

M.E.S., Numéro 117, Vol. 2, Avril-Juin 2021

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

Mise en ligne le 17 janvier 2022

LA DECENTRALISATION TERRITORIALE, UNE DEMOCRATIE LOCALE PIEGEE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

par

Jean Gérard BAENDE EKUNGOLA

*Professeur, Faculté des Sciences Sociales,
Université de Kinshasa*

Résumé

La décentralisation, aussi universellement reconnue comme l'un des contrepoids de la gouvernance publique, constitue une démocratisation de la vie publique locale ou une autodétermination des entités locales face à la prépotence du pouvoir central au travers d'une compétition électorale loyale. En République Démocratique du Congo, curieusement, elle incarne l'image de la tyrannie africaine avec en toile de fond le pouvoir sans partage.

Abstract

Decentralization, also universally recognized as one of the enterprises of public governance, constitutes a democratic self-determination of local entities in the face of the prepotency of central power through fair electoral embodies the image of the African tyranny with in backdrop, the power without division .

Introduction

La décentralisation, surtout territoriale, occupe l'histoire et domine l'actualité en République Démocratique du Congo (RDC). Elle y est advenue à répétition en tant que mode de gestion de la "res publica", pour y attester la démocratisation de la vie politique et la libéralisation de la vie économique. Pour preuve, chacune des trois Républiques l'a consacrée au seuil de sa gouvernance. Mais, nonobstant l'idée qu'elle soit une alternative crédible à la prépotence du pouvoir central, la décentralisation nous offre toujours en RDC le spectre d'une mise en scène, nous encourageant ainsi à l'affirmation qu'elle y constitue une démocratie piégée. Toutes les fois qu'elle a été consacrée, les gouvernants l'ont rattachée au découpage territorial. En même temps, ils ont soit inversé les principes qu'elle dicte, soit confisqué carrément les droits légaux des prétendues entités territoriales décentralisées à l'autodétermination ; élection, autonomie financière, droit à la retenue à la source et à la rétrocession, etc.

Cette étude s'articule en trois points. Le premier traite de l'économie de la décentralisation. Le deuxième expose

l'avènement de la décentralisation en RDC. Le troisième et dernier point analyse les défis et les enjeux de la décentralisation couplée. Une brève conclusion met un terme à cette étude.

I. L'ECONOMIE DE LA DECENTRALISATION

En vérité, pour si simpliste que peut paraître notre perception, il n'est point de doute que la décentralisation actuelle a été préfigurée par la considération que le Créateur a eu de ses créatures, notamment lorsqu'il se dessaisit de certains de ses attributs jusqu'à conférer à l'homme d'abord les pouvoirs de "désigner les animaux qu'il a lui-même créés" (Gen., 2,19), ensuite lorsqu'il prend congé de son œuvre, il confie à l'homme l'autorité de "procréer", de "dominer sur toute l'œuvre de ses mains" et de la "transformer", conditions essentielles pour la fécondité, l'abondance, le bonheur, la prospérité nécessaires au bien-être humain. Il s'en suit qu'à côté de cette préfiguration de la décentralisation se greffa du même coup celle de la science (connaissance de l'univers à dominer et à transformer), et celle du principe de la continuité des services, au motif que le dimanche, dernier jour de la semaine divine passe pour le premier jour de la semaine humaine.

Appréhendée ainsi comme une sorte de "décéléstation", mieux encore de "terrestation" des attributs divins, la décentralisation prend sa source dans les revendications locales contre la prépotence du pouvoir central. Elle procède d'une réaction contre l'accaparement de l'activité nationale par le centre et définit l'autodétermination des populations locales à la gestion publique par le biais d'une compétition électorale loyale. Dans ce sens, elle admet que la gestion des entités, territoriales et aussi administratives ou fonctionnelles, soit confiée aux animateurs issus du choix des populations locales plutôt que désignés comme relais locaux de l'autorité centrale.

A la lumière de cette lecture, la doctrine scientifique consacre finalement la décentralisation comme un système de gestion, avec l'expression d'une démocratie locale, d'un libéralisme politique, et pour tout dire d'un des contrepoids des pouvoirs publics dans le cadre de la gouvernance publique, au même titre que la séparation des pouvoirs, les corps intermédiaires et la morale (les mœurs), tels que précisés par Charles Montesquieu dans sa théorie politique où "le pouvoir arrête le pouvoir"¹.

Aussi, affirme A. Gouber². qu'elle se présente à l'instar de la déconcentration comme un principe classique (administratif) de l'organisation de l'Etat.

¹ Jean TOUCHARD, *Histoire des idées politiques2- du XVIIIe siècle à nos jours*, Thémis, P.U.F., Paris, 1989, p.396.

² A. GOUBER, *La décentralisation et les Institutions administratives*, 27^e éd., P.U.F., Paris, 1996, p.17.

Au nombre de ses caractéristiques, les écrits pertinents entre autres de Félix Vunduawe te Pemako³, y compris les dispositions pertinentes des articles 3 de la Constitution du 18 février 2006 et de l'alinéa 5 de la loi n° 08/ 16 du 07 octobre 2008 relatives aux entités territoriales décentralisées en RDC, convergent notamment sur :

- la présence des autorités autres que celles de l'Etat (pouvoir central) ;
- les pouvoirs de décisions administratives ;
- une autonomie personnelle à l'égard du pouvoir central. Et nous y ajoutons ;
- la souveraineté du peuple ;
- la primauté de l'intérêt général ;
- la pluralité des acteurs à la gestion de la chose publique ;
- la compétition loyale à la participation citoyenne ;
- la transparence dans la gestion ;
- la redevabilité des animateurs sur les actes de gestion qu'ils posent.

