corruption étaient autant des défis pour ces futures provinces.

Pour la plupart des cas, ces nouvelles provinces étaient caractérisées par l'absence d'approvisionnement des institutions de santé en produits pharmaceutiques et matériels adéquats, les mauvaises conditions du personnel soignant, l'insuffisance des routes, l'absence d'une politique cohérente pour assurer l'eau potable et l'électricité à la population, la faible capacité de lutter contre les maladies contagieuses, l'insalubrité, etc.

Les conditions sociales déplorable (santé, famine, logement, l'analphabétisme...) auxquelles font face jusqu'à ce jour les populations dans ces nouvelles provinces correspond à leur situation économique déplorable.

---

<sup>29</sup> P. MABIALA MANTUMBA-NGOM A, *op.cit.*, p. 34.

<sup>30</sup> J. OTEMIKONGO MANDEFU YAHISULE, *RDC : Administrer l'Etat selon les règles de l'art. Impératifs pour une administration publique congolaise de développement*, Harmattan, Paris, 2020, p.134.

<sup>31</sup> G. VEDEL et P. DELVOLLE, *Droit administratif*, Collection Thémis, PUF, Paris, 1984, p.641.

<sup>32</sup> A. LUMANU BWANA SEFU, *Déclaration à la Radio OKAPI au sujet de l'installation de nouvelles provinces conformément à l'article 226 de la Constitution du 18 Février 2006*, Kinshasa, Jeudi 13 mai 2010 à 8h00.

En résumé, la vétusté des infrastructures (bâtiments administratifs, écoles, hôpitaux, marchés, aéroports, cabines électriques, impraticabilité des routes) à l'intérieur de certaines nouvelles provinces sont des difficultés qui ne permettent pas la circulation des personnes et de leurs biens et les rendent non viables.

La route Kipushi-Pueto de 400 km dans la nouvelle Province du Haut-Katanga par exemple passe par plusieurs milieux ruraux et reste impraticable malgré les efforts entrepris. Ces milieux ruraux produisent en quantité et en qualité des produits vivriers qui connaissent des obstacles pour leur évacuation. Ils pourrissent dans les milieux de leur production alors que d'autres centres de la province en ont grandement besoin.

Si l'on part du contexte actuel, sur 100% des provinces installées, des questions de viabilité se posent pour 80%.

## **II.2. PERSPECTIVES D'AVENIR POUR LA NOUVELLE DECENTRALISATION EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

La nouvelle décentralisation en RDC fait rêver compte tenu des attentes et des aspirations de la population. Pour éviter le désespoir et la désolation qui résulteraient de son inapplication, les efforts devront être menés.

En guise des perspectives à envisager par rapport aux défis analysés, on peut se permettre de citer la volonté politique, la participation de la population au processus de la nouvelle décentralisation, l'organisation des élections municipales et locales, l'adoption des mesures d'accompagnement du processus de la nouvelle décentralisation.

### **II.2.1. La volonté politique**

La volonté politique affichée des autorités centrales demeure l'élément essentiel dans la mise en marche de la machine pour la mise en œuvre de la nouvelle décentralisation<sup>33</sup>. Sans celle-ci, toutes les dispositions qui la consacrent formeront un simple musée institutionnel.

La volonté politique devra se manifester par l'adoption, la promulgation et l'application sans faille des lois y relatives<sup>34</sup>. L'orientation que prendraient les discours politiques consisterait à la vulgarisation de la nouvelle décentralisation et au respect des textes. Ceux-ci devraient être axés sur la matérialisation de ce projet en vue de la préparation des esprits des citoyens à l'accueillir et à l'adopter pour leur meilleure applicabilité.

Cependant, les discours et les débats politiques orientés dans le sens de modifier certaines dispositions relatives à la nouvelle décentralisation sont les risques de l'absence de la volonté politique pour sa mise en œuvre. Les contraintes qui étaient évoquées par la majorité au pouvoir et actuellement par l'union sacrée semblent être un prétexte au vu des potentialités que regorge la RDC. Sans la volonté politique de la part des dirigeants, le souci légitime de vouloir rapprocher l'administré de son administration risque de ne pas être possible.

