
M.E.S., Numéro 110, Vol. 2, Juillet-Septembre 2019

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

Mise en ligne le 11 janvier 2022

Le prix d'une décentralisation effective en République Démocratique du Congo

par

MAKENGU KAHUSU Ruffin

*Assistant au Département des Sciences
Politiques et Administration
Université de Kinshasa*

RÉSUMÉ

Depuis de nombreuses années et d'une manière récurrente, la décentralisation est au Cœur de vives discussions sur les reformes de la territorial qui semblait inefficace par rapport aux enjeux du moment. La décentralisation engendre donc un grand paradoxe. Il devrait amener démocratie, stabilité et paix permettant un développement et une amélioration des conditions de vie.

ABSTRACT

Since many years and in a recurrent way decentralization is at the heart of fierce debates over the moment. Decentralization thus engenders a great paradox. It should bring democracy, stability and peace to the development and improvement of living conditions.

INTRODUCTION

Depuis de nombreuses années et de manière récurrente, la décentralisation était au cœur des vives discussions sur la réforme de la territoriale qui semble inefficace par rapport aux enjeux qu'elle représente. Au regard de l'importance ce problème, à travers des débats et à travers des propositions formulées par différents pouvoirs exécutifs successifs, il serait regrettable de ne pas analyser concrètement la problématique que ne cesse de susciter, en RDC, la gestion des entités territoriales décentralisées.

Aussi pourrions-nous dire d'entrée de jeu que la décentralisation, comme mode doit actuellement être aussi bien dans les administrations des pays en voie développement à forte concentration ou à tendance fédérale que dans le pays dits développés, d'Europe occidentale, des États-Unis d'Amérique, etc.

En ce qui concerne la République Démocratique du Congo, sa constitution du 18 février 2006, a entraîné des réformes politiques dans tous les domaines de la vie nationale, notamment, la réorganisation de l'administration territoriale désormais basée sur la décentralisation, considérée comme l'un des principes de la bonne gouvernance qui permet, d'éviter les risques et les

opportunités d'un comportement déviant des membres de l'exécutif national, provincial et local.

A cet effet, la décentralisation apparaît à plus d'un titre comme l'audit par excellence pour la construction d'une culture de bonne gouvernance et, partant, d'une stratégie managériale pour la République Démocratique du Congo. Voilà pourquoi, nous estimons aujourd'hui que le processus de décentralisation entamé par le pouvoir exécutif mérite d'être évalué par des réflexions critiques, indépendantes et objectives. La volonté du constituant du 18 février 2006 de créer des centres d'impulsion et de développement à la base avait l'avantage de rapprocher les gouvernés du pouvoir de décision sur les questions de gouvernance qui les concernent et pour lesquelles ils peuvent immédiatement trouver des solutions sans interférence du pouvoir central.

Au travers de cette réflexion, nous tenterons de répondre à la question spécifique pourtant sur la nature de la décentralisation qui conviendrait le mieux pour insuffler à la territoriale de la République Démocratique du Congo un nouveau dynamisme qui permettrait à ce pays de quitter la liste des pays du « quart-monde » dont parlent Boudreau et Perron.⁹²

Pour cette raison, nous avons conçu un plan en cinq points. Au premier point, nous traitons des considérations théoriques. Au deuxième, nous examinons la forme de l'Etat et le statut des provinces tels que définis dans la constitution du 18

février 2006. Au troisième, nous opérons un choix sur la forme décentralisation qui convient à la RDC. Au quatrième, nous étalons les atouts, les enjeux et les contraintes. Enfin, au cinquième, nous développons les perspectives en vue de mieux asseoir cette forme de décentralisation.

1. Considérations théoriques

Les réflexions qui suivent n'ont pas la prétention d'épuiser un sujet aussi complexe et controversé que celui de la décentralisation. A cet égard, il est nécessaire de confronter la notion ou la théorie de la décentralisation aux structures administratives et aux réalités qui ont subi et qui connaissent encore de profondes mutations provoquées par une évolution économique et sociale accélérée. Il nous est nécessaire dans un premier temps, de nous pencher sur les différentes définitions de la décentralisation et centralisation, lesquelles définitions sont révélatrices de deux points de vue :

- D'abord, ces notions s'appliquent à un phénomène général, celui de la répartition ou de la distribution de compétences et des pouvoirs entre un organe central (ou national) et des organes non centraux ou périphériques de la collectivité.
- Ensuite, les définitions de ces notions attestent les profondes divergences quant aux critères employés par ces auteurs pour caractériser un système centralisé ou décentralisé. De là, le risque de déboucher sur une sorte de

⁹² Boudreau et Perron cités par Meya, « Quid d'une décentralisation pour une territoriale de développement en République Démocratique du

Congo », *Mouvement des Enjeux Sociaux*, n°17, Kinshasa, mai-juin, 2004.

cercle vicieux conceptuel où la conclusion se retrouve dans la définition admise au départ.

aux entités territoriales décentralisées.