Quant aux conditions de sa matérialité, Jacques Baguenard⁴ nous en sélectionne trois des plus fondamentales, à savoir les affaires locales, l'indépendance des autorités et la personnalité civile de l'entité ainsi que l'autonomie de gestion, tout en précisant que celle-ci se concrétise avec l'élection des organes locaux par la collectivité.

Il en résulte que la décentralisation se mesure à la liberté dont disposent les collectivités locales au sein d'un Etat unitaire et constitue un point d'équilibre résultant d'un compromis dynamique entre forces centripètes qui poussent au renforcement de l'unité étatique et forces centrifuges qui stimulent l'épanouissement de la diversité locale. Et de cet équilibre prémonitoire de l'organisation territoriale, administrative et politique de l'Etat, elle se révèle l'épicentre de la conception politico-sociale de l'équilibre des puissances⁵ chère à Charles Montesquieu, souvent résumée dans la doctrine (le principe) de la séparation des pouvoirs. Ce qui fait d'elle à la fois une réalité sociologique et bien plus un corps juridique.

II. AVENEMENT DE LA DECENTRALISATION EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

2.1. Historique

La décentralisation en RDC a connu trois consécutions légales, respectivement en 1959, 1982 et 2006 ainsi que deux annonces politiques, notamment en 1970 et en 1977 ; celles-ci

déoulant des résolutions des Congrès du Mouvement Populaire de la Révolution. Elle y a été ressentie au départ comme la preuve d'une autodétermination des Congolais face aux atrocités belges, puis comme l'expression des revendications locales contre la prépotence du pouvoir central.

La première République l'a instituée à ses débuts pour rompre avec la tyrannie belge, la deuxième République l'a prévue au crêpe du rôle dirigeant du parti-Etat pour atténuer les méfaits du dirigisme du MPR, et enfin la troisième République l'a instaurée dès le referendum constitutionnel portant sa propre consécution, entre autres pour émanciper les pouvoirs publics des rivalités qui l'émiettaient et l'affaiblissaient de la part des composantes et entités politiques issues des guerres et signataires en 2012 de l'Accord de Sun City⁶.

2.2. Consécutions juridiques et annonces politiques

2.2.1. La consécution de la décentralisation en 1959

La décentralisation est consacrée pour la première fois en RDC, en vertu de la Loi Fondamentale du 19 mai 1959, dans le cadre d'un régime parlementaire, pour servir de base à la mise en place des institutions du nouvel Etat indépendant. Celle-ci prévoyait un Etat fortement décentralisé, ayant 6 provinces⁷ à personnalité juridique et à large autonomie de gestion chacune⁸. Mais, deux années après, au moment de la matérialiser, les Belges pour contrer l'auto-détermination des Congolais⁹ l'ont substituée à un découpage territorial qui devait entretenir par ce fait les divisions qui renforçaient le totalitarisme belge¹⁰, surtout aussi déçus par l'élection d'un Président de la République auquel ils ne s'attendaient pas¹¹. Ce qui justifie qu'en 1962, à la faveur de deux lois, notamment celle du 09 mars et du 27 avril, l'article 7 de la Loi fondamentale relative au nombre de provinces a été modifié pour ramener celles-ci de 6 à 21, puis à 25.

En conséquence, « il ne fallut pas attendre longtemps pour voir surgir les premiers symptômes des difficultés du système parlementaire. » (De même), « les assemblées provinciales ne firent apparemment pas beaucoup mieux que celles siégeant au niveau central... On ne parvint même pas, de 1960 à 1962, sauf dans quelques cas, à accomplir la tâche fondamentale qui consiste à voter le budget..., en 1960, les éléments les plus valables avaient été attirés par le Parlement central..., il est donc assez normal que le niveau moyen des députés provinciaux ait été tributaire de toutes ces circonstances »¹²

2.2.2. L'annonce politique de 1970

Si le coup d'Etat fatal¹³ du 24 novembre 1965 du Président Mobutu, alors Lieutenant Général dans la Force Publique fit penser au totalitarisme (la centralisation) avec attention au remembrement des provinces émietées, l'instinct de la décentralisation en RDC ne s'éloigna guère des défis de la

3 VUNDUAWE TE PEMAKO, « la décentralisation territoriale des responsabilités », in *Zaire-Afrique*, n°166, Kinshasa, 1982, p.327.

4 Jacques BAGUENARD, *La Décentralisation*, Coll. Que sais-je ? 16è mille, 2è éd. réf., P.U.F., Paris, 1985, pp. 17-72.

5 Jean TOUCHARD, op.cit., p. 397.

6 Cet Accord fut signé en vue de neutraliser la pluralité des mouvements rebelles ayant émietté le pays par des guerres, dont le mérite fut entre autres la pacification, la réunification du pays avec l'avantage d'une gouvernance de concertations dans un régime pentagonal d'un Président et de quatre Vice-présidents de la République.

7 Les six provinces furent issues du découpage des quatre derniers Districts de la Colonie

8 Pour d'amples détails, lire l'article 108 de la Loi Fondamentale du 29 mai 1959.

9 Se référer à la déclaration du Président MOBUTU à l'ONU en 1973, qui affirmait : « un fruit ne tombe que quand il est mûr, mais devant l'ouragan et les tempêtes de l'histoire, mûr ou pas mûr, tombe quand même ».