En définitive, il appartient toujours aux hommes et femmes puissants appelés à servir au sein des entités régionalisées ou décentralisées de remplir leur fonction dans l'intérêt exclusif du peuple congolais. Il est important et impérieux de mettre en œuvre la décentralisation et de promouvoir le développement local. Comme la démocratie a besoin des démocrates, la décentralisation a besoin des citoyens qui refusent de croire en toute puissance de l'Etat central. Le transfert des compétences du sommet vers la base ne doit pas être considéré comme un obstacle mais plutôt comme une chance permettant aux dirigeants de prendre des décisions concernant les solutions aux problèmes immédiats des citoyens. Recommandée comme outil de la bonne gouvernance<sup>35</sup>, la décentralisation, pour qu'elle réussisse, doit être considérée comme un instrument de lutte contre les dangers possibles de concentration du pouvoir entre les mains d'un individu ou d'une institution politique unique.

Le plus grand ennemi de la décentralisation est le manque de volonté politique du pouvoir central de voir la décentralisation être effectivement mise en œuvre, comme c'est le cas en RDC.

S'il n'existe aucune volonté du gouvernement de faire en sorte que les dispositions financières prévues par la constitution au profit des provinces et des ETD soient appliquées, alors la régionalisation et la décentralisation ne seront jamais effectives.

Les animateurs politiques nationaux, préoccupés par leur positionnement politique, risquent de faire trainer le processus de régionalisation et de décentralisation, en le considérant comme un obstacle à leurs objectifs. En l'absence d'une réelle volonté politique, les autres instances ne peuvent se prévaloir de l'efficacité de la régionalisation et de la décentralisation.

Il appartient donc aux acteurs administratifs d'utiliser la loi en vue de construire leur cité selon l'utopie politique qui est la leur et selon le bonheur raisonnable dont ils rêvent<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> F.TOENGAHO LUKUNDO, *op.cit.*, p.213-231.

<sup>34</sup> I.UTSHUDI ONA, *op.cit.*, p.301.

<sup>35</sup> J.OTEMINGO MANDEFU YAHISULE, *op.cit.*, p.128.

<sup>36</sup> S.P METENA, « Des entités territoriales décentralisées(ETD), qu'est-ce à dire et pourquoi ? Une exégèse de la loi n°08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces » in *Congo-Afrique*, n°433, Mars 2009, pp. 187-202.

## **II.2.2. La participation de la population au processus de la décentralisation**

E. Mabi Mulumba que citent A. Kamukuny Mukinay et J. Cihunda Hengeleka évoque que dans la perspective de la réforme sur la décentralisation, celle-ci devra être axée sur l'approche participative prônée par les institutions de Bretton Woods<sup>37</sup>. Selon eux, celle-ci devrait jouer pleinement le rôle capital étant donné qu'une grande part de responsabilité dans le développement sera transférée au niveau des communautés de base.

En effet, il est à noter que la décentralisation actuelle n'a pas encore fait large diffusion au niveau du monde rural où les populations ignorent complètement le bien-fondé des réformes institutionnelles engagées. La méconnaissance de la loi par la population est due, entre autres, au fait que la plupart des réformes entreprises en RDC sont une affaire des politiques et dans une certaine mesure de l'élite intellectuelle. A cela, Darbon révèle qu'autour de la succession ininterrompue des réformes que connaissent les pays africains, convergent les intérêts des responsables politiques, des experts nationaux ou étrangers et des bailleurs des fonds (FMI, Banque Mondiale, etc) mais rarement ceux des populations qui ne font que les subir.<sup>38</sup>

Malgré les élections de 2006 ayant mis fin à la longue période de dictature en RDC, les autorités administratives provinciales et locales continuent à attendre toutes les décisions à partir de Kinshasa. Se considérant elles-mêmes comme des simples exécutants des décisions centrales, certaines d'entre elles se disent être de simples créatures de l'autorité hiérarchique et qu'elles n'ont pour mission que d'exécuter les ordres venant d'en haut. Il suffit de se référer à leurs discours pour constater ces propos<sup>39</sup>.

A l'heure actuelle, la population n'a pas encore pris conscience de ce changement. Elle est donc loin de comprendre l'ampleur de la réforme actuelle. Cet esprit non décentralisé amène la population à conserver la mentalité d'évasion fiscale étant donné que certaines personnes continuent à croire qu'elles sont toujours sous les périodes de guerre ou des rébellions où toutes les taxes ne sont pas payées. Pourtant, tout citoyen a le devoir et le droit de contribuer aux charges publiques. Les collecteurs des taxes et impôts se butent donc à l'esprit anti-taxe des redevables dont la culture d'Etat est en déliquescence.