1.1 De la notion de décentralisation

1.1.1 Définition, objectifs et formes de la décentralisation

Selon Utshudi Ona⁹³, la décentralisation renvoie au processus par lequel l'Etat central transfère les pouvoirs, attributions (exercées jusque-là par ses organes centraux et représentants territoriaux) et ressources financières à des institutions (territoriales ou techniques) juridiquement distinctes de lui, placées à un niveau inférieur dans la hiérarchie.

Cette définition permet de faire ressortir trois principaux domaines dans lesquels est attendu le transfert de responsabilités (compétences) au local, à savoir :

- domaine politique, en termes de dévolution de pouvoirs à des entités territoriales décentralisées ;
- domaine administratif : répartition des responsabilités pour la fourniture de service à la population ;
- domaine financier : attributions des ressources, pouvoir fiscal

1.1.2. Atouts et faiblesses de la décentralisation

1. Atouts de la décentralisation

D'après Dermont⁹⁴, les théories normatives de la science administrative qui prônent la décentralisation motivent leur position sur les facteurs suivants :

1. Elle permet le rapprochement entre les autorités et les populations. Ce qui donne la facilité, la bonne perception par les autorités des besoins des habitants et l'identification/évaluation des ressources disponibles localement pour satisfaire ceux-ci. A cet effet, le premier rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale précise que l'une de finalités les plus importante de la décentralisation est de permettre une réponse efficace et adaptée aux besoins des populations locales.
2. Elle favorise l'implication des populations (mieux représentées) dans la gestion de leurs communautés et, ce, par la participation à la prise décision et à l'exercice du contrôle citoyen des membres de l'exécutif local.

⁹³ UTSHUDI ONA, La décentralisation en République Démocratique du Congo : opportunités pour une gestion foncière décentralisée ? », in Marysse, Reyntjens, F., Vandeginste, S., (dir), *L'Afrique des grands Lacs, Annuaire 2008-2009*, Paris, L'Harmattan, pp.289-321.

⁹⁴ DERMONT. M., L'impact de la décentralisation sur les services de base que sont l'éducation

primaire, la fourniture d'eau potable et ses services de santé aujourd'hui en Afrique francophonie de l'Ouest et plus particulièrement au Benin, Mémoire de licence, Faculté des Sciences économiques, Sociales et Politiques, Université Catholique de Louvain, 2005.

Dans le même ordre d'idées, le Groupe de réflexion sur la décentralisation justifie le recours massifs des Etats africains aux politiques (stratégies) de décentralisation par trois grandes motivations :

- elle permet de favoriser la mobilisation des populations en vue du développement à la base, toutefois, cette mobilisation n'est possible ou effective que si le processus offre un cadre permettant la relance de l'économie locale ;
- elle vise l'approfondissement et l'enracinement de la démocratie à la base et ce, par l'implication dans l'exercice du pouvoir des divers acteurs tirant leur légitimité de différentes sources (pouvoir coutumier, représentation des forces vives...)
- elle constitue une entreprise de restructuration de l'Etat et de relégitimation des institutions et ce, en termes aussi bien de la meilleure représentation de l'Etat sur l'ensemble du territoire national, par le biais de la mise en place des services déconcentrés devant accompagner le processus de décentralisation que d'un modèle bâti sur la base de nouveaux succès de bien

commun, organisé du sommet à la base selon le principe de subsidiarité.

Ces motivations favorables à la décentralisation sont toutefois atténuées par les arguments qui soulignent son faible impact sur le développement.

2. Faiblesses de la décentralisation

Les faiblesses de la décentralisation sont :

1. la décentralisation est potentiellement inégalitaire en ce qu'elle favorise le maintien des privilèges et de l'exploitation existant au sein des structures du pouvoir national et local et partant, le renforcement de la position des détenteurs du pouvoir ;
2. elle favorise l'émergence de nouvelles élites politiques pas forcément compétentes, crédibles, intègres dotées du sens de la responsabilité politique ou vouées à la cause « nationale » et locale.

