

M.E.S., Numéro 120, Octobre-Décembre 2021

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

Mise en ligne le 18 janvier 2022

## DECOUPAGE TERRITORIAL ET DEVELOPPEMENT LOCAL EN RDC : QUELLE DECENTRALISATION POUR LA CROISSANCE ECONOMIQUE DE NOUVELLES PROVINCES ?

par

**Xavier KINALENDELE LUTUMBA**

*Chef de Travaux, Faculté des Sciences Sociales  
Université de Kinshasa*

### Résumé

*Le découpage territorial et la décentralisation opérés dans le cadre des réformes prévues dans la constitution de 18 février 2006 ne sont pas en eux-mêmes des fins définitives. Ce ne sont que des moyens pour parvenir à une bonne gestion de la cité dans le but de réaliser des actions qui conduisent à la prospérité économique de la nation.*

*Dans le cadre du développement local, la réussite de ces réformes, surtout sur le plan économique, n'est possible que si l'on inscrit dans l'agenda, la recherche de la croissance des unités locales de base, le financement effectif de la production locale, l'intensification et la promotion de l'investissement local, la distribution équitable de la croissance et la requalification de la gouvernance locale.*

### Abstract

*The territorial division and decentralization operated within the framework of the reforms in the constitution of February 18, 2003 are not in themselves the ends goal of carrying out actions which lead to the economic prosperity of the nation.*

*In the context of local development, the success of these reforms, especially on the economic level, is only possible if we include in the agenda the reach for the growth of basic local units, the effective financing of production of local area, the intensification and promotion of local investment, the equitable distribution of local governance.*

### Introduction

Pour réussir le développement, la République Démocratique du Congo s'est lancée depuis la fin de la deuxième République, dans une série des réformes tant administratives, politiques qu'économiques. Ces réformes

étaient appelées de tous les vœux, car la RDC, pays aux dimensions continentales, avec des ressources naturelles aussi variées qu'importantes, disposant d'une démographie immense et baignée d'importants cours d'eaux navigables jonchés par endroits des chutes favorables à la production de plusieurs mégawatts d'énergie électrique, présentait tous les atouts pour se hisser rapidement au rang des pays émergents.

Après les codes miniers, forestier et des investissements lesquels se sont faits accompagner d'importantes mesures de libéralisation économiques, c'est au remodelage des structures politico-administratives que l'on s'est employé pour asseoir une administration locale de développement. Le défi reste grand quand on sait que ce remodelage devrait répondre à la fois à la consolidation de l'unité nationale, à la construction de la nation et de surcroît, à l'éclosion rapide du développement national<sup>19</sup>. La recette sera rapidement trouvée avec comme principal ingrédient, le découpage territorial assis sur le principe de « self-government ». Le débat suscité autour de cette gestion s'était plus appesanti sur les aspects politiques reléguant au second plan, les questions économiques essentielles lesquelles n'auront bénéficié que de très peu de pondération.

Si le découpage a donné lieu à l'existence de nouvelles provinces (26 au total), l'objectif est celui de favoriser une démocratie de proximité et par le biais de la décentralisation, la participation citoyenne dans les programmes de développement local. C'est donc ce dernier aspect qui a plus retenu notre attention, car au-delà des motifs politiques qui semblent avoir justifié le découpage territorial et partant la décentralisation, le principal enjeu reste, en sommes-nous convaincu, économique tant il reste vrai que « tout progrès économique rapide exige qu'il ait des organisations locales viables qui puissent prendre des décisions qu'elles exécutent ensuite, tout en restant reliées au réseau national<sup>20</sup>.

Il y a donc lieu de remettre à la surface cet impératif économique qui reste le point focal de toute refonte des structures administratives locales. Et pour cette raison, la présente dissertation s'intéresse particulièrement aux aspects économiques pour lesquels le découpage territorial

<sup>19</sup> MUYER OYONG, Impératif du développement et réforme de l'administration locale au Zaïre, P.U.Z, Kinshasa, 1986, p.6

<sup>20</sup> MUYER OYONG, op.cit, pp.74-75

autant que la décentralisation doivent servir d'appui. Nous tenons essentiellement à connaître comment l'Etat, c'est-à-dire le pouvoir central, doit accompagner les entités locales nées du découpage territorial pour leur développement. En d'autres termes, dans quelle mesure le découpage territorial peut bien conduire à la relance économique de nouvelles entités décentralisées ainsi créées et permettre un bénéfice qui puisse profiter prioritairement aux populations locales ? Voilà la problématique autour de laquelle vont s'articuler nos réflexions dans le cadre de ce travail guidé par l'hypothèse selon laquelle le découpage territorial qui n'est pas une fin en soi doit aboutir à un résultat, celui de réussir la décentralisation, gage de l'effectivité du développement de nouvelles provinces grâce à l'investissement local qu'elle favorise.

En effet, le développement local n'a rien de mécaniste ou d'abstrait. Il est le résultat d'actions concrètes posées par les acteurs centraux et locaux. Les premiers, c'est-à-dire les acteurs centraux ont un grand rôle à jouer dans le transfert effectif de pouvoir ou des compétences au bénéfice de la base à qui l'ont doit garantir un certain nombre d'interventions pour soit créer ou soit encore recréer les conditions de viabilité ou d'expansion économique des entités locales. Les seconds (acteurs locaux) doivent accepter l'interdépendance avec les autres entités en repoussant toute attitude de repli sur soi ou toute velléité séparatiste. C'est à ce prix que le découpage territorial sera porteur de résultat pour la décentralisation et la croissance économique, l'un des volets du développement tant local que national.