La stratégie majeure est d'expliquer à la population la portée de la décentralisation car ni les dirigeants ni les dirigés ne savent pas comment s'y prendre pour expliquer les vocables du processus de décentralisation en langues locales étant donné que la majorité du monde rural est analphabète. A ces propos, Mabilia Mantuba-Ngoma recommande que « si le gouvernement respecte la base, il doit publier les textes de lois sur la décentralisation et la démocratisation, les vulgariser et les sensibiliser en cherchant des termes en langues locales »<sup>40</sup>.

En outre, la décentralisation qui a opéré un dessaisissement d'un certain nombre des prérogatives par le pouvoir central pour les transférer au niveau local, risque de ne pas devenir une réalité si les autorités des provinces et des ETD restent là à regarder le ciel et attendre comme des élèves que les maîtres leur donne un devoir à faire. Une prise de conscience vis-à-vis du pouvoir provincial et central est nécessaire pour se débarrasser du vieil homme du comportement centralisateur pour que les provinces et les ETD puissent prendre conscience de leurs responsabilités.

Il est donc nécessaire que les autorités provinciales et locales fassent preuve de créativité et d'initiative pour donner une impulsion au développement local et amener leurs populations à aimer leurs provinces et leurs collectivités locales.

La participation réelle des communautés de base à l'exercice de la démocratie et à la reconstruction nationale reste la seule solution à la résolution de l'équation de la sous-administration et de son développement économique. Pour y parvenir, un accent particulier devra être placé sur la mise en place d'hommes nouveaux qui conçoivent leur rôle comme celui d'agents du développement et de bons gestionnaires de l'administration.

## **II.2.5. L'adoption des mesures d'accompagnement du processus de la nouvelle décentralisation**

Les mesures d'accompagnement du processus de la nouvelle décentralisation viseraient l'autonomie des ETD, le suivi régulier du processus, etc.

### **II.2.5.1. De l'autonomie financière**

Celle-ci viserait à doter les ETD des capacités qualitatives et quantitatives. Par capacités quantitatives, il faut entendre les avoirs, les actifs, les biens physiques et matériels. Par contre, les capacités qualitatives concernent

---

<sup>37</sup> A. KAMUKUNY MUKINAY et J. CIHUNDA HENGELEKA, *op.cit.*, p. 310.

<sup>38</sup> D. DARBON, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle » in *Revue française d'Administration Publique*, n°105/106, 2003, p. 136.

<sup>39</sup> En RDC, toutes les autorités font éloge au Président de la République dans leurs discours contrairement aux autres Etats. Même les activités réalisées en province et dans les ETD sont réputées être exécutées au nom du Chef de l'Etat. Ce culte de personnalité fait d'elles de simples exécutants des décisions centrales.

<sup>40</sup> MABIALA MANTUBA-NGOMA, *op.cit.*, p. 25.

les aptitudes des animateurs socio-politiques des ETD ou de l'ensemble de la société globale à mettre en valeur, à mobiliser et à extraire des ressources à partir des potentialités dont on dispose de manière à promouvoir et à maintenir son autonomie financière susceptible d'assurer son développement.

Dans cette perspective, l'alinéa 3 de l'article 3 de la constitution du 18 Février 2006 et l'alinéa 3 de l'article 5 de la loi organique du 7 octobre 2008 sur les ETD précisent que celles-ci jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques.

Sans entrer dans les détails, la disposition des ressources humaines, techniques et économiques prédit la possession en puissance des ressources financières dont la meilleure extraction et gestion conditionne une bonne et libre administration d'une ETD.

Cependant, disposer des ressources humaines, techniques et économiques est une chose et l'aptitude de s'adapter aux contraintes du moment, à extraire des ressources financières, des facteurs humains et économiques pour son développement constitue une autre chose. Ce qui compte c'est la capacité de production reconnue aux ETD par l'article 116 de la loi n°08/06 de 2008 qui dispose que « *la répartition des ressources entre les entités décentralisées est fonction des critères de capacité de production, de superficie et de la population* ».