A l'extrême, une décentralisation peut ainsi consacrer le règne de la gestion irrationnelle appliquée par des autorités locales incompetentes et corrompues avec comme corollaire, la décentralisation du processus de prise de décision en faisant des procédures administratives et légales. Il convient donc de mettre en place des dispositions pratiques pour permettre à la société de capitaliser les points forts de la décentralisation tout en atténuant ses faiblesses.

1.2.3. Différentes formes de décentralisation

Nous donnerons ici les différentes formes de décentralisation avant de nous prononcer sur celle ou celles appropriées à une territoriale capable de conduire la République Démocratique du Congo à un niveau acceptable du bien-être de sa population.

Il est de notoriété publique qu'il existe deux formes de décentralisation : la décentralisation territoriale et la décentralisation technique ou par services.

De ce qui précède, nous préférons, nous appesantir sur la décentralisation territoriale qui fait l'objet de notre réflexion.

1.2.3.1. De la décentralisation territoriale

C'est une technique administrative consistant à opérer une division du pays, un démembrement de l'Etat en entités territoriales décentralisées et financièrement autonomes, dotées chacune d'une personnalité juridique propre et distincte de celle de l'Etat, qui fait d'elles des personnes publiques territoriales. Elle est le mode d'organisation administrative appliquée dans chaque Etat qui opte pour la forme unitaire décentralisée.

La décentralisation territoriale dans un pays qui veut le bien-être de sa population exige pour sa meilleure gestion, dans le chef de dirigeants, gestionnaires des entités territoriales décentralisées, la possession d'un bagage managérial important permettant un esprit innovateur,

d'une part, la mise en commun de toutes les potentialités que regorge l'organisation, c'est-à-dire l'obtention de la participation de tous dans la prise de décision touchant à l'orientation de la politique de l'organisation en vue des résultats heureux pour les uns et les autres, administrées et dirigeants des entités territoriales décentralisées le cas d'espèce.

Cela suppose que tous les dirigeants sont élus par la population car nous reconnaissons avec Meya⁹⁵, que la décentralisation territoriale, fondée sur le libre exercice de libertés locales, un des aspects de la démocratie sur libéralisme politique et sur la libre gestion des affaires locales, est un véritable atout pour le développement des entités de base.

Michel liégeois⁹⁶, souligne qu'en situation post crise ou post conflit et dans les Etats fragiles, la décentralisation a souvent eu pour principal objet de combler le déficit de légitimité de l'appareil de l'Etat, lequel a perdu une part importante de sa crédibilité auprès des citoyens.

Cependant, la mise en pratique de toutes ces théories n'est pas facile. Car le contexte socio-historique et politique de chaque pays est différent. Par conséquent, la politique et les instruments institutionnels qui établissent la décentralisation doivent être façonnés en tenant compte des conditions spécifiques du pays concerné.

2. Hybridité et incertitude de forme de l'Etat et statut des provinces telles que définies dans la constitution du 18 février 2006

⁹⁵ MEYA NGEMBA, op. Cit., 79

⁹⁶ LIÉGEAIS, M., *La décentralisation en République Démocratique du Congo, enjeux et défis*, Bruxelles, GRIP « les rapports GRIP » 2008/1.

Il sera question, dans cette section, de faire une autopsie sur la forme de l'Etat et des crises institutionnelles dans les provinces à travers une lecture juridique et politique de ces crises, leurs conséquences sur le fonctionnement et l'organisation des provinces afin de dégager des perspectives pour l'avenir des institutions provinciales.

La forme de l'Etat et les crises politiques en République Démocratique du Congo méritent d'être étudiée par la description des pratiques à l'origine des crises, des rôles de leurs acteurs et de leurs intérêts, c'est-à-dire, enjeu, l'incidence de ces crises sur le processus de décentralisation et la sureté de l'Etat ainsi l'interaction entre les enjeux locaux et nationaux.

2.1 .La forme de l'Etat

Avant l'indépendance, l'histoire politique et administrative de la République Démocratique du Congo à fait aller-retour entre fédéralisme et unitarisme, décentralisation et centralisation, le dynamique actuelles se placent dans cette trajectoire. Rappelons que la question du choix de forme de l'Etat en République Démocratique du Congo s'est posé déjà avec acuité depuis l'occupation du territoire par Léopold II à la fin de Conférence de Berlin⁹⁷. Aussi, cette question va-t-elle interférer sérieusement les débats politiques à la table ronde politique de 1960 et à investi la scène politique de jeune Etat depuis son indépendance jusqu'à ce jour.