Pour avancer, rappelons qu'en sciences sociales, un discours n'est recevable que s'il répond aux exigences méthodologiques. Ainsi, pour que notre analyse rende mieux compte des faits traités, nous avons résolu d'asseoir l'explication sur la méthode systémique basée sur la théorie générale des systèmes. D'après cette théorie, le système est un «rassemblement d'objets, d'éléments ou des parties dans leur articulation réciproque, et dont chacun acquiert sa signification de la place qu'il occupe dans ce tout»<sup>21</sup>.

De son côté, Kinghombe wa Kinghombe voit dans le système, un ensemble dont les éléments ont des propriétés communes plutôt qu'unique, de sorte que toute analyse qui s'y oppose, doit prendre en compte les traits suivants :

- l'identification des éléments qui composent le système ;

- la spécification des caractéristiques des éléments par rapport auxquels les états de systèmes peuvent être décrits ;
- la spécification des lois qui régissent des interactions des éléments et la succession des états de système<sup>22</sup>.

La théorie des systèmes appliquée à l'analyse des faits politiques révèle qu'au sein de l'Etat, tout se tient ensemble, c'est-à-dire que tous les éléments (unités) entrent en interaction pour se conserver à travers les changements et ses propres transformations. Les demandes (input) qui entrent dans le système (Etat) sont traitées et il en sort des solutions (output) lesquelles en cas de satisfaction, redeviennent des nouvelles demandes pour un mécanisme de « feed-back ».

L'Etat congolais vient de se transformer, le processus de pilotage et de coordination des efforts humains pour la poursuite des buts déterminées, s'est décliné en plusieurs centres de décision et d'impulsions parmi lesquels l'on compte les provinces et les entités territoriales décentralisées (ETD). Chacune de ses unités ou sous-unités politico-administratives coopère à la stabilité et à la croissance économique de l'ensemble si bien qu'il faille absolument saisir le mouvement et l'aboutissement du processus. Ainsi, à la faveur d'une analyse systémique, l'on saura mieux situer la portée des décisions, les adaptations, le mode de gouvernance ou de leadership, le transfert de compétences, les hiérarchisations, la répartition des ressources, la politique d'investissements ainsi que l'organisation économique dans son ensemble.

Les données analysées dans ce travail ont été produites grâce aux techniques documentaire et d'interview. Pour cette dernière, c'est-à-dire l'interview, ce sont essentiellement les cadres de l'administration territoriale et quelques opérateurs qui ont été interrogés.

Mise à part cette introduction, le présent travail comporte deux points. Le premier analyse les concepts de découpage territorial, de décentralisation et de développement local.

Le second point décrypte à travers le découpage territorial, les conditions de relance économique de nouvelles provinces pour un développement national équilibré. Une brève conclusion met un terme à cette étude.

<sup>21</sup> THIERRY DE MONTBRIAL, l'action et le système du monde, Presse universitaire de France, Paris, 2002, p.233

<sup>22</sup> KINGOMBE wa KINGOMBE, Initiation à la recherche en sciences sociales, Manuel de sociologie destiné aux étudiants de deuxième et troisième cycles, éd. Le Maisal, Kinshasa, 2006, p.

## I. REPERES CONCEPTUELS ET THEORIQUES

### 1.1. Notion de découpage territorial

#### 1.1.1. Définition :

L'administration d'un Etat conduit généralement à la création des régions géographiquement limitées à l'intérieur desquelles on y installe des relais du pouvoir administrant. Ces régions ainsi créées deviennent des subdivisions politico-administratives dont les appellations varient selon les pays (provinces, département, région, lander, etc.). Le processus peut même toucher les subdivisions politico-administratives les plus inférieures, par exemple une commune qu'on peut découper en plusieurs quartiers ou cantons.

L'on comprend dès lors que le découpage territorial est un concept à la fois géographique et administratif. Si du point de vue géographique, le découpage territorial vise le démembrement de l'espace terrestre national, au plan administratif, c'est plus la création d'une sphère d'action où doit s'exercer le pouvoir de l'Etat qui compte. C'est dans cette vision que Kyungu Shimbi définit le découpage territorial comme une « décision de haute portée politique qui consiste à subdiviser l'espace terrestre national en plusieurs entités administratives de coordination à travers lesquelles s'exerce l'action de l'Etat<sup>23</sup> ».

Privilégiant l'aspect administratif, le professeur Muyer Oyong soutient avec raison que le découpage territorial est une technique de réduction de la sphère de juridiction des grandes assemblées régionales dans le but de rapprocher la population de l'administration, de diminuer la sous-administration et d'assurer un meilleur fonctionnement des institutions locales<sup>24</sup>.

Les deux définitions suffisent pour nous rendre en évidence que le découpage territorial est un concept qui ne peut être enrobé d'un caractère tribal ou ethnique même si les motivations à la base d'une telle décision s'appuieraient sur des considérations subjectives de n'importe quel ordre. C'est ainsi que toute décision de découper un territoire tire sa quintessence sur des critères bien précis que nous abordons dans les lignes suivantes.