La loi précitée stipule également que les ressources d'une ETD comprennent les ressources propres, les ressources provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces, les ressources de la caisse nationale de péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles.

Mis à part le flou que l'acquisition de ces ressources peut entraîner, les difficultés de percevoir la rétrocession de 40% à la source, certaines agglomérations érigées en provinces et en ETD aux termes de la constitution du 18 Février 2006 sont réputées non viables. Et, d'autres sont encore insécurisées par les groupes armés.

En substance, pour renforcer l'autonomie financière des ETD, l'adoption et la vulgarisation de certaines lois essentielles et autres mesures réglementaires y relatives sont impératives.

Parmi celles-ci, on peut citer par exemple la loi portant nomenclature des taxes autorisées aux provinces et aux ETD, les mesures portant modalités de répartition des recettes administratives d'intérêt commun et les modalités pratiques de retenue à la source de 40% des ressources provenant des recettes à caractère national. Aussi longtemps que cela ne sera pas fait, la libre administration des provinces et des ETD ne sera qu'une simple déclaration d'intention.

Par ailleurs, outre le budget que l'Etat peut mobiliser, le gouvernement central peut contracter et sensibiliser les agences des Nations Unies, les ONG internationales, les pays amis et les opérateurs économiques pour solliciter leur contribution aux fins de la mise en œuvre de la décentralisation. Ce plaidoyer peut être dirigé par le ministère de la décentralisation pour ouvrir la section de formation et de sensibilisation par rapport au processus de décentralisation déclenché par la constitution du 18 Février 2006.

La décentralisation ayant en effet été intégrée aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD), le programme des Nations Unies (PNUD) devrait accélérer la préparation du cadre d'organisation et de mise en œuvre du processus de décentralisation à travers le projet d'appui à la décentralisation et au développement local (PAIDL).

Au-delà de tout débat, pour permettre à la RDC de reconstruire ses capacités d'intervention en réorganisant ses institutions dans le but de réaffirmer son autorité et l'effectivité du gouvernement, la réforme économique s'impose pour permettre à l'Etat d'améliorer ses capacités d'impulsion.

### **II.2.5.2. Le suivi du processus de la nouvelle décentralisation**

La décentralisation en cours en RDC peut, si l'on n'y prend pas garde, générer des effets contraires aux attentes du peuple et basculer le pays dans les cycles des conflits et des violences.

Pour éviter que ce processus n'accouche d'une souris, il est impérieux de l'évaluer chaque année en vue de dégager les pistes de solution aux problèmes posés pour sa mise en œuvre.

Le risque majeur à ce processus semble résulter de l'inadéquation entre les objectifs que l'Etat s'est assigné et les résultats attendus.

La finalité de la mise en œuvre de la décentralisation étant de contribuer à la promotion du développement humain durable et à la prévention des risques de conflits et de créer les meilleures conditions de développement et d'enracinement de la démocratie locale, sa matérialisation devrait rester la seule préoccupation du gouvernement central et de toutes les forces vives de la nation.

Il est donc indispensable que les gages soient donnés et qu'un dispositif efficace soit mis en place pour barrer la route aux obstacles qui pourraient conduire à l'échec du processus de la décentralisation en RDC.

Dans cette perspective, il s'agirait d'élaborer et de vulgariser des textes législatifs et réglementaires pouvant barrer la route à certains obstacles à la mise en œuvre de la nouvelle décentralisation, à savoir, les mesures relatives à la résolution des conflits de délimitation des provinces créées aux termes de la constitution du 18 Février 2006, les mesures relatives à la consolidation de nouvelles provinces, les mesures pouvant mettre fin aux querelles au sujet du choix des chefs-lieux de nouvelles provinces, les mesures visant la sanction des autorités dont les faits violent l'application des dispositions de la décentralisation, les mesures visant à éviter le flou entre

les entités territoriales décentralisées et les provinces, les mesures visant à protéger les autorités des ETD contre l'arbitraire des autorités nationales et provinciales, les mesures pouvant garantir la compétence des organes, les mesures visant à punir les auteurs des conflits interethniques et de la division, les mesures visant à promouvoir la rétrocession de 40% selon l'esprit de la loi fondamentale, etc.

