

---

M.E.S., Numéro 123, Juillet – Septembre 2022

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 30 juin 2022

---



## *Revue Internationale des Dynamiques Sociales*

### *Mouvements et Enjeux Sociaux*

*Kinshasa, juillet - septembre 2022*



## REGIONALISME CONSTITUTIONNEL FACE A L'ENJEU DE LA GOUVERNAMENTALITE DE LA RD CONGO

par

**Ir. Benoit-Janvier TSHIBUABUA-KAPY'A KALUBI**

*Chercheur, Unité de politologie africaine (CAPAC)/Université de Liège ;  
Doctorant en sciences administratives et politiques, Université de Kinshasa.*

---

### Résumé

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

Les spécialistes de la question se sont prononcés sur cette nouvelle option retenue lors du Dialogue Inter Congolais de Pretoria en Afrique du sud ; ils qualifient la forme de l'Etat adoptée par la nouvelle Constitution tantôt de « *Fédéralisme assourdi* », pour certains, de « *régionalisme constitutionnel* » pour d'autres. Les plus radicaux estiment que le système congolais mis en place est un pas vers le fédéralisme. Notre préoccupation est d'examiner cette réforme face à l'enjeu de la gouvernementalité de la RD Congo.

### Abstract

In DR Congo, since the colonial era, the question of decentralization has often appeared as a debate on the form of state, federal or unitary.

Specialists in the matter spoke out on this new option chosen during the Inter-Congolese Dialogue in Pretoria, South Africa; they qualify the form of the State adopted by the new Constitution sometimes as "deafened federalism", for some, as "constitutional regionalism" for others. The most radical belief is that the Congolese system put in place is a step towards federalism. Our concern is to examine this reform faced with the challenge of the governmentality of the DR Congo.

**Mots-clés :** *Regionalisme constitutionnel, enjeu de la gouvernamentalite, RDC*

### INTRODUCTION

Les spécialistes de la question, qui se sont prononcés sur cette nouvelle option retenue lors du Dialogue Inter Congolais de Pretoria en Afrique du sud, qualifient la forme de l'Etat adoptée par la nouvelle Constitution tantôt de « *Fédéralisme assourdi* » (Kabamba et Verjans de l'Université de Liège), de « *régionalisme constitutionnel* » (feu Tshilombo Munyengayi de l'Université de Kinshasa). Kabuya Lumuna, lui, estime que le système congolais mis en place est un pas vers le fédéralisme. L'exposé des motifs de la Loi Fondamentale congolaise actuelle revient sur la même question et note qu'il était prématuré d'adopter le Fédéralisme, eu égard à la fragilité manifeste de la situation de la R.D. Congo, sortie à peine de deux +décennies de turbulences de tous ordres.

Si du point de vue du législateur la tâche avait paru simple, politiquement, la mise en œuvre de la réforme de décentralisation en R.D. Congo soulève des passions compréhensibles de la part des acteurs locaux « libérés » et des difficultés et des réticences réelles pour un pouvoir exécutif « dépossédé », du fait de l'approche utilisée.

## I. BREF HISTORIQUE SUR LA QUESTION

En RD. Congo, depuis l'époque coloniale, la question de la décentralisation est souvent apparue sous forme d'un débat sur la forme de l'Etat, Etat fédéral ou Etat unitaire. Ce débat commença, durant la période coloniale, avec l'Arrêté Royal qui regroupa les vingt-deux districts du Congo en quatre provinces dirigées par un vice - gouverneur. Le pays, le Congo belge, étant lui-même dirigé par un Gouverneur Général.

Malgré la centralisation du pouvoir, les premiers responsables des provinces furent soucieux de défendre leur province contre les exigences des autorités de l'administration centrale résidant à Boma, capitale de la colonie à l'époque. Inquiet de cette tendance, qui commença à se manifester clairement au lendemain de la première guerre mondiale, le Pouvoir central colonial, par l'Arrêté Royal du 29 juin 1933 décida une réorganisation administrative en vue de renforcer les pouvoirs du gouvernement central et ainsi réduire sensiblement ceux des provinces. On créa alors six provinces dirigées par des Commissaires de provinces, hauts fonctionnaires, représentants du Gouverneur Général et chargés de l'exécution pure et simple de ses décisions. Par cet Arrêté, on passait d'un Etat unitaire relativement décentralisé à un unitarisme fortement centralisé.