#### 1.1.2. Critères de découpage territorial

Le découpage territorial ne s'opère pas de manière arbitraire. Il est généralement le résultat d'un intérêt attribué à certaines parties du territoire national en raison de leurs

dimensions géographique, démographique, économique, administrative, sociologique sans oublier l'importance des moyens de communication. Toutefois, selon l'objectif poursuivi, on n'accorde pas à tous ces critères la même échelle de pondération.

- Critère géographique : dans un pays très vaste, l'intégration est parfois assez difficile. Ainsi, on attribue à certaines entités des superficies peu étendues pour une organisation plus réaliste. Avec le nouveau découpage en RDC, les superficies de 26 provinces se situent dans une fourchette allant de 53.920km<sup>2</sup> à 199.567km<sup>2</sup>, à l'exception de la ville de Kinshasa qui dispose d'un statut particulier avec ses 9.965km<sup>2</sup>.
- Critère démographique : le nombre d'habitants sert également d'élément d'appréciation sûr si l'on veut promouvoir la croissance et le bien-être social.
- Critère économique : ce critère joue beaucoup surtout si l'on veut concilier la bonne administration aux préoccupations du développement économique. La viabilité économique d'une contrée tant du point de vue agricole, industriel, minier ou énergétique peut servir de base au découpage territorial.
- Critère administratif : l'on compte ici plus cette ambition d'améliorer la qualité de la gouvernance locale entre autres en résolvant le problème du retranchement administratif (rapprocher l'administré de l'administrant).
- Critère sociologique : les conflits intercommunautaires, l'homogénéité culturelle ou linguistique, l'intégration des communautés, etc. sont parfois poussés à l'avant-plan pour justifier un découpage territorial.
- Importance des moyens de communication : les facilités d'accès et de mobilité grâce notamment à des routes aménagées, des ports et aéroports et à la présence des cours d'eaux navigables peuvent compter dans la décision du découpage territorial.

### 1.2. La décentralisation

#### 1.2.1. Définition

La science administrative moderne ne manque pas de lettres de noblesse quant à la richesse sémantique qu'elle attribue continuellement au concept de décentralisation. Meya Ngemba voit en la décentralisation le transfert de certains pouvoirs, généralement spécialisés, producteurs des biens ou des services, caractérisés par l'autonomie

<sup>23</sup> KYUNGU SHIMBI, « Découpage territorial pour le développement ou résignation à la fatalité politique in démocratie, décentralisation et économie sociale de marché en RDC, publication de la KAS, Kinshasa, 2013, p.41

<sup>24</sup> MUYER OYONG, op.cit, p.90

administrative et financière par rapport au pouvoir central et où le pouvoir local décentralisé permettant à l'organisation bénéficiaire d'une personnalité juridique propre et distincte de celle de l'Etat ou de la collectivité publique, de décider de fonctionner seul, de s'administrer seul sous le contrôle de tutelle de la part du pouvoir du pouvoir-créditeur<sup>25</sup>.

Pour sa part, le professeur Bob Kabamba définit la décentralisation comme un processus politico-institutionnel de transfert de pouvoirs entre deux personnes morales distinctes, entre un gouvernement central et des collectivités territoriales dans un système étatique. C'est donc une approche organisationnelle visant le transfert du processus de prise de décision le plus près possible du niveau de service ou d'action<sup>26</sup>.

Invoquant les impératifs du développement, Muyer Oyong présente la décentralisation comme un moyen d'assurer le développement harmonieux et équilibré des collectivités locales. Pour se faire, un double objectif politique et administratif est poursuivi. Sur le plan politique, la préoccupation est d'associer le peuple à la discussion et à la gestion des affaires publiques au niveau qui le concerne directement ; au plan administratif, il s'agira de faire des entités territoriales de centres d'initiative, d'impulsion, de décision et de responsabilité afin de relancer le développement économique du pays<sup>27</sup>.

Toutes ces définitions révèlent un certain nombre de traits essentiels sur lesquels il importe de s'y arrêter un moment.

## 1.2.2. Les traits essentiels de la décentralisation

Dans une étude sur la décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo, Vunduawe identifie quatre traits généraux en ce qui concerne la décentralisation<sup>28</sup>.

### 1.2.2.1. L'existence d'un territoire

Le pouvoir politique s'exerce dans un cadre étatique où l'on distingue un pouvoir central (le centre) et un pouvoir local (la périphérie). La décentralisation comme mode de gestion de l'Etat ne peut se concevoir que dans les limites d'un territoire où il s'avère indispensable de distribuer le pouvoir d'Etat entre le centre et la périphérie. Et c'est la décentralisation qui permet cette division verticale du pouvoir entre le centre et la périphérie.

### 1.2.2.2. Election démocratiques des représentants locaux

Décentraliser, c'est démocratiser dit-on. Cet impératif de décentralisation en ce qui concerne la décentralisation se traduit par l'élection qui est le mode de recrutement des acteurs locaux. C'est donc au peuple que revient la charge de désigner les dirigeants des entités décentralisées, ce qui permet la participation politique des citoyens à la gestion des affaires locales. Toutefois, l'élection n'est pas cependant intégrale, dans la mesure où il peut y avoir coexistence d'organes élus et d'organes nommés.