MES-RIDS N°117, Vol. 2, Avril-Juin 2021

10 La Belgique tenait, à garder le Congo sous sa domination sans tenir compte des revendications de ses populations, créant un blocage total de son développement politique et l'émancipation de celles-ci, car elle redoutait l'ascension de l'élite congolaise révélée très ambitieuse et dangereuse à l'égard de ses intérêts.

11 L'élection de Joseph Kasa-Vubu fut pour les blancs une insulte de lèse-majesté de LUMUMBA à leurs égards, au motif que celui-ci a mobilisé sa majorité parlementaire en défaveur de Jean BOLIKANGO qu'ils estimaient proches de leurs visions et favorables à leurs intérêts

12 Crawford YOUNG, *Introduction à la politique congolaise*, P.U.C, Kinshasa, 1968, p. 205.

13 Le 05 septembre 1960, le Lieutenant général Mobutu avait neutralisé le Président de la République et son Premier Ministre et mit en place un Gouvernement transitoire des Commissaires généraux, dont les membres furent recrutés parmi les Universitaires et les Séminaristes

gouvernance. Trois ans seulement après l'avènement de la 2^{ème} République, soit en 1970¹⁴ ou cinq années après ce coup d'Etat, la décentralisation refit surface.

Ainsi, dans la perspective de calmer les dissensions au niveau du régime, le Président Mobutu décida consécutivement à l'une des résolutions du Congrès ordinaire du MPR, tenu à la Cité de la N'Sele, de procéder à la décentralisation politique et à la libéralisation économique. Mais, juste le temps de la matérialiser, intervint d'abord en 1971 la débaptisation de quelques provinces, notamment le Katanga pour le Shaba, le Congo Central pour le Bas-Zaïre, la Province Orientale pour le Haut-Zaïre, en même temps que la conversion dans la territoriale de la Province en Région, du District en Sous-région, du Territoire en Zone (intérieur) et en Commune (ville), etc. Il s'en suivit en 1972 le recours à l'authenticité, consécutif au conflit en 1971 entre l'Etat congolais et l'Eglise catholique, en 1973 la Zaïrianisation. Quant à la loi n° 073 / 015 du 5 janvier 1973, elle plongea le pays dans la forte centralisation des pouvoirs, avec la "radicalisation de la révolution" par la consécration du parti-Etat, le 15 août 1974, en ce sens que les organes du parti passaient pour les institutions de la République. Entretemps, Kinshasa demeura jusqu'en 1975 un district urbain.

2.2.3. L'annonce politique de 1977

Face à la crise de gestion suscitée par les deux tentatives d'invasion (guerres) du Sud-Ouest du Shaba par le Front de Libération nationale du Congo (FLNC) au départ de l'Angola en 1977, le Président de la République décida, consécutivement aux résolutions du 2^{ème} Congrès du MPR, tenu du 23-25 novembre 1977, de présenter la décentralisation comme objectif important à atteindre parmi les mesures destinées à débloquent le système politique asphyxié. S'exprimant, il dit : « Nous avons décidé de donner pleinement la parole à la territoriale ».

Aussi, lors de son adresse le 4 avril 1978 aux cadres du MPR, sachant que « la décentralisation n'avait pas encore acquis droit de cité dans sa vision de l'Etat », le Président insistait-il sur le fait que « la décentralisation est comme la langue des hommes : elle peut être la meilleure comme la pire des choses (...), (mais pouvait) aider aussi au renforcement de l'autorité de l'Etat et non concourir à son affaiblissement »¹⁵

Il en ressort comme aux précédentes expériences que la décentralisation ne fut qu'une astuce du régime pour atténuer ou dénouer les crises. Ce qui a conduit entre autres aux mécontentements, dont la dissidence au sein de la majorité au pouvoir fut illustrée, avec notamment les manifestations des treize parlementaires, ayant conduit à la création le 15 février 1982 du premier parti d'opposition au régime, à savoir l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social, l'UDPS en sigle.

2.2.4. La consécration légale de 1982

Au demeurant, « lors de l'installation des membres du Comité Central du MPR, le Président soulignait : "j'ai décidé de tout mettre en œuvre pour passer sans plus tarder à l'application effective de la décentralisation qui a été décidée voici bientôt trois ans en faveur de nos régions » C'est dans ce contexte que le Comité Central du Mouvement Populaire de la révolution, a décidé lors de sa deuxième session de mars à juin 1981 de relancer le programme de décentralisation.

Ainsi, la décentralisation fut consacrée en 1982 en vertu de l'ordonnance-loi n° 82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République du Zaïre. Et à l'occasion du troisième Congrès ordinaire du MPR, le 7 décembre 1982, le Président de la République précisait son propos comme suit : « par la décentralisation régionale, la prise des décisions en matières économique et financière devait être orientée vers la Région, la Sous-Région, la Zone et la Collectivité, afin de désasphyxier l'ensemble de l'appareil du développement du pays »¹⁶.