Dans l'enfancement de l'indépendance, le premier texte constitutionnel qui, à sa naissance, a régi la RD Congo, appelé « Loi fondamentale », avait instauré une forme fédérale de l'Etat, un système de démocratie libérale représentative et un régime parlementaire. Les six provinces héritées alors de la colonisation constituèrent le cadre territorial et juridique des Etats fédérés. Cependant, cette première expérience fut dévoyée par la proclamation de deux sécessions et une crise institutionnelle majeure.

En 1964, une Constitution préparée, non plus dans le cadre du Parlement, mais au sein d'une commission neutre, fut présentée au référendum populaire et adoptée, dénommée « Constitution de Luluabourg », elle consacrait un régime présidentiel, une structure fédérale, une augmentation des provinces qui passait de 6 à 21. Malheureusement, elle n'a duré que le temps des dispositions transitoires !

Le coup d'Etat du 24 novembre 1965 imposa dès 1966, la fin de la démocratie pluraliste représentative, et la suppression de tous les mécanismes décentralisateurs qui laissaient à l'Etat du Congo un contenu fédéral. Le nombre des provinces fut réduit de 21 à 8. En d'autres termes, le Président Mobutu mit fin à l'autonomie des provinces dont le nombre passa d'abord de 21 à 12 et ensuite de 12 à 8 plus la ville de Kinshasa érigée en province. La représentation en Province fut dépouillée de tout caractère politique, les services propres des entités fédérées - dont les assemblées et les gouvernements provinciaux- furent supprimés, et les gouvernants des provinces furent considérés comme de simples administratifs, représentants soumis au pouvoir central. Toutefois, une réforme effectuée en 1982 fut ponctuée par la promulgation d'une loi organique portant décentralisation administrative. Autant dire qu'en 1997, à la chute du Président Mobutu, cette loi était pratiquement restée lettre morte.

En 1998, une réforme fut mise en place, au terme du décret-loi 081 complété par d'autres initiatives ou plans gouvernementaux qui définirent une stratégie visant la décentralisation et fondée sur cinq axes : - la détermination du nombre d'entités décentralisées qui fut ramenée de 10 à 4 (la Province, la Ville, les Communes de l'agglomération de Kinshasa, le Territoire) ; - la création de conseils consultatifs ; - la viabilité des collectivités locales ; - les budgets des collectivités locales ; et - la répartition des responsabilités. Cependant, en 2003, la décentralisation n'était toujours pas appliquée selon les prescrits de ce Décret-loi.

Le 18 février 2006, la RDC se dota de la Constitution de la troisième république. Aux termes de l'article 2 de ladite Constitution, la RDC est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces toutes dotées de la personnalité juridique. Ces provinces sont : Bas-Uélé, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uélé, Ituri, Kasai, Kasai

central, Kasai oriental, Kongo-central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Maï-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangui, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangui, Tanganyika, Tshopo et Tshuapa.

Il faudra noter que cette disposition constitutionnelle a élevé au rang de provinces plusieurs districts qui constituent les actuelles provinces. Puis suivra, le 1er août 2008, la promulgation de la loi sur la décentralisation territoriale et administrative qui prévoit fixe la composition, l'organisation et le fonctionnement des Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

## II. DU CADRE JURIDIQUE, DES ENJEUX ET DES PRINCIPES MAJEURS

### 2.1. Du cadre juridique

Les Lois de décentralisation adoptées par le Parlement et promulguées par le Président de la République depuis 2008 sont :

- la Loi n° 08/012/du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces ;
- la Loi organique n°08/015du 07 octobre 2008, portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la conférence des Gouverneurs de province ;
- 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.
- loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces.

Il convient d'ajouter à ces textes de Lois, les textes réglementaires relatifs à la mise en œuvre de la décentralisation pris par le gouvernement. Il s'agit de :

- le Décret n°08/06du 26 mars 2008, portant création d'un conseil National de Mise en œuvre et de suivi du processus de décentralisation en RDC ;
- l'Arrêté d'organisation et de fonctionnement de la cellule Technique d'appui à la décentralisation.