### 1.2.2.3. Les compétences bien définies

L'autonomie dont jouit les entités décentralisées s'exprime entre autre par le droit reconnu à celles-ci de s'auto-administrer pour certaines affaires leur transférées par le pouvoir central. Néanmoins, dans la gestion des affaires, les autorités locales sont soumises à un contrôle de tutelle impliquant plus la légalité que l'opportunité.

### 1.2.2.4. Le moyen d'agir

Etant donné que la responsabilité de la gestion locale revient à l'entité décentralisée seule, le pouvoir central doit se garder d'empiéter sur le pouvoir décisionnel des responsables locaux, de leur faire jouir l'autonomie réelle de gestion pour mettre en marche le « génie territorial » et de leur faire disposer de moyens matériels et financiers dont ils ont besoin pour accélérer le développement local dont les détails sont repris dans le point qui suit.

## 1.3. Le développement local

### 1.3.1. Concept de développement

Dans un point de vue évolutionniste, le mot *développement* se résume à un passage d'un type de société à un autre. Dans cette vision, l'homme doit quitter l'état primitif pour un autre celui dit « civilisé ». Cette conception évolutionniste a inspiré les premiers théoriciens du développement, entre autres Lewis Henry Morgan, Edouard Bernett Taylor, Georges Frazer, Herbert Spencer, W.W Rostow, qui tous ont partagé cette vision évolutionniste.

Cette conception qui ignore le relativisme culturel a fortement péché par son ethnocentrisme. Comme l'a si bien précisé Arona Moreau<sup>29</sup>, l'évolution devant le formalisme scientifique se présente comme une sorte d'astrologie, sans aucune rigueur objective et s'autorise même à anticiper sur le futur en construisant des lois historiques qui

<sup>25</sup> MEYA NGEMBA, A., *Quid d'une décentralisation pour une territoriale de développement en RDC*, éd. MES, Kinshasa, 2004.

<sup>26</sup> KABAMBA, B., « Régionalisme congolais » in le processus de décentralisation en RDC, publication de la Fondation Konrad Adenauer, Stiftung, Kinshasa, 2009, p.93

<sup>27</sup> MUYER OYONG, op.cit, p16

<sup>28</sup> VUNDUAWAWE, te PEMAKO « Question d'actualité relative à la décentralisation territoriale », In *Démocratie, décentralisation et économie sociale du marché en République Démocratique du Congo*, Fondation Konrad Adenauer Stiftung, Kinshasa, 2013, p.38..

<sup>29</sup> MOREAU, A., *Pour refaire l'Afrique, par où commencer*, éd. l'Harmattan, Paris, 1998, p.25

transcenderaient les sociétés et leur évolution. En définitive, l'évolutionnisme est accusé d'être à la base de l'ethnocentrisme et d'un finalisme absolu qui ramènent toute l'histoire des sociétés au monde occidental.

Loin d'être assimilé à l'évolutionnisme, le développement est avant tout un projet de société<sup>30</sup>. La méconnaissance de cette vérité a conduit à la confusion entre développement, modernisation et croissance économique. Cette dernière étant fondamentalement quantitative<sup>31</sup>. A la faveur de cette confusion, le développement s'est inscrit dans une logique d'occidentalisation ou de modernisation et ce, dans un contexte géopolitique où l'idéologie libérale allait se lancer dans une grande offensive expansionniste à l'échelle mondiale. Le développement reposerait ainsi sur une optique d'orientation, d'assistance et de suivi selon une approche économicienne, auscultant du coup les dimensions politique, sociale, culturelle et environnementale qui sous-tendent un développement durable<sup>32</sup>.

En intégrant toutes ces dimensions, l'on comprend bien que le développement ne peut se décréter, ni s'imposer. N'étant pas un résultat spontané, il résulte d'une action consciente de l'individu ou d'une volonté organisée de la communauté. En d'autres termes, le développement s'exprime par un grand sens de responsabilité, la liberté et la capacité d'opérer les choix et la prise en main de sa destinée. Ainsi, le développement doit pouvoir entraîner, dans le milieu et pour le groupe concerné, un véritable changement (mieux-être global).

A la lumière de ce qui précède, nous définissons le développement comme le processus de transformation économique et sociale qui, grâce à l'existence à la fois des moyens qui permettent aux citoyens d'agir ensemble et d'un mécanisme efficace et efficient de production, permet non seulement une large capacité à opérer des choix et à participer à la prise des décisions, mais aussi et surtout un partage équitable des fruits du développement tant pour les générations actuelles que pour les générations futures.

Cette définition permet de voir en filigrane ce que représenterait le concept du développement local explicité dans les lignes qui suivent.

### 1.3.2. Le développement local

Pour une communauté donnée, le développement doit traduire la capacité d'entreprendre, l'efficacité

organisationnelle, la disponibilité du travail, de la productivité, de la planification et de l'administration<sup>33</sup>. C'est donc dans une finalité d'améliorer la qualité de vie des citoyens que nous concevons le développement sans toutefois ignorer la dimension sociologique (traduite pour les valeurs, la structure sociale et les normes sociales) qui doit être appréhendée qualitativement, ainsi que la dimension environnementale qui lui attribue une durabilité dans le temps en termes de préservation d'acquis pour les générations futures.