Le parlement de transition (2003-2006) sur la nouvelle constitution

⁹⁷ KABANGA NTABALA, *Droit Administratif*, Tome III, Kinshasa-PNUD, 2001, p.44.

étant incapable de trancher de manière claire, a tranché en faveur d'une formule ambiguë d'un Etat unitaire fortement décentralisé accordant une large autonomie politique et juridique aux provinces et aux entités territoriales décentralisées, c'est-à-dire les Villes, Communes, Secteurs et Chefferies, car les provinces n'ont pas leur propre constitution ni purement décentralisé, car elle sont des entités politico-administratives.

Depuis 2006, malgré le fait que cette réorganisation administrative se place sous le règne de la décentralisation, elle contient aussi nombreux éléments centralisateurs. En effet, depuis son adoption par la constitution du 18 février 2006, la décentralisation en République Démocratique du Congo, à simultanément fait l'objet d'une mise en œuvre partielle et d'une remise en cause ou d'un véritable refoulement, souvent de la part d'acteurs politiques associés à l'Etat laissent finalement le pays et ses citoyens dans un cadre politico- institutionnel largement empreint de confusion⁹⁸.

Comme on le voit, le constituant de la 3^{ème} République consacre trois modes gestions des entités de base de l'Etat : le régionalisme pour les provinces, la décentralisation pour les entités territoriales décentralisées, c'est-à-dire : villes, les communes, les secteurs et les chefferies et la déconcentration pour les

⁹⁸ TREFON, cité par KASONGO, « Remise en cause participe à un mouvement plus large de recul démocratique », in Jeune Afrique, 2011, p.15.

territoires, les quartiers, les groupements et les villages⁹⁹.

De nos jours, il est admis a priori que la forme de l'Etat est l'un des principaux facteurs déterminants du progrès des nations.

2.2 Le statut des provinces

La loi N° 08/12, du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces dispose, dans son article 2, que la province est une composante politique et administrative du territoire de la République, dotée de la personnalité juridique et gérée par les organes locaux. Le statut, l'organisation et le fonctionnement de la province procèdent des dispositions constitutionnelles qui instituent le régionalisme politique en République Démocratique du Congo, déterminent les institutions politiques de la province et repartissent les compétences entre elle et le pouvoir central¹⁰⁰.

La province jouit de l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques. Elle exerce, par ses institutions politiques, les compétences qui lui sont dévolues par la constitution et elle coopère avec les autres provinces et le pouvoir central dans le cadre du fonctionnement régulier des institutions.

Deux observations peuvent être faites : la première est que les institutions

provinciales sont placées sous le contrôle des institutions politiques centrales qui ont même le droit de le dissoudre en cas de crise grave et persistante. Cette nouvelle tutelle sur les provinces n'est pas conforme aux réalités politiques de la République Démocratique du Congo. Le constituant dérivé avait oublié les leçons sur le processus qui avait conduit à l'autonomie politique des provinces¹⁰¹. Il a ravivé le débat sur la question unitaro-fédéraliste mise en veilleuse par le compromis de Sun city.

Ceux-ci nous amène à soulevé quelques questions majeurs : Qui sera chargé de mesurer la gravité et persistance d'une crise politique dans une province ? Quels sont les critères de qualification ? Pourquoi une telle crise ne pouvait pas être soumise à des instances de règlement des conflits de compétences existantes comme les comités de sage, la conférence de gouverneurs, les commissions ad. hoc et la cour constitutionnelle ?

La deuxième observation est relative au rôle des bureaux de l'Assemblée nationale et du sénat dans le processus de dissolution d'une Assemblée provinciale. La plupart des crises institutionnelles connues au niveau des provinces ont été instrumentalisées par les autorités du pouvoir central. Ces derniers voulaient avoir des points d'attache dans les provinces pour s'assurer une ligne de crédit financière. Dans ce contexte, le principe de libre administration des provinces devient

⁹⁹ MABIALA MANTABA, *Le régionalisme congolais. Le processus de décentralisation en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, publication de la Fondation Konrad Adenauer, 2011, pp.85-101

¹⁰⁰ *Recueil des textes légaux et réglementaire sur la décentralisation en République Démocratique du Congo*, Volume I, Kinshasa, 2009, p.97.

¹⁰¹ NGOMA BINDA, « l'éthique fédéraliste », in *Zaire-Afrique*, n°286, juin-juillet 1994, pp.359-378.

limité par cette nouvelle forme de tutelle¹⁰².