Aussi, précisait-il que le "plan Mobutu" porterait entre autres sur "la décentralisation économique régionale", et quant au système politique il se bornait à évoquer "le management dans l'ensemble de l'appareil de l'Etat".¹⁷

Tout compte fait, la décentralisation sous cette République a toujours été piégée, et ce, à deux tirs. D'abord, sa consécration a été précédée onze jours avant, soit le 14 février 1982, par celle de la proclamation du rôle dirigeant du MPR, au motif que « le MPR avant tout, le reste après ». Dans ce contexte, l'intérêt du parti avait préséance sur l'intérêt du peuple, c'est-à-dire l'intérêt général. Ensuite, sa consécration a été suivie par un découpage territorial (démembrement des provinces), en vertu de l'Ordonnance-loi n°031 du 20 juillet 1988 par laquelle la province du "Grand Kivu" fut scindée en trois autres provinces, à savoir le Nord-Kivu (Goma), le Sud-Kivu (Bukavu) et le Kivu (Maniema). Ce qui ramena le nombre de provinces de 9 à 11, y compris la Ville de Kinshasa. Entretemps, la matérialisation de la décentralisation fut simplement éludée.

Du bilan de la décentralisation sous la 2^{ème} République en RDC, Jean Omasombo Tshonda affirme que « premièrement les acquis de la phase précédente furent jetés aux oubliettes ; ensuite le régime qui se mit en place alla à contre-courant de tout processus de décentralisation ; finalement sous la pression des événements, des réformes censées instaurer une certaine décentralisation furent adoptées, mais elles ne furent en fait que de pure forme... Il en résulta une évolution de forme sinusoïdale, les phases de resserrement de l'autorité présidentielle succédant à des phases de relative ouverture... Cependant, au travers de ces différentes séquences, il s'agit d'une même et immuable finalité : se maintenir au pouvoir » ;¹⁸

¹⁴ Il s'agit de comprendre que si la République naît avec la promulgation de la Constitution, la véritable deuxième République intervient avec la Constitution du 24 juin 1967 qui fit suite à la première République née régulièrement en vertu de la Constitution de Luluabourg du 1^{er} Août 1964.

¹⁵ Jean OMASOMBO TSHONDO (sous la dir), La décentralisation ; de la première à la troisième République, 1960-2011, éd. Le Cri, Leuven, 2012, p.97.

¹⁶ Jean OMASOMBO TSHONDO, *op. cit.*, p.98.

¹⁷ *Idem*, p.96.

¹⁸ Jean OMASOMBO TSHONDO, *op. cit* p.102.

2.2.5. La consécration constitutionnelle de 2006

Lors de la suspension de la Constitution de la 2^{ème} République en vertu du Décret n°98/ 081 du 02 juillet 1998 par l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo, AFDL en sigle, cette prétendue décentralisation fut elle aussi suspendue. Elle a resurgi pour la troisième fois en vertu de la Constitution du 18 février 2006, mais substituée en 2016 par le découpage territorial. Elle est régie concurremment d'une part par la Loi n° 08/16 du 07 octobre 2008 modifiant et complétant l'Ordonnance-Loi n° 82-006 du 25 février 1982 portant organisation politique, administrative et territoriale de la République du Zaïre, et d'autre part par la Loi n°08/15 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces et par la Loi n°08/ 015 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces²⁰.

En tout état de cause, « la dynamique de la décentralisation quelques mois après la mise en activités des institutions politiques nationales et provinciales issues des élections de 2006 met en exergue les questions toujours soulevées par l'expérience de la décentralisation, celles « liées à la participation politique des populations locales au processus de décentralisation. Ce qui contraint l'unité et la solidarité nationales à l'épreuve et qui constitue l'épicentre des discussions sur les défis politiques, sécuritaires, administratifs, financiers de la gestion des entités territoriales, les problèmes sociaux éthiques et économiques du découpage territorial ²¹ ».

De ce qui précède, la République Démocratique du Congo est loin d'appliquer la décentralisation, dans le sens d'observer les conditions et autres principes requis pour sa mise en œuvre régulière. Il s'agit notamment des conditions que nous énonce Jean Rivero, à savoir les affaires locales, l'indépendance des autorités et personnalité juridique, l'autonomie de gestion, auxquelles s'ajoutent les principes du statut des élus locaux, des moyens matériels. Comme pour les Républiques passées, la décentralisation vient d'être diluée dans le démembrement des provinces, les ramenant de 11 à 26, y compris la Ville de Kinshasa. Et voilà que de nouveau le pouvoir central et les entités décentralisées y sont tirillés, en violation même de l'article 204 de la Constitution définissant les compétences exclusives des provinces, et des articles 115 et 117 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 précitée, relatifs respectivement au « droit à 40% de la part des recettes à caractère national allouées aux provinces » et au bénéfice dont devra jouir une entité territoriale décentralisée « des ressources provenant de la caisse nationale de péréquation prévues à l'article 181 de la Constitution ». Dans ce contexte, la décentralisation demeure toujours un piège en RDC.

III. Défis et enjeux de la décentralisation couplée

Au moment d'annoncer ou de consacrer la décentralisation en R.D.C., les gouvernants définissent ce que doivent être ses défis. Mais, à observer la réalité, deux types de défis se disputent l'application dans l'espace national. Il s'agit des apparents, mais non réels et des défis non apparents, mais réels.