Quand on observe la question du développement local, c'est plus au niveau de la spatialisation du développement que l'on s'en tient ; en d'autres termes, c'est le développement qui touche le palier local en terme d'échelle par rapport à l'espace national. Vu sous cet angle, le développement local est le résultat d'un processus politique, surtout économique et se caractérise par la capacité de l'appareil politico-administratif local de convertir les ressources en moyens devant permettre grâce aux interventions publiques, de répondre aux besoins fondamentaux de la population locale. C'est ainsi que Prevost (1999) définit le développement local comme un processus endogène d'accroissement durable du bien-être d'une communauté. Il suppose un changement et une amélioration de vie sur un territoire donné. Il est une succession d'événements liés et basés sur le leadership et les initiatives locales. Son but est alors de créer de la richesse en respect avec l'environnement et en procurant une meilleure qualité de vie à la communauté<sup>34</sup>.

## II. BILAN DE LA DECENTRALISATION DU POINT DE VUE DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE DE NOUVELLES PROVINCES

### 2.1. Recherche de la croissance des entités locales de base

La décentralisation, devons-nous le reconnaître, ne se limite pas aux seuls aspects administratifs ou politiques. Si ce mode de gouvernance locale refait aujourd'hui surface, la raison n'est pas moins fondamentalement économique : c'est le développement des entités de base qui est prioritairement visé et plus particulièrement l'amélioration de la qualité de vie des populations de nos villes, nos communes, nos secteurs et nos chefferies.

La RDC avec son immense réseau hydrographique et ses ports, ses multiples réserves forestières, ses minerais, ses richesses agricoles et aquatiques etc. n'a fait que du « sur

<sup>30</sup> MOREAU, A., op.cit, p.44

<sup>31</sup> AHMED SILEM et ALBERTINI, J., *Lexique d'économie*, 10<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2008.

<sup>32</sup> TEKILA KAPAMBA-ZAY, V., « La pensée politique de Cheick Anta Diop pour le développement de l'Afrique » in *Revue Africaine des sciences sociales et humaines*, Kinshasa, sept-2011, p.61

<sup>33</sup> ATTALI, J., *Les trois mondes : pour une théorie de l'après crise*, éd. Fayard, Paris, 1981, p.166.

<sup>34</sup> PREVOST, cité par NTOTO MAVILUKA Samson, *Exode rural et la gestion de la population dans la Province du Kongo-central, Cas des espaces du territoire de Lokula*, Mémoire de licence en Sciences Politiques et Administratives, UNIKIN, 2018-2019, p.11.

place » dans la voie de son développement. Pays autrefois exportateur d'une très grande variété des produits agricoles, le Congo fait aujourd'hui face à une instabilité alimentaire ; pays autrefois bien loti en diverses infrastructures de base, le Congo est devenu aujourd'hui une véritable tour de Babel qu'il faut reconstruire.

Et pourtant, telle qu'elle semble être conçue, la décentralisation congolaise donne l'apparence d'un simple régionalisme politique envisagé sur fond d'un calcul unitariste. Le découpage territorial, dans son expression, ne s'inscrit pas dans une représentation des pôles économiques identifiés, mais bien au contraire aux arcs représentatifs des relations interethniques. Cela est d'autant plus vrai que les problèmes actuellement suscités par le découpage territorial sont essentiellement d'ordres ethnique et non économique.

Il semble vrai que le principe de nationalité a servi de fondement idéologique au redécoupage du pays. Néanmoins, pour réussir la décentralisation, le découpage devrait aboutir à faire de chaque province un pôle économique sans pour autant l'extraire de son identité nationale. Ce pari qui plaide pour l'installation d'une véritable administration locale ne peut être gagné que si les considérations économiques rattachées au bien-être des populations sont mises à l'avant-plan de toute autre considération. La croissance économique de nos provinces, nos villes, nos secteurs et nos chefferies repose sur la décentralisation de l'économie. Ces entités ont besoin des ressources, lesquelles ne peuvent provenir que d'une base économique à la fois viable et valorisée. La décentralisation doit donc intégrer cette dimension de valorisation des ressources locales qui, le moins que l'on puisse dire, est le point de départ de la croissance des entités locales de base.

En définitive, la recherche de la croissance des entités locales de base est aussi un défi majeur de la décentralisation et pour le relever, l'on doit penser à créer des richesses pour permettre à l'Etat d'y extraire autant des ressources que possible aux fins de répondre aux besoins de la population. Et pour créer ces richesses, il faut à travers la décentralisation activer tous les leviers de l'économie locale.

## **2.2. Activation des secteurs moteurs de développement**

L'effectivité du développement d'anciennes comme de nouvelles provinces passent absolument par le financement de la production locale et l'intensification ou la promotion de l'investissement local. Ce processus devra donc permettre à ce que nos provinces deviennent des espaces marchands de grande envergure susceptibles de contribuer à la diversification des matières imposables ou à la

multiplication des faits générateurs qui déclenchent l'extraction des ressources fiscales et non fiscales.

### **2.2.1. Le financement de la production locale**

Le rôle de l'Etat ne se limite pas seulement à découper ou à proclamer la libre administration des entités découpées, mais aussi à accompagner ces entités dans leurs efforts de développement. Il y a d'abord les infrastructures de base qu'il faut implanter et le rôle principal dans ce cadre revient au gouvernement central.