Au niveau fiscal, il risque également qu'il s'installe le gouffre entre les objectifs de la décentralisation et la réalité politique effectivement suivies. Presqu'aucune mesures financières de décentralisation de la constitution, ni même des lois organiques subséquents n'a été mise en œuvre. Contrairement à l'article 171, les finances du pouvoir central et celles des provinces ne sont pas distinctes.

A l'article 175, le Gouvernement central n'alloue pas 40% de recette à caractère national aux provinces et peu qu'il alloue n'est pas retenu à la source mais rétrocedé après collecte par les autorités fiscales nationales, et à l'article 181, le Gouvernement n'a pas créé de caisse nationale de péréquation dont l'objectif est redistribuer 10% des recettes fiscales nationales et investissement publics dans les provinces. Pour les organes décentralisés de l'Etat et les administrés, l'incertitude se fait d'abord sentir au niveau financier ou les transferts de l'administration centrale ne correspondent ni à ses obligations constitutionnelle ni à ses engagements ultérieurs.

La mise en œuvre hypothétique de la rétrocession de 40% à caractère national aux provinces risque d'être à la base des stipulations vagues de budgets essentiellement illégaux ou à des rétrocessions « fictive »¹⁰³. En réalité comme indiqué précédemment le versement

de rétrocession sont non seulement faibles et mais aussi arbitrairement établis par le gouvernement central si bien que les administrations provinciales vivent dans une incertitude systématique pour l'établissement de leurs budgets.

3. Enjeux, atouts et contraintes de la décentralisation

Selon Bob Kabamba,¹⁰⁴ l'instauration de la décentralisation remonte à la veille de l'indépendance avec le décret royal du 26 mars 1957 qui organise la mise en place des organes des entités décentralisées issus des élections municipales en 1959. Depuis lors, les enjeux de la décentralisation tournent autour de la démocratisation, de l'administration de proximité et le développement des communautés locales.

Le premier enjeu autour duquel s'engage la lutte politique demeure la démocratisation du système politique en accordant la parole aux provinces et aux entités territoriales décentralisées par le biais des élections qui en légitime la procédure. Une telle démarche légitime les institutions et les organes qui les animent pour le bien de la communauté. Mais cette légitimation ne veut pas et ne doit pas confier un pouvoir illimité aux institutions issues de cette démarche démocratique. La population elle-même y veillera pour que ses droits fondamentaux ne soient pas confisqués par un groupe d'individus choisi par elle-même. La décentralisation basée

¹⁰² ISONGO Idi WANZILA, « la décentralisation administrative pour le développement : écueils à affronter », in *Zaire-Afrique*, n°222, février-mars 1988, pp.85-95.

¹⁰³ Banque Mondiale, « République Démocratique du Congo : étude sur le découpage », Rapport n°50675-ZR, mai 2010.

¹⁰⁴ KABAMBA, B., *Guide méthodologique de planification provincial et locale de la République Démocratique du Congo*, ENA, 2008

sur la participation citoyenne à la vie politique est le gage de la démocratie.

Le deuxième enjeu est le pari de l'administration de proximité que tout le monde appelle de ses vœux. Proximité veut dire non seulement distance réduite mais surtout rapidité et qualité de service. En fait, la décentralisation implique le déplacement du pôle de décision de la capitale désignée comme le centre dans la gouvernance centralisée vers une multitude des pôles des décisions afférents aux entités territoriales décentralisées. Ainsi donc, la population d'une commune se sent plus proche du bourgmestre de sa commune que du Ministère ayant en charge la décentralisation.

Il en va de même la population d'un secteur ou d'une chefferie doit être plus proche de l'autorité locale que du Gouverneur de province. Mais pour être vraie, cette décentralisation doit bénéficier d'un réel transfert des compétences, des moyens matériels et financiers.

Les textes légaux consacrant la décentralisation en vue de rapprocher les gouvernants des gouvernés pour une administration de proximité existent mais la pratique se bute à la résistance des acteurs de cette décentralisation. L'autre enjeu est celui du développement de l'Etat à partir de ses entités de base : chefferie, secteur, commune et province. Les communautés de ces entités et leurs dirigeants doivent se mobiliser pour mener à fond la lutte contre le sous-développement et ouvrir les voies vers le développement autocentré de l'Etat.