3.1. Les défis apparents, mais non réels de la décentralisation

Il s'agit entre autres de :

- la mise en place d'un nouveau système de gouvernance participative et citoyenne dans le cadre de la démocratisation générale de l'Etat et de ses institutions. Car, dit-on, une fois que le système commence à se démocratiser, il cherche aussi à renforcer les moyens d'action de ses citoyens, à atteindre les groupes marginalisés et à les faire participer aux différents niveaux et sphères de gouvernement »²² ;
- la consolidation de l'unité nationale et la reconstruction de l'indépendance nationale, dans le sens de la meilleure intégration des populations dans la communauté nationale et la consolidation de l'Etat ;
- la promotion du développement local ou de la vie en milieu rural. Il s'agit du soutien aux capacités locales en vue de la production des richesses autonomes ;
- l'élargissement du champ politique par la démocratisation des institutions en vue d'arrêter l'exode rural ;
- le redimensionnement des entités en vue de leur accessibilité aux services publics (biens collectifs) dans le sens du rapprochement des centres d'impulsion des populations ;
- le transfert des compétences de l'échelon central à l'échelon local décentralisé ;
- la réduction des inégalités entre provinces et entités territoriales décentralisées, notamment par la répartition équitable des ressources entre les divers groupes d'individus constituant l'Etat.

3.2. Les défis non apparents, mais réels de la décentralisation

Ce sont des défis non déclarés, mais pourtant poursuivis réellement par les acteurs Il s'agit entre autres de:

- le refuge en province des acteurs politiques en surnombre dans la capitale en vue de décourager les ambitions locales et se rassurer d'occuper les espaces en re/positionnement dans les nouvelles entités découpées ;

19 La nouveauté dans cette décentralisation de la troisième expérience est sa consécration par la Constitution, contrairement aux autres expériences qui l'étaient en vertu des lois. On retient parmi les obstacles à son application la non organisation des élections pour le choix des animateurs des entités territoriales décentralisées. Nonobstant l'élection à répétition des Gouverneurs de provinces, la décentralisation est toujours étouffée, étant donné que la province est un échelon de coordination des entités locales et en même temps une entité déconcentrée (et non pas décentralisée). Le Gouverneur continue de demeurer le représentant en province du Chef de l'Etat.

²⁰ Journal Officiel de la RDC, n° ,49 année, numéro spécial.

²¹Noel OBOTELA RASHIDI, « Une revue de la littérature sur la décentralisation en RDC », *Institut des Stratégies pour le développement durable*, ISSD, avec l'appui de la Fondation Hans Seidel, Juin 2012, Kinshasa, p.18.

²² Philippe BIYOYA MAKUTU, Défis et enjeux de la décentralisation, ISDD, p.22.

- la concentration des ressources financières au niveau central avec son effet induit d'appui budgétaire au dépens de la construction d'un nouvel Etat dans l'approche d'un partenariat créé localement ;

Il en ressort que la mise en place de la décentralisation connaît un certain nombre d'obstacles ou de freins, définis selon la nature des principes, l'état de l'entité décentralisée, les enjeux soulevés par les ambitions des acteurs, les paramètres administratifs, etc. Ce sont donc des problèmes à résoudre.

3.2.1. Problèmes liés aux principes des élus locaux

Fondamentalement, la décentralisation n'est ressentie qu'à la condition d'observer ses principes essentiels, en l'occurrence le principe des organes élus, notamment délibérants et exécutifs²³, le statut des élus locaux et les moyens matériels. L'avantage que ceux-ci procurent est celui de contribuer au renforcement de la démocratie participative d'une part, en créant des instances plus proches des citoyens et dotées de pouvoir de décision réel, et d'autre part en donnant une voie institutionnelle aux citoyens de faire connaître leurs points de vue aux responsables municipaux.

Ainsi, c'est en vertu de l'élection de ces organes que la décentralisation s'identifie véritablement à la démocratie locale, et constitue le fondement de l'administration urbaine. Et c'est aussi en vertu de ce principe et des dispositions de la Constitution du 18 février 2006 que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions prévues par la loi »²⁴ qui, elle, fixe les règles concernant le régime électoral des assemblées locales. A la faveur de ce principe, les organes locaux sont sensés être élus, soit au suffrage universel direct (organes délibérants), soit au suffrage universel indirect (organes exécutifs). Entretemps, à la suite de la 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, les entités suivantes sont reconnues comme entités territoriales décentralisées. Il s'agit notamment de la Ville à son Titre II, chapitre 1er, la Commune à son chapitre II et le secteur et la chefferie à son chapitre III. Bien plus, cette même loi, en définissant les attributions des organes desdites entités, souligne que le Conseil urbain et le collège exécutif urbain (ville), le Conseil communal et le collège exécutif communal en même temps que le Conseil du secteur ou de la chefferie et le collège exécutif du secteur ou de la chefferie sont à la fois des organes délibérants et exécutifs. Ce qui suppose l'élection des organes devant les animer.

En violation de ces dispositions légales, il s'observe dans les faits que la vie des entités décentralisées est dictée par les principes de la déconcentration, au point que les animateurs des entités décentralisées sont toujours nommés, pendant qu'on soumet aux élections les organes des entités déconcentrées, appelés légalement à être nommés.

Ainsi, il n'est pas étonnant de constater la nomination à répétition des Bourgmestres de Kinshasa, les Maires des Villes et leurs adjoints, les Commissaires de Districts et leurs adjoints sur toute l'étendue de la RDC.

Nous pouvons admettre que ces derniers soient nommés en vertu des Décrets n°099/2002 du 07 août 2002 portant nomination des Commissaires de districts et Commissaires de districts-adjoints ; n° 100/2002 du 07 août 2002 portant nomination des Maires et des Maires-adjoints des Villes de la République démocratique du Congo, et n°101/2002 du 07 août 2002 portant nomination des Bourgmestres et Bourgmestres-adjoints de la Ville de Kinshasa. Pour cause, aucune autre disposition légale ne revenait sur la suspension de la décentralisation par l'AFDL.