La quasi-totalité des provinces découpées n'ont pas d'infrastructures viables et si elles en ont, le délabrement est le qualificatif approprié à leur appliquer. L'Etat a donc le devoir, sinon l'obligation d'aider les nouvelles provinces dans le développement de leur infrastructures de base (routes, ponts, énergies électriques, etc.). Ce qui permettrait à ces provinces de refaire leur image en vue d'attirer les investisseurs intéressés par l'un ou l'autre secteur de production.

La RDC dont l'économie repose essentiellement sur les ressources minières, compte également des provinces à vocation agricole. L'on soutiendrait que certaines villes de cet immense pays sont nées à partir des petites unités de production agricole, et ces villes tiennent par la viabilité de l'exploitation de certains produits agricoles bien identifiés. Tel est le cas de la ville de Bagata qui est née à partir d'une petite unité de production de la société Plantation Lever du Congo (PLC), il en est de même de Tshela (Kongo-Central) dont la viabilité tient à l'exploitation de l'huile de palme, de Gemena (Sud-Ubangi) avec le café, le cacao, de Banalia avec l'arachide et le coton.

De même, l'on compte de nombreux territoires mieux connus à cause des activités qui leur sont particulières, malheureusement, ces territoires n'ont pas d'appuis financiers et économiques pour mieux développer leurs activités par le fait notamment du faible taux de bancarisation qui, dans le milieu urbain se situe aux alentours de 17% et 0,6% dans le monde rural (INS, 2016). Ces territoires sont privés d'institutions bancaires et financières, ce qui ne leur donne pas la possibilité d'accéder aux crédits pour le financement de leurs activités.

Le découpage territorial avec la décentralisation qui l'accompagne doivent aider à la revitalisation des activités productives des entités de base, en préparant des opportunités pour l'accès aux crédits aux fins de financer la production locale. Dans ce même chapitre, l'Etat devra prévoir des appuis budgétaires importants pour permettre aux provinces ou les entités de base de consolider au plan

de la production locale, les acquis actuels c'est-à-dire les richesses déjà exploitées, et également d'amorcer l'exploitation de nouvelles richesses potentielles qu'elles regorgent.

Le relèvement de niveau de l'activité économique locale a été longtemps handicapé par le manque de financement. Les opérateurs économiques locaux n'ayant pas de garanties à donner aux banques n'ont pu compter que sur leurs faibles moyens si bien que l'économie locale n'a eu que très peu (ou pas) d'effets multiplicateurs. Ce sont donc des « économies de ghetto » ne bénéficiant pas du tout d'apports en valeur ajoutée qui caractérisent encore jusque-là nos entités locales de base. D'où le défi est grand pour sortir, grâce à la décentralisation, l'économie locale de sa léthargie. A ce défi du financement de la production, s'ajoute également un autre, celui de la promotion de l'investissement local.

### 2.2.2. Intensification et promotion de l'investissement local

Le découpage territorial et la décentralisation sont aujourd'hui considérés comme un retour à la territoriale des originaires. L'Etat congolais étant un et indivisible, il revient au gouvernement central de faciliter aux grands opérateurs économiques nationaux de profiter des opportunités que leur offrent les entités découpées. Nul n'ignore la place qu'occupe naturellement les petites et moyennes entreprises (PME) ou les petites et moyennes Industries (PMI) dans le développement de tout pays.

La RDC comporte plusieurs régions économiques éparpillées dans les différentes provinces que compte le pays. Faute d'une bonne gouvernance territoriale, ces régions économiques, surtout celles de l'arrière-pays, ne connaissent plus, à quelques exceptions près, d'importantes infrastructures industrielles et commerciales. Si les raisons sécuritaires peuvent être évoquées pour justifier cette situation, l'explication qui tient plus est que le pouvoir central n'a pas assez œuvré pour l'implantation des investissements locaux dans l'arrière-pays. L'idée récente de création des zones économiques spatiales reste un pas en avant pour que l'on évite les dérives de l'épopée « zone franche d'Inga »<sup>35</sup>.

Les mécanismes sous-jacents à la production et à la reproduction de la force du travail, doivent être appuyés par les interventions de l'Etat, lesquelles structurent et organisent l'espace en général<sup>36</sup>. Faute d'interventions

suffisantes de l'Etat, l'investissement local, surtout celui des autochtones reste encore de faible densité et cela ne permet pas l'éclosion d'un nombre important des PME ou des PMI. Les opérateurs économiques locaux, dans leur grande majorité, ont les yeux rivés sur Kinshasa, où foisonnent de gros marchés et d'innombrables opportunités d'affaires. S'implante à Kinshasa sécurise mieux que risquer la localisation de son capital dans l'arrière-pays, pense-t-on souvent.

Il est donc temps, avec la décentralisation et le découpage spatial du territorial national que l'on ne privilégie point ces politiques publiques économiques qui ont longtemps concentré et géré les investisseurs à Kinshasa. Le pouvoir central a intérêt à adopter une politique d'orientation et de représentation des investissements privés doit les orienter ou les « réorienter » vers les nouvelles provinces afin d'enclencher le processus de formation d'une classe moyenne prête à se déployer dans n'importe quel endroit de la République pour y implanter les activités industrielles ou commerciales qui puissent donner un élan au développement local. C'est au départ de ces activités et de leur développement que l'on peut donner, grâce aux emplois créés, du travail aux populations et susciter du coup l'offre et la demande des biens et des services.