### **II.2.3. De l'organisation des élections municipales et locales**

La démocratie n'est pas seulement la liberté d'expression, la mise en place des institutions nationales et provinciales mais elle est aussi l'accomplissement des engagements et obligations des dirigeants vis-à-vis du peuple, l'application de la volonté du peuple et la canalisation des revendications de la population, le respect du cycle électoral, etc.

S'agissant du respect du cycle électoral, il convient de souligner que les élections de la base au sommet ont été ratées et celles du sommet à la base n'ont jamais abouti.

Par contre, après avoir gagné le pouvoir du sommet, force est de constater que la tendance des opérateurs politiques est de changer la constitution et de vouloir par glissement rester au pouvoir alors que le découpage, la décentralisation et les élections locales sont renvoyées aux calendes grecques. Pourtant, les éléments ci-haut énumérés favorisent la participation du peuple à la gestion du pays et à l'accès équitable et effectif aux services publics de l'Etat de proximité<sup>41</sup>.

Ce constat traduit la réalité vécue en RDC après la promulgation de la constitution du 18 Février 2006 et le flou qui découle de la mise en œuvre de la nouvelle décentralisation jusqu'à ce jour.

La conséquence directe qui découle de ce flou est l'inversion du processus électoral et le report des élections locales qui ont consacré non seulement la prolongation de la durée du mandat des gouverneurs et des députés provinciaux mais aussi le maintien des autorités nommées à la tête des ETD qui devraient selon l'esprit de la constitution être animées par les dirigeants élus. L'inquiétude ici n'est pas sans fondement lorsqu'on considère les conséquences de la nomination comme technique de recrutement à la tête des ETD.

Au demeurant, les entités décentralisées doivent être animées par des organes locaux élus. Si les élections locales ne sont pas organisées, la loi portant composition, fonctionnement et organisation des ETD ne pourra pas être appliquée dans ses dispositions qui concernent les ETD. Les élections locales, municipales et urbaines permettront de compléter l'architecture institutionnelle de la RDC prônée par la constitution du 18 Février 2006. Aussi longtemps que ces élections ne seront pas organisées de manière régulière, la nouvelle décentralisation sera inscrite sur la longue liste des chapelets de bonne intention. Le calendrier publié à cette fin par la CENI devrait donc être respecté.

### **II.2.4. La réglementation de la coutume**

D'autres textes de lois, comme la loi sur le découpage à l'intérieur des provinces et la loi sur la subdivision territoriale et politique de la RDC ont été adoptées et promulguées. Cependant, les mesures d'application tardent encore à être décidées.

Elles sont tant aussi indispensables, car elles doivent fixer les limites territoriales des compétences de trois niveaux d'acteurs distincts.

La loi sur le statut des chefs coutumiers est aussi indispensable pour assurer un meilleur fonctionnement des chefferies qui sont des ETD. Aux fins de mettre fin à la crise de légitimité qui se pose actuellement avec acuité dans certaines entités coutumières du pays, le chef de la chefferie devrait être désigné selon la coutume locale. Cette coutume qui n'est ni uniforme, ni codifiée<sup>42</sup> et qui du reste est souvent source des conflits au moment des successions, devrait être règlementée.

## **III. CONCLUSION**

Entendue comme une politique de redistribution des compétences administratives de l'Etat en vue d'une bonne gouvernance et du développement de la base, la décentralisation est la politique qui a été choisie par le constituant congolais et concrétisée par le législateur dans le cadre de la réforme opérée en 2008.

Telle que conçue et exprimée à travers les lois votées et promulguées, la réforme sur la décentralisation territoriale est un impératif de la démocratie participative, de la gouvernance de proximité et une stratégie de développement harmonieux et intégré du pays.

Un processus de la décentralisation bien balisé permettra à la RDC d'avoir plusieurs gouvernements sur le terrain en vue d'accroître le taux d'encadrement administratif et de raccourcir la distance entre les centres de décisions et leurs lieux d'exécution. Elle favorisera une association plus active des communautés de base à la conception et à la gestion des plans de développement.

---

<sup>41</sup> Propos du professeur Kalala dans l'émission « Dialogue entre congolais » de la Radio Okapi du 15 Février 2011 à 20h15.

<sup>42</sup> J. OMASOMBO et Paule BOUVIER, *op.cit.*, p. 96.