C'est autour de ces enjeux que se construit l'opinion publique nationale, provinciale, communale et locale. La lutte engagée par la société civile de participé à

cet éveil de l'opinion publique qui doit attirer l'attention des institutions nationales, provinciales et locales afin que la décentralisation ne soit pas confisquée par une élite corrompue.

Il faut compter avec les institutions politiques locales pour bâtir une démocratie réelle, pour faire vivre une administration de proximité et un développement qui tienne compte des besoins propres de la population. Celle-ci ne doit pas être en marge de l'action publique au sein de son entité, le ton est donné mais il faut toujours surveiller les gouvernants qui, faute de contrôle concentrent trop des pouvoirs.

Les atouts ne manquent pas pour la réussite de la décentralisation. La vaste étendue du territoire national se prête au découpage territorial susceptible de créer des entités décentralisées qui répondent aux conditions de la gouvernance décentralisées instituée par la constitution du 18 février 2006, alors que le découpage territorial ainsi préconisé se heurte à des obstacles humains et matériels.

Ces obstacles ne sont pas infranchissables dès lors que les principes sont correctement posés et les modalités de mise en œuvre relevant de la loi sont appliquées dans le strict respect de cette légalité pour la réussite de la démarche. Dans ce contexte, le respect de la loi doit être impératif et absolu et sa violation appelle des sanctions exemplaires. Une connaissance approfondie des entités ainsi découpées permettra de saisir les forces et les faiblesses de chaque province en vue d'une meilleure planification de l'action décentralisatrice.

Un autre atout est l'existence des ressources naturelles dont l'exploitation nationale et planifiée fournira des ressources financières aux entités territoriales décentralisées et à l'Etat central. Au-delà de tout, l'agriculture demeure un atout majeur pour tout le territoire national. Il faut remettre la population au travail pour une meilleure production économique, agricole et financière des entités territoriales décentralisées.

Bien plus, on doit également considérer comme atout à la décentralisation, un marché interne grand et dynamique qui ne peut se normaliser qu'avec l'interconnexion des provinces par des routes d'intérêt national. Il est nécessaire de créer la dynamique interne capable de booster le développement, le développement qui est un des enjeux majeurs de la gouvernance décentralisée. Il me semble que les lois sur la décentralisation promulguées et celles à venir sont d'autres atouts susceptibles d'enraciner cette gouvernance dans la culture politique du pays pour vue que ces lois soient appliquées sinon les bénéficiaires en revendiquent l'application.

Sur la voie de la décentralisation se dressent plusieurs contraintes dont l'aggravation de l'incapacité financière des nouvelles provinces, l'absence du personnel qualifié capable de prendre en charge les structures provinciales et le manque d'infrastructures aux chefs-lieux de la plus part de provinces.

L'incapacité financière des nouvelles provinces est à la fois une vraie et une fausse contrainte. C'est une vraie raison qui empêchait l'installation des structures de nouvelles provinces suivant

les prescrits de l'article 226 de la constitution qui prévoyait leur entrée en vigueur dans trente-six mois qui suivront l'installation effective des institutions politiques prévues par elle.

Au regard de cette réalité, le problème de financement de nouvelles provinces est un défi réel. Mais, s'il faut tenir compte de l'existence des ressources naturelles que chaque province sera contrainte de transformer en richesse, cette contrainte devient un prétexte pour ne pas avancer sur la voie de la décentralisation, il est clair qu'aucun peuple ne voudra périr faute de moyen financiers, chaque entité fournira des efforts nécessaires pour produire des recettes pour sa survie.

Les ressources naturelles seront exploitées et les stratégies de collecte des taxes et impôts seront raffinées de sorte les contribuables n'échappent à leur obligation fiscale. L'Etat central assistera ces différentes provinces dans la mise en œuvre de mécanismes perfectionnés de perception des taxes et impôts. L'Etat, lui-même, doit organiser ses méthodes de travail dans le domaine de perception de taxes et impôts. C'est une question de vie ou de mort.

Il est clair que si l'Etat ne repense pas ses méthodes de collecte d'impôts, son incapacité financière et celle de ses provinces seront toujours la raison des pleurs et grincement des dents pendant longtemps, il est nécessaire de rompre avec ce cycle des lamentations insensées, les gouvernants ne doivent pas être d'éternels geignards. L'absence du personnel qualifié pour animer les structures de nouvelles provinces installé suivant les modalités à déterminer par la loi de programmation est réelle qu'il faille trouver des hommes

dévoués pour la cause de la décentralisation.