Le double enjeu de la régionalisation politique en RD Congo, auquel il faudrait ajouter un appendice et non de moindre importance, se résumes-en :

### 2.2. Des enjeux :

#### 2.2.1. La Gouvernabilité du pays

D'aucuns arguent que le chaos permanent qui dévaste la RD Congo par ses métastases ne serait pas dû à l'immensité ou à la scissiparité territoriale de cet Etat continent de 2.345.000 km, loin s'en faut. Toute posture objective permet de constater que c'est bel et bien *l'ingouvernabilité* criante et son pendant la *désorganisation* voulue ou subie qui constituent la vulnérabilité manifeste de la RD Congo depuis plus de cinquante ans. Ce sont elles qui, de surcroît, ont valu ce riche pays, potentiellement s'entend, le sobriquet de 'géant aux pieds d'argile'. POURTIER Roland<sup>1</sup> l'exprime mieux en disant : 'Ici tout est possible sauf l'organisation', avant de conclure sur 'l'éclatement de fait d'un territoire sans véritable centralité où les régions les plus actives se situent en périphérie, loin de la capitale politique, elle-même excentrée ; la désintégration des systèmes de transport aidant, l'apparition des nouvelles terrae incognitae, suivant l'expression de J.C. Ruffin, ont transformé l'espace zaïrois en une sorte d'archipel désarticulé peu propice à une gestion centralisée.' Et, pourtant, même le colonisateur avait perçu les

<sup>1</sup> Roland POURTIER, « Congo-Zaïre : un itinéraire géopolitique au cœur de l'Afrique », in Hérodote, n° 86/87, 3ième et 4ème trimestres 1997, pp.42-56

inconvenients de l'ex centralité de la capitale politique et les avantages de la situer au centre du pays, à Kananga ; ce qui aurait fait glaner au pays les avantages d'une économie intégrée et nationale. Pour les raisons d'accès à la mer, et surtout, en suivant la logique même du système économique d'exploitation, l'option externalisée a prévalu. J'en veux pour preuve les pools de développements actuels et l'orientation éloquente des infrastructures de transports ferroviaires et routières.

L'autre ingrédient de cette *in gouvernabilité* est *l'apolitisme colonial*, poursuivi sous forme de *l'infantilisation inhibant et le clientélisme avilissant* par les différents régimes autocratiques qui se sont succédés à la tête du Congo, dont les conséquences néfastes sont : l'imaturité nocive de la classe politique congolaise, sa veulerie et sa perfidie ataviques ainsi que le peu de rigueur et d'orthodoxie sur les règles de l'art de la gestion publique ; l'absence des partis politiques dignes de ce nom, exception faite du M.N.C (Parti National Congolais et dans une moindre mesure l'U.D.P.S et le PALU) ou l'accaparement du pouvoir d'Etat par un parti unique le M.P.R ( Mouvement populaire de la Révolution) qui ont provoqué l'absence des batailles d'idées à partir desquelles se forment des projets de sociétés démocratiques et de développement durable. Ce n'est pas la quasi majorité présidentielle actuelle dans les onze provinces et l'assemblée nationale qui peut améliorer les choses. Que du contraire !

Ce vide abyssal a souvent été comblé, comme par exemple, lors de l'indépendance par des stériles incantations, comme signes de décolonisation, et par les chants prétendus révolutionnaires, en tant que signes de l'authenticité et de la dignité retrouvée au cours du long règne Mobutiste. Cela n'a pas empêché le pays à tomber dans les abîmes de sécessions et rebellions, avec le concours assidu de l'extérieur et des pays voisins. A partir de l'épilogue du régime Mobutu constituée des ingérences extérieures, de la recrudescence des rebellions en lutte pour le pouvoir d'Etat avec leur lot d'abominations (zones de non droit, viols systématiques en tant qu'armes de guerre, pillages, etc.), la situation de ce pays sans boussole et sans gouvernabilité s'était aggravée et est encore fragile. Le bon sens et l'évidence, sans tomber dans le piège du *déterminisme géographique*, permet d'affirmer que c'est, entre autres, la géographie (l'immensité et la scissiparité du territoire congolais) qui commande la régionalisation rationalisée et consolidée de l'Etat, plus de 32 ans après le centralisme désuet du système Mobutu et son instrument, le parti-Etat.