Par ailleurs, il est encore impensable d'observer ce même esprit dominer sur les dispositions légales postérieures à la relance de la décentralisation. Tel est le cas notamment des Ordonnances respectivement n°08/055 du 24 septembre 2008 portant nomination des Maires et Maires-adjoints des villes, n° 08/056 du 24 septembre 2008 portant nomination des Administrateurs de Territoire et Administrateurs de Territoire-adjoints de la République démocratique du Congo, et n°08/057 du 24 septembre 2008 portant nomination des Bourgmestres et Bourgmestres adjoints des Communes de la RDC (art. 1er).

3.2.2. Problèmes liés au statut des élus locaux

Le statut requis des élus, est celui de la jouissance par des animateurs locaux d'une indépendance vis-à-vis des autorités centrales tant pour leur nomination que pour leur révocation, nonobstant le contrôle de tutelle, en vue d'une meilleure prise en charge des activités propres à leurs entités. Pour cause, celles-ci (entités locales) faute d'être traitées comme de simples circonscriptions ou fonctions géographiques de l'Etat, elles sont désormais des personnes morales de droit public ayant tous les attributs de la personnalité juridique. Mais, que n'a-t-on pas observé ? Assez régulièrement, non seulement que le pouvoir central, par le biais du Ministre en charge de l'intérieur et/ ou de la décentralisation, a toujours interféré dans la gestion quotidienne des provinces, en violation des droits des populations locales à l'autodétermination pour s'emparer de la gouvernance provinciale.

3.2.3. Problèmes liés aux moyens matériels des ETD

L'indépendance des élus locaux va de pair avec l'autonomie des moyens matériels. De sorte que le transfert des pouvoirs de décision aux collectivités locales implique également celui des pouvoirs en matière budgétaire dans le sens de la restructuration des subventions dont celles-ci profitent et un meilleur usage d'autres subventions inter-administratives. Bien plus, un accroissement des pouvoirs des collectivités locales en matière de mobilisation des recettes suppose que celles-ci sont en mesure de répondre à leurs plus grandes responsabilités. C'est donc en vertu de ce principe que Karl

²³ Le principe d'une gestion décentralisée par des organes élus est donc bien désormais une caractéristique fondamentale et constante de la démocratie locale.

²⁴ Au terme des articles 3 de la Constitution et 5 de la loi organique relative aux entités territoriales décentralisées : « les entités territoriales décentralisées de la RDC sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. »

Marx soutient : “l’infrastructure matérielle détermine la superstructure institutionnelle “. Et nous d’ajouter que le développement politique est dicté par un conditionnement économique. C’est à ce titre que la Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces stipule au Chapitre III relatif aux ressources, spécialement à la section III sur les ressources provenant des recettes à caractère national, en son article 54, que « la part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%.

En vérité, cette part est légalement autorisée d’être retenue à la source par un versement automatique de 40% dans le compte de la province et de 60% dans le compte général du Trésor. Ce mécanisme est exécuté par la Banque centrale du Congo conformément à la loi financière ». Ce qui implique au préalable que les populations concernées prennent en mains les moyens de devenir les maîtres des transformations indispensables à leur progrès. Car, « aucune communauté, future rurale, ne peut efficacement prendre en main l’organisation et le financement de ses infrastructures de santé, d’éducation, de formation et d’information si elle ne maîtrise bien son appareil de production, c’est-à-dire l’organisation et la gestion de ses structures économiques, sociales et administratives ». ²⁵ Mais, fort malheureusement en RDC, ceci n’est qu’une illusion, à observer le comportement des acteurs centraux vis-à-vis des affaires locales.

3.2.4. Problèmes administratifs

En vertu de la loi organique et toutes les lois relatives aux entités territoriales décentralisées, seules la Ville, suivie de la commune, du secteur et de la chefferie constituent en RDC des entités territoriales décentralisées, dont les organes (délibérants et exécutifs) sont impérativement à élire. La province et les autres restantes sont des entités territoriales déconcentrées, et donc centralisées, comme leurs organes découlent de la nomination, et sont révocables par le pouvoir central.

Contrairement à ce prescrit, on observe en RDC que les Gouverneurs, représentants en provinces du Chef de l’Etat, et organes exécutifs des provinces, sont toujours élus au suffrage universel indirect alors qu’ils sont sujets à la nomination ; étant des autorités déconcentrées. Entretemps, les Maires des villes, les Bourgmestres, Chefs de Secteurs et de chefferies, animateurs des entités territoriales décentralisées, loin d’être de véritables délégués des populations locales, sont toujours nommés par le pouvoir central (voir séries des actes réglementaires au point A relatif aux problèmes des principes des élus locaux). Et il en résulte intensément :

- 1° l’absence d’infrastructures de base pour la mise en œuvre de la décentralisation
- 2° la difficile répartition entre les nouvelles entités provinciales des effectifs en personnel ayant servi dans les anciennes provinces.

3.2.5. Les problèmes culturels et de sécurité identitaire de la décentralisation

3.2.5.1. Problèmes culturels

- Conflits dus à la non prise en compte de la répartition des richesses entre les entités issues du découpage ;
- Réticence des autorités centrales à céder une partie de leurs compétences aux entités décentralisées sous peine de perdre le prestige social accumulé ;
- Crainte de la mouvance au pouvoir de voir basculer certaines entités territoriales décentralisées aux mains des opposants au régime ;
- Tendances locales dues au fossé culturel à assimiler la décentralisation au fédéralisme ou à la sécession.