Les politiques publiques économiques à envisager pour intensifier ou promouvoir l'investissement local doivent être définies dans un esprit d'unité nationale. En d'autres termes, la décentralisation économique que l'on prenne ne doit pas aboutir à un « repli » sur soi ou sur son entité. Il faut donc une interdépendance, mieux, une ouverture aux autres entités pour réussir la décentralisation. Cela revient à dire que l'exploitation des richesses naturelles ou des services, quel que soit le lieu de localisation, doivent s'ouvrir aux investissements locaux congolais de n'importe de n'importe quelle provenance, ceci pour conforter l'idée que la décentralisation ne peut renvoyer au plan économique, à la seule prédominance des originaires. Comme l'on dirait la RDC est un Etat ethniquement, culturellement, économiquement différenciée, ses richesses appartenant à tous ses filles et fils. Malheureusement, certains leaders politiques par leurs discours, n'offre pas assez d'ouvertures à cette réalité et sont même portés à « tribaliser » la fonction politique provinciale.

### 2.2.3. Distribution équitable de la croissance

<sup>35</sup> Pour Jean-Claude WILLAME (Zaire : l'épopée d'Inga, chronique d'une prédation industrielle, l'Harmattan, Paris, 1986). L'administration de la Zone franche d'Inga était caractérisée par une « super bureaucratie d'Etat, c'est-à-dire une administration lourde et complexe. Et aussi, la création de la ZOFI n'a pas fait l'objet des études préalables, d'où beaucoup d'incertitude sur la destination des produits, sur les promoteurs des

investissements et sur l'endettement du pays à la suite des services que les investisseurs pourraient réclamer (p.203).

<sup>36</sup> ANDREW, C., Bordeleau, S., et Guimont, A., *L'urbanisation : une affaire*, éditions de l'Université d'Ottawa, 1981, p.11

En réduisant les aires des anciennes grandes provinces, le découpage territorial a introduit un élément nouveau dans la gouvernance territoriale, lequel est sans nul doute, la pluralité des centres d'impulsion pour amorcer et accélérer le développement. Jusqu'au moment où l'on décidait du régionalisme politique, beaucoup de nos villes se trouvaient dans un processus de désindustrialisation et de décapitalisation. Les conséquences directes de cette situation restent l'exacerbation de la pauvreté, l'augmentation du taux de chômage, l'abandon de certaines cultures, la dégradation des infrastructures économiques et sociales.

Cette perte de viabilité de nos villes, surtout celles se trouvant à l'intérieur du pays a provoqué l'exode massif des populations vers la capitale Kinshasa. Le surpeuplement que connaît aujourd'hui la ville de Kinshasa<sup>37</sup> sont essentiellement dues à la distribution inégale de la croissance et, dans ces conditions, l'on ne peut pas parler véritablement du développement local dans des espaces qui se vident sur le plan démographique.

Bien que la caisse Nationale de Péréquation (CNP) ne soit pas encore dotée des structures permanentes, des investissements sur transferts aux provinces et Entités Territoriales Décentralisées (ETD) n'ont été exécutées qu'à hauteur de 22,74% en 2016 contre 13,27% en 2015. Pour ce qui est de leur fonctionnement (pour les 40% de rétrocession des recettes à caractère national) le taux d'exécution de cette rétrocession n'a été que de 70,81% pour la même année<sup>38</sup>. En 2013, le transfert aux provinces au titre de fonctionnement n'a représenté que 69% jusqu'en fin juin (premier semestre). Quant aux investissements liés aux projets des provinces, les dépenses y relatives n'ont connu qu'un taux d'exécution de 9,3%<sup>39</sup>.

Comme l'on peut bien l'observer, il se pose encore un problème de la répartition équitable de la croissance surtout qu'en dehors de 10% de la totalité des crédits inscrits au budget de l'Etat qui reviennent à la CNP, la clé de répartition de l'ensemble du montant représentant les 40% des recettes à caractère national retient que 33% de ces recettes reviennent aux provinces de Kinshasa, de Kongo Central et du Haut Katanga, en raison respectivement de 14,77%, 8,21% et 10,16%. Pour les autres provinces, leur quotité varie entre 1,99% et 5,13%<sup>40</sup>. Les provinces qui n'ont pas assez de ressources en propre sont confrontées à des problèmes de trésorerie pour l'exécution de leurs

programmes de développement. Toutefois, à côté de ce problème de ressources, il y en a un autre qui touche principalement à la qualité de la gouvernance de nos entités territoriales.

#### 2.2.4. Requalifier la gouvernance au niveau local

Tout développement repose sur la stabilité des institutions politiques tant au niveau central que local. Avec le régionalisme politique, l'on assiste à des crises à répétition dans le fonctionnement du pouvoir local. Depuis l'organisation des premières élections démocratiques de la troisième République, très peu d'exécutifs provinciaux sont arrivés à finir une législature suite au foisonnement des motions de censure guidées parfois par des intérêts égoïstes ou partisans. Cette situation a pris une dimension inquiétante dans la mesure où elle ne permet pas à un exécutif provincial de se pencher avec quiétude sur un projet de développement quelconque, ni sur une programmation d'actions à moyen ou à long terme.