Au vu des multiples défis énumérés dans cette dissertation pour sa matérialisation en RDC, la décentralisation exige, cependant, une grande capacité de mobilisation de la part des autorités provinciales et locales qui doivent avoir la maîtrise des problèmes économiques, sociaux et culturels de leurs entités et autour desquels doivent se reconnaître toutes les forces vives.

Pour sa réussite, la réforme sur la décentralisation doit être soutenue au niveau central, par la volonté politique affichée, se traduisant par plusieurs mesures d'application et d'encadrement et, au niveau provincial et local, par les hommes engagés, compétents, pleins d'initiatives et d'esprit décentralisé.

### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1]. DARBON D., « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle » in *Revue française d'Administration Publique*, n°105/106, 2003.
- [2]. DE SAINT MOULIN L., « Histoire de l'organisation administrative du Zaïre » in *Zaïre-Afrique*, n°224, Avril 1988.
- [3]. *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro spécial, 47<sup>e</sup> année, Kinshasa, 18 Février 2006.
- [4]. KABEYA TSHILUKU L., *Découpage politico-administratif et l'avenir socio-économique du Kasai, Kananga*, 2009.
- [5]. KAMUKUNY MUKINAY A et J. CHUNDA HENGELELA J., « Régionalisme, décentralisation et naissance effective des vingt-cinq provinces en RDC : Défis et perspectives de prévention de conflits » in *Congo-Afrique*, n°434, Kinshasa, Avril 2009
- [6]. KANYINDA LUSANGA, « La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie et des faits », In *Les Cahiers du CEDAF*, n° 2, Kinshasa, Avril 1984.
- [7]. MABIALA MANTUBA-NGOMA P., *Le Processus de la décentralisation en République démocratique du Congo*, Publication de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009.
- [8]. METENA S.-P., « Des entités territoriales décentralisées(ETD), qu'est-ce à dire et pourquoi ? Une exégèse de la loi n°08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces » in *Congo-Afrique*, n°433, Mars 2009.
- [9]. MUNAYI MUNTU-MONJI T., *Genèse et évolution des circonscriptions administratives et des entités politico-administratives congolaises (1888-2009)*, Editions de l'Université Protestante du Congo, Kinshasa, 2010.
- [10]. MWAKA BWENGE, « Quid de la décentralisation en RDC : trajectoire et jalons pour la refondation de l'Etat » in *Reconstruction et refondation des Etats en Afrique. La gouvernance au cœur des tempêtes*, Pole Institute, Revue trimestrielle, Goma, Juin 2005.
- [11]. OMASOMBO J et PAULE BOLIVIER, *Décentralisation et espaces de pouvoir en RDC*, Ed. Africa, Musée de l'Afrique centrale, Tervuren, 2014.
- [12]. OTEMIKONGO MANDEFU YAHISULE J., *RDC : Administrer l'Etat selon les règles de l'art. Impératifs pour une administration publique congolaise de développement*, Harmattan, Paris, 2020.
- [13]. TOENGAHO LOKUNDO F., *Les constitutions de la République Démocratique du Congo*, PUC, Kinshasa, 2008.
- [14]. TOENGAHO LUKUNDO F., « La réforme sur la décentralisation et le découpage territorial : portée, forces et faiblesses », In *Congo-Afrique*, n° 433, Kinshasa, Mars 2003.
- [15]. TSHUNGU BAMESA, « Ressentiment katangais et fédéralisme au Zaïre » in MABIALA MANTUBA-NGOMA (dir), *Fédéralisme, ethnicité et intégration nationale du Congo-Zaïre*, Publication de l'Institut de formation et d'études politiques, Kinshasa, 1997.
- [16]. UTSHUDI ONA I., « La décentralisation en RDC : Opportunité pour une gestion foncière décentralisée », in *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2008-2009.
- [17]. VEDEL G et P.DELVOLVE P., *Droit administratif*, Collection Thémis, PUF, Paris, 1984.
- [18]. VUNDUAWE TEPENAKO F., « La dynamique de la décentralisation territoriale en RDC » in *Congo-Afrique* n°433, Kinshasa, Mars 2009.
- [19]. YAV KATSUNG, « La décentralisation-découpage en RDC : une Tour de Babel ? » in [www.contradiction.com](http://www.contradiction.com), consulté le 15 Mars 2021.