3.2.5.2. Problèmes de sécurité identitaire

De plus en plus les Congolais perdent leur identité traditionnelle de ressortissants d’un « scandale géologique » et de « peuple uni, fier et plein de dignité », à la suite de ce nouveau mode de gestion emblématique. Il s’observe ça et là :

- Une rupture des solidarités à la suite du mépris par le pouvoir central des rapports de leadership entre les communautés locales ;
- la non viabilité de nombreuses entités issues du découpage, avec une cohorte de difficultés, notamment celles :
 - d’impraticabilité de l’itinérance par les autorités politico-administratives locales à cause de l’enclavement des entités,
 - de mouvements des personnes et de leurs biens, surtout de l’évacuation de la production locale vers les centres de consommation et commercialisation, faute de voies de locomotion ;
 - de destruction des fondements vitaux de certaines entités à cause des érosions qui finissent par éroder la confiance entre les dirigeants et les populations ;
 - de gestion des ambitions des acteurs non qualifiés avec impact négatif dans la cohésion nationale, etc.

CONCLUSION

La décentralisation constitue un mode démocratique de gouvernance publique. Essentiellement, elle postule que tout pouvoir a besoin hors de la capitale de représentants ou de correspondants qui, à différents échelons, sont susceptibles d’une part de répercuter les ordres et directives du pouvoir central, et d’autre part informer celui-ci de la vie locale et des sentiments des populations. Dans ce sens, elle constitue le seul mode d’administration qui encourage les populations à se joindre aussi activement que possible à l’action gouvernementale.

²⁵ Stéphane MADAULE, cité par Jean Gérard BAENDE EKUNGOLA, *Thèse citée*, p. 6.

Aussi, permet-elle de décongestionner l'administration centrale de la décharge de certaines tâches d'exécution et de donner aux pouvoirs publics une bonne synthèse des données susceptibles d'une bonne vision des affaires nationales, comme elle oriente à bon escient les programmes nationaux.

Fort de cette logique, nous attendions du prescrit de la Constitution du 18 février 2006 la participation « à la réalisation de cette nouvelle vocation de la politique congolaise...à relever le défi d'une nouvelle pratique du pouvoir public qui allierait l'objectif de la décentralisation à l'impératif d'une participation politique ou citoyenne...parce qu'à travers l'expérience de la décentralisation, il nous faut réussir une politique nationale de sortie du pacte colonial.»²⁶ Pour cause, « sous la colonisation, tous les décideurs visaient un seul et même objectif : renforcer l'occupation du pays pour mieux exploiter les richesses...Il fallait "resserrer" les liens entre les indigènes et l'Etat d'une part, et d'autre part faire participer les premiers aux charges très lourdes du Gouvernement».²⁷

Curieusement, en République Démocratique du Congo, et à la faveur de l'histoire, la décentralisation est loin d'être un système d'autodétermination des Congolais. Elle s'est révélée depuis l'indépendance un système simplement prophétique et illusoire. Et il s'en suit que l'erreur de perspective procède de la fausse identité créée entre elle et le découpage territorial, au prétexte fallacieux que celui-ci serait le stade final²⁸ de celle-là. Ce qui justifie l'opération croisée du découpage territorial et du positionnement en provinces de la pluralité d'acteurs politiques en surnombre dans la Capitale. Pourtant, la décentralisation est un mode de gestion du pouvoir ou d'organisation de l'Etat alors que le découpage demeure un simple aménagement physique du territoire, réalisable aussi bien sous la centralisation et son corollaire la déconcentration que sous la décentralisation.

En vérité, l'image de la décentralisation en RDC est la reproduction servile des valeurs du système dans lequel elle s'insère. Pour tout dire, elle nous présente l'image de l'essence du pouvoir en Afrique.

En effet, le principe sacro-saint du pouvoir en Afrique est que « deux coqs ne peuvent pas chanter le réveil du matin sur le toit d'une même maison ». Ce qui nie l'existence de deux détenteurs du pouvoir. Dans ce sens, la décentralisation qui aurait exprimé la confiance du pouvoir central pour l'autodétermination des populations locales par l'élection est préférée à la déconcentration avec au centre la représentation que dicte la cooptation, la nomination, etc. Ce qui porte à croire que le pouvoir central a souvent peiné à accepter de concéder ses pouvoirs aux entités qu'il ne contrôle pas et qu'il peut craindre concurrentes, voire contestataires à son endroit. Pour y remédier, la mise en œuvre de la véritable décentralisation en RDC appelle au préalable la modernisation

à la fois de la vision et de la philosophie politique du pouvoir africain. Elle partirait à notre avis de l'observance des ressorts suivants, à savoir : la mise en agenda de l'opinion publique, la confiance, la planification et enfin la loyauté à l'égard du contrôle de tutelle.

La mise en agenda de l'opinion publique, exprime la prise en compte par le pouvoir central des desideratas des populations locales. Ceci évitera que la décentralisation soit perçue à la lumière de Jean Omasombo et Paul Bouvier comme une « décharge » par le pouvoir central, en ce sens que les autorités nationales font d'elle une pratique consistant à détacher un personnel pléthorique qu'elles ne peuvent plus absorber.