Ces crises se sont également signalées au sein des assemblées provinciales où plusieurs motions ont visé les membres des bureaux de ces assemblées surtout les présidents. Les matières qui divisent sont plus nombreuses que celles qui unissent et ce sont les administrés et les opérateurs économiques qui paient les frais de ces dissensions. Les organes locaux sont ainsi devenus des lieux privilégiés pour la lutte politique que d'instances de coordination, ou de pilotage de l'action publique pour le développement. Cette situation décourage tout effort de développement et il est difficile, dans ces conditions, que le palier local sert de point d'attraction aux capitaux industriels importants ou encore facilite le développement de petits capitaux industriels locaux.

### Conclusion

La création de nouvelles entités politiques et administratives est une étape importante qui marque la gouvernance politique de l'Etat congolais. Les réformes entreprises dans ce cadre ont donné lieu à des résultats très controversés au point que l'on s'interroge aujourd'hui sur le bilan du découpage territorial et de la décentralisation qui l'a accompagné. Cet article a porté son intérêt sur les préoccupations économiques dont on croyait trouver des solutions avec la nouvelle configuration introduite par ce régionalisme politique.

<sup>37</sup> Avec une superficie de 9.965 km<sup>2</sup> soit 0,42% % de la superficie totale du pays, la ville de Kinshasa a une démographie estimée aujourd'hui à ± 12.000.000 d'habitants sur approximativement 120.000.000 d'habitants que compte la RDC.

<sup>38</sup> Institut National de la statistique, Annuaire statistique 2017 publié, Mai 2013.

<sup>39</sup> Ministère de Budget, Rapport d'exécution de la loi de finances de l'exercice 2019 au premier semestre, octobre 2019, pp24-25.

<sup>40</sup> Loi des finances n°19/005 du 31 décembre 2019 pour l'exercice 2020, Vol. II, Dépenses, Kinshasa, Décembre 2019, p.63.



A l'analyse des réalités que vivent les provinces et les entités territoriales décentralisées, le découpage territorial et même la décentralisation ne peuvent aboutir à des résultats fructueux que si les entités locales font l'objet d'un accompagnement responsable du pouvoir central. Pour le cas de la République Démocratique du Congo, cet accompagnement fait, malheureusement, défaut pour permettre à ces entités d'assurer la promotion de l'investissement local pour se rendre viables. C'est ainsi qu'il s'avère indispensable que l'Etat ne s'arrête pas à ces réformes mais qu'il s'investisse sur leur effectivité.

## BIBLIOGRAPHIE

- AHMED SILEM et ALBERTINI, J., *Lexique d'économie*, 10<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2008.
- ANDREW, C., Bordeleau, S., et Guimont, A., *L'urbanisation : une affaire*, éditions de l'Université d'Ottawa, 1981
- ATTALI, J., *Les trois mondes : pour une théorie de l'après crise*, éd. Fayard, Paris, 1981.
- Institut National de la statistique, *Annuaire statistique 2017* publié, Mai 2013.
- KABAMBA, B., « Régionalisme congolais » in le processus de décentralisation en RDC, publication de la Fondation Konrad Adenauer, Stiftung, Kinshasa, 2009
- KINGOMBE wa KINGOMBE, *Initiation à la recherche en sciences sociales, Manuel de sociologie destiné aux étudiants de deuxième et troisième cycle*, éd. Le Maisal, Kinshasa, 2006.
- KYUNGU SHIMBI, « Découpage territorial pour le développement ou résignation à la fatalité politique in démocratie, décentralisation et économie sociale de marché en RDC, publication de la KAS, Kinshasa, 2013
- Loi des finances n°19/005 du 31 décembre 2019 pour l'exercice 2020, Vol. II, Dépenses, Kinshasa, Décembre 2019.
- MEYA NGEMBA, A., *Quid d'une décentralisation pour une territoriale de développement en RDC*, éd. MES, Kinshasa, 2004.
- Ministère de Budget, *Rapport d'exécution de la loi de finances de l'exercice 2019 au premier semestre*, octobre 2019.
- MOREAU, A., *Pour refaire l'Afrique, par où commencer !* éd. l'Harmattan, Paris, 1925
- MUYER OYONG, *Impératif du développement et réforme de l'administration locale au Zaïre, P.U.Z*, Kinshasa, 1986
- WILLAME, J., *Zaïre : l'épopée d'Inga, chronique d'une prédation industrielle*, l'Harmattan, Paris, 1986
- NTOTO MAVILUKA Samson, *Exode rural et la gestion de la population dans la Province du Kongo-central, Cas des espaces du territoire de Lokula*,

Mémoire de licence en Sciences Politiques et Administratives, UNIKIN, 2018-2019.

- TEKILA KAPAMBA-ZAY, V., « La pensée politique de Cheick Anta Diop pour le développement de l'Afrique » in *Revue Africaine des sciences sociales et humaines*, Kinshasa, sept-2011.
- THIERRY DE MONTBRIAL, *l'action et le système du monde*, Presse universitaire de France, Paris, 2002
- VUNDUAWE, te PEMAKO « Question d'actualité relative à la décentralisation territoriale », In *Démocratie, décentralisation et économie sociale du marché en République Démocratique du Congo*, Fondation Konrad Adenauer Stiftung, Kinshasa, 2013.