Jean-Claude Bruneau s'interroge si cette évidence exclut-elle le risque de 'balkanisation ethnocentrique<sup>2</sup>, que consacrerait politiquement l'écartèlement de l'espace congolais ? Objectivement, la réponse est oui, car selon l'esprit et la lettre de la constitution du 18 février 2006, l'enjeu officiel de la régionalisation est *la gouvernabilité et le développement durable* et non *l'ethnisation de la République*. Et ce, d'autant plus que, même si le maillage territorial donne, une fois de plus, une visibilité aux ethnies en tant que peuples pré coloniaux ou référentiel social incontesté, celles-ci se sont émancipées de l'ethnisation en acquérant un nouveau statut, en l'occurrence, celui des « Entités territoriales décentralisées » pour sceller la réconciliation avec la République importée.

C'est ici qu'il sied de constater la réalisation du principe de *républicanisation* du pouvoir traditionnel<sup>3</sup>, cher à Mwayila Tshiyembe.

## 2.2.2. Le Développement durable à y imprimer

<sup>2</sup> Jean-Claude BRUNEAU, « Les nouvelles provinces de la République Démocratique du Congo : construction territoriale et ethnicités », L'espace politique (En ligne), 30 juin 2009, p.12

<sup>3</sup> MWAYILA TSHIYEMBE, Etat multinational et démocratie africaine, Paris, L'Harmattan, 2001, p.120 et suivantes

L'exposé des motifs de la constitution du 16 février 2006 stipule : ' Dans le but d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base, le constituant à structuré administrativement l'Etat congolais en 25 provinces plus la ville de Kinshasa, dotées de la personnalité juridique et exerçant des compétences de proximité énumérées dans la présente constitution'. Selon cet entendement, les vecteurs du développement durables sont les provinces et entités territoriales décentralisées.

La restructuration qui a eu lieu en RD Congo érige deux espaces : « l'espace de la démocratie locale » et « l'espace du développement durable »<sup>4</sup> et donne ainsi corps et signification à la capacité collective des Congolais à se gouverner dès la source, en tant qu'êtres pensants, libres et responsables de leurs actes, guidés par la raison et au service de l'intérêt général. Il s'agit en fait d'instituer un leadership néo-gouvernemental aux niveaux central, provincial et local dont l'action est fondée sur l'unique enjeu qui vaille : l'enjeu du progrès économique et social, condition sine qua non de l'enracinement dans la durée, de la volonté de vivre ensemble en vue de forger un destin commun. A cet effet, l'option de la régionalisation est la condition essentielle pour satisfaire les besoins vitaux des citoyens et des peuples du Congo dits des ethnies, membre de la nouvelle société démocratique, assurés dorénavant de manger, boire, se vêtir, se loger, se soigner, travailler, éduquer leurs enfants<sup>5</sup>, etc.

Au demeurant, c'est la survie des citoyens et des communautés de destin qui détermine le sens de l'économie, définit la valeur marchande des biens naturels, crée les conditions de maîtrise totale ou partielle de cette activité humaine en fonction de l'intérêt général et de la disponibilité des biens et services. L'enjeu dit progrès économique et social est imbriqué dans le développement durable. En ce sens, la durabilité du développement n'est acquise que lorsqu'il permet au leadership sociétal de créer autant de richesses pour satisfaire les besoins des générations actuelles, qu'il préserve les capacités des générations futures à satisfaire les leurs, dans le respect de l'équilibre entre la mise en valeur des ressources et la protection de l'environnement sinon de la biodiversité<sup>6</sup>.

### 2.3. Des options opérationnelles

#### 2.3.1. L'Erection de centres de gravité systémique ou des paliers constitutionnels de pouvoirs<sup>7</sup> :

La particularité notable de la régionalisation congolaise est le découpage territorial en trois paliers constitutionnels : le pallier de l'Etat, le pallier des provinces et le pallier des Entités territoriales décentralisées (Villes, Commune, secteur, Chefferie), en tant que variable dépendante de la gouvernabilité et du développement durable. Non seulement chaque pallier constitutionnel est soumis aux principes de libre administration et d'autonomie de gestion des ressources économiques, humaines, financières et techniques ; à chaque pallier constitutionnel correspondent des compétences exclusives et des compétences partagées ou concurrentes ayant une portée générale ( Articles