La confiance des autorités centrales à l'égard des autorités locales renseigne que les populations locales constituent des partenaires locaux de l'action publique. En plus de la mise en agenda de leur opinion dans l'élaboration et dans l'exécution des politiques publiques, elles exigent au regard de leurs affaires locales et de leurs capacités à l'auto-détermination, comme au développement "glocal", c'est-à-dire à la fois global et local un capital de confiance de la part des autorités centrales. Surtout que « la décentralisation fonctionnerait comme une technique de résolution des conflits, qui implique la reconstruction de la confiance de chacun des Congolais en lui-même et avec d'autres Congolais pour reconstruire la solidarité nationale sur la base du sentiment ou du lien de fraternité »²⁹ C'est cela qui justifie le rapprochement des gouvernés aux gouvernants et qui ouvre la voie aux initiatives diverses de la part de la population.

Tout compte fait, les rapports humains exigent d'être plus dignes et plus efficaces, étant donné que chacun là où il fournit son effort n'est pas un instrument passif, mais participe activement à son propre destin. Il en est de même des collectivités locales à l'égard du pouvoir central en RDC. Au plan économique-financier, par exemple, les collectivités locales attendent du pouvoir central le transfert des ressources financières dont elles ont besoin pour s'acquitter de leur mandat, développer des services mais aussi les dispenser à leurs citoyens. Mais, elles n'en peuvent pas à cause de l'accaparement du pouvoir central. Tel est le cas de la problématique de la retenue à la source des 40% des recettes à caractère national dues aux entités locales qui révèle donc un déficit de confiance entre les deux échelons.

Aussi, est-il admis que la décentralisation est logiquement un objectif planifié, tant dans sa procédure d'élaboration que dans sa mise en œuvre. Dans ce sens, elle « est susceptible de conduire à une meilleure gestion des affaires de la société, par efficacité économique peut-être, mais plus par la participation populaire, par l'apprentissage à la base de la prise de parole, du débat démocratique, de la prise de décision. S'il en est ainsi, le bénéfice en rejallira sur l'ensemble de la société, car la

²⁶ Philippe BIYOYA MAKUTU, op. cit., pp 21-22.

²⁷ Modeste KAYOMBO-RASHIDI, ISSD, avec l'appui de la Fondation Hans Seidel, p. 75.

²⁸ Au menu d'un discours de politique générale, un homme d'Etat affirma : « la décentralisation en RDC est suffisamment avancée au point que nous avons procédé au découpage territorial ».

²⁹ Philippe BIYOYA MAKUTU, « Défis et Enjeux de la décentralisation », La Décentralisation en R.D. Congo ; une laborieuse démocratisation de l'Etat, Institut des stratégies pour le développement, I.S.D.D., avec l'appui de la Fondation Hans Seidel, Kinshasa, 2012, p.27.

démocratie vécue dans le cadre concret de la proximité constitue le fondement d'une société globale démocratique »³⁰

Il va s'en dire que pour bien mener une politique de décentralisation, il faut un minimum de prévision de la meilleure façon d'assumer financièrement les nouvelles responsabilités à charge des entités décentralisées. C'est pourquoi, la décentralisation « risquerait fort, sans planification, de n'être que l'addition d'égoïsmes locaux générateurs d'un gigantesque désordre.

Enfin de compte, la coexistence harmonieuse desdits ressorts conduit à l'émergence d'un sentiment légitime de soumission à l'autorité de l'Etat. D'où, la loyauté des entités décentralisées au contrôle de tutelle du pouvoir central.

En effet, au nom de l'unité de l'Etat, le pouvoir central opère un contrôle de tutelle sur les entités et autorités locales, nonobstant l'autonomie locale ou l'indépendance des autorités qu'il leur reconnaît.

Bibliographie

- BAGUENARD J., *La Décentralisation*, Coll. Que sais-je ? 16è mille, 2è éd. réf., P.U.F., Paris, 1985.
- BIYOYA MAKUTU P., « Défis et Enjeux de la décentralisation », *La Décentralisation en R.D. Congo ; une laborieuse démocratisation de l'Etat*, Institut des stratégies pour le développement, I.S.D.D., avec l'appui de la Fondation Hans Seidel, Kinshasa, 2012.
- BIYOYA MAKUTU P., *Défis et enjeux de la décentralisation*, ISSD
- Direction du Développement et de la Coopération, *Décentralisation et développement*, s. l., Berne, 1999.
- GOUBER A., *La décentralisation et les Institutions administratives*, 27è éd., P.U.F., Paris, 1996.
- Journal Officiel de la RDC, n° 49 année, numéro spécial.
- KAYOMBO-RASHIDI, M., ISSD, avec l'appui de la Fondation Hans Seidel.
- OBOTELA RASHIDI N., « Une revue de la littérature sur la décentralisation en RDC », *Institut des Stratégies pour le développement durable*, ISSD, avec l'appui de la Fondation Hans Seidel, Juin 2012, Kinshasa.
- OMASOMBO TSHONDO, J., (sous la dir), *La décentralisation ; de la première à la troisième république, 1960-2011*, éd. Le Cri, Leuven, 2012.
- TOUCHARD J., *Histoire des idées politiques- du XVIIIè siècle à nos jours*, Thémis, P.U.F., Paris, 1989, p.396.
- VUNDUAWA TE PEMAKO, « la décentralisation territoriale des responsabilités », in *Zaire-Afrique*, n°166, Kinshasa, 1982.
- YOUNG C., *Introduction à la politique congolaise*, P.U.C, Kinshasa, 1968.

³⁰ Direction du Développement et de la Coopération, *Décentralisation et développement*, s. l., Berne, 1999, p.7.