Pour recruter ces hommes, les conditions de vie dans les milieux ruraux doivent être améliorées, la construction des routes d'intérêts national et celle d'intérêt provincial participera à l'amélioration des conditions de vie à la campagne et ces lieux attireront les sans-emplois qui inondent les villes du pays fautes d'occupation rémunérée, l'on doit envisager une politique publique en matière d'emploi qui prenne en compte le besoin en personnel des nouvelles provinces.

Le manque des infrastructures adaptées pour les bureaux de travail se pose dans la majorité de province, cela est une tâche urgente pour les nouvelles institutions provinciales, avec l'aide du pouvoir central, les investissements seront intensifiés dans les nouvelles provinces et doivent être orientés vers la construction des bureaux pour les assemblées et les exécutifs provinciaux, ces investissements doivent répondre d'une politique publique national en matière de construction des infrastructures devant abriter les institutions provinciales.

4. Choix de la forme de décentralisation adapté en RDC

D'emblée, il est difficile de se prononcer sur telle ou telle autre forme de décentralisation qui convient à la RDC parce que chacune présente des avantages et des inconvénients. En effet, lorsque les conditions sont bonnes, toutes les formes de décentralisation peuvent jouer des rôles importants dans l'augmentation de la participation des citoyens dans les activités politiques, administratives, économiques,

financières et sociales dans les pays en développement.

Là où elle fonctionne efficacement, la décentralisation contribue à atténuer les goulots d'étranglement dans les prises de décisions, ces derniers étant souvent causés par la planification centrale et le contrôle d'importantes activités économiques, financières et sociales du pouvoir central, la décentralisation peut aider à réduire des procédures bureaucratiques complexes et à accroître l'attention des officiels sur les conditions et les besoins locaux.

De plus, la décentralisation peut aider les pouvoirs à atteindre un plus grand nombre de collectivités à servir; permettre une plus grande représentation politique et administrative des divers groupes politiques, ethniques, religieux et culturels dans le processus des prises de décision; libérer les hauts responsables des tâches de routine afin qu'ils puissent se concentrer sur les politiques de fond. Dans certains pays, la décentralisation peut rendre plus efficace la coordination des programmes nationaux, étatiques, provinciaux et locaux et peut créer de meilleures possibilités de participation des citoyens dans les prises de décisions.

En permettant l'expérimentation locale, la décentralisation peut mener à des programmes plus créatifs, plus innovateurs et plus sensibles aux besoins locaux. Elle peut aussi accroître la stabilité politique et l'unité nationale en permettant aux citoyens de mieux contrôler les programmes publics au niveau local.

Isabelle Gauthier, 105 mais la décentralisation n'est pas une panacée et elle a ses inconvénients. Elle peut ne pas être efficace tout le temps, surtout pour les services standardisés et routiniers. Elle peut causer la perte d'économies d'échelle et le contrôle du pouvoir de maigres ressources financières. Une faible capacité administrative ou technique au niveau local peut entraîner une baisse en efficacité et en rendement de la fourniture des services dans certaines provinces du pays.

Il se peut que des responsabilités administratives soient transférées à des niveaux locaux sans ressources financières adéquates, rendant ainsi plus difficile une répartition ou une fourniture équitable des services, la décentralisation peut, parfois, rendre plus complexe la coordination des politiques nationales et faire en sorte que les élites locales s'emparent des fonctions, la méfiance entre le secteur public et le secteur privé peut également miner la coopération au niveau local.

Les planificateurs de projet et de programme doivent être capables d'évaluer les forces et les faiblesses des organisations du secteur public et du secteur privé. Avant de faire des plans de décentralisation élaborés ils doivent évaluer le niveau le plus bas d'administration où des fonctions peuvent être remplies efficacement et, pour des services qui ne doivent pas être fournis par le pouvoir exécutif, évaluer les formes de privatisation les plus appropriées. Ils doivent analyser soigneusement les types de décentralisation existant déjà dans un pays

donné pour pouvoir appliquer des politiques sur mesure pour les structures en place. La centralisation et la décentralisation ne sont pas mutuellement exclusives, dans la plupart des pays, il faut un équilibre convenable entre centralisation et décentralisation pour assurer un fonctionnement efficace du pouvoir exécutif.

Ce ne sont pas toutes les fonctions qui peuvent ou doivent être financées et gérées d'une manière décentralisée. Même quand les pouvoirs décentralisent les fonctions, ils retiennent souvent à leur niveau, les rôles politiques les plus importants et les rôles de supervision. Ils doivent créer ou maintenir les conditions qui rendent capables les unités locales d'administration ou les organisations non gouvernementales de prendre plus de responsabilités.

Les pouvoirs jouent souvent des rôles cruciaux dans le soutien et la promotion de la décentralisation en élaborant pour elle des politiques et des règlements nationaux appropriés et en renforçant la capacité des institutions locales pour l'exercice de nouvelles fonctions. Le succès de la décentralisation, très souvent, dépend beaucoup de la formation des officiels nationaux et locaux sur la décentralisation, l'assistance technique est souvent nécessaire aux administrations locales, aux entreprises privées et aux organisations non gouvernementales pour assurer la planification, le financement et l'exécution des fonctions décentralisées.

¹⁰⁵ Gauthier, I., et Vaillancourt, F., *La décentralisation, délégation et dévolution*, Paris, L'Harmattan, 2016, p.13.

5. En termes de perspectives

Quelques actions ci-dessous peuvent être envisagées pour permettre aux entités territoriales décentralisées et aux populations de jouir des vertus de la décentralisation, il s'agit entre autre :

1. Des actions de conscientisation des acteurs sociopolitiques pour un consensus national autour de l'organisation rapide des élections urbaines, municipales locales afin de doter ces entités territoriales décentralisées des organes constitutionnellement reconnus et des animateurs élus

2. Des actions de plaidoyer auprès du Premier Ministre pour la tenue régulière des réunions du Comité Interministériel de Pilotage, de Coordination et de Suivi de la mise en œuvre de la décentralisation. Ces réunions sont prévues 4 fois par an en raison d'une fois par trimestre.

3. Du suivi pour la promulgation de la loi portant statut du personnel de carrière des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que la loi relative à la caisse nationale de péréquation.

4. D'élaborer une note de rappel aux ministres sectoriels pour actualiser la feuille de route de la stratégie nationale de transfert des compétences et ressources conformément à la décision du Comité Interministériel de Pilotage, de Coordination et de Suivi de la mise en œuvre de la décentralisation en sa réunion du 10 juin 2015. Cette actualisation a pour effet la signature d'un décret par le premier Ministre devant donner force de loi à cette feuille de route.

5. Des actions de mobilisation des moyens budgétaires et des fonds auprès des partenaires techniques financiers afin de financer la finalisation, l'impression et la vulgarisation des textes législatifs et réglementaires ainsi que les outils de gouvernance locale.

6. De la vulgarisation pour appropriation dans les provinces et les entités territoriales décentralisées de la matrice et des actions prioritaires élaborée par le Mécanisme National de Suivi. Les provinces et les entités territoriales décentralisées devront intégrer leurs propres priorités pour les conformer aux engagements nationaux souscrit au titre de l'Accord Cadre pour la paix d'Addis-Abeba.

CONCLUSION

La République Démocratique du Congo s'est engagée dans des réformes institutionnelles en profondeur telles que consacrées par la Constitution de 2006 et réaffirmées à travers les engagements nationaux pris à titre de l'Accord cadre pour la paix d'Addis-Abeba, aux fins de contribuer à la reconstruction du pays et à la pacification de l'ensemble du territoire national.

A côté des progrès indéniables enregistrés dans le domaine législatif pour ce qui concerne la mise en œuvre de la décentralisation, des défis majeurs persistent quant à sa matérialisation effective dans les provinces et dans les entités territoriales décentralisées qui doivent être organisées et fonctionnées d'après leurs prérogatives constitutionnelles. Outre les textes légaux, la décentralisation n'est effective que si les compétences sont réellement transférées et les animateurs des organes locaux

effectivement élus. La décentralisation érigée en modèle de développement et outil de la lutte contre la pauvreté n'a toujours pas fait ses preuves en République démocratique du Congo, car le transfert et le modèle ne s'ancrent, car ils sont en dysfonctionnement. Les populations pourraient participer à la stabilisation de leur propre pays si le modèle de gouvernance atteignait les résultats visés. Au lieu de cela, elle se retrouve perdue dans ses repères identitaires et en recherche de protection, pour la plupart en développant des stratégies individuelles pour étendre leur propre capital social ou économique et non plus pour servir les entités locales.

Le modèle de décentralisation engendre de grands paradoxes. Il devrait amener démocratie, la stabilité et la paix qui permettent un développement et une amélioration des conditions de vie des couches défavorisées de la population au lieu de stimuler des enjeux de pouvoir créant des conflits entre acteurs institutionnels mais aussi entre élites auxquels ils sont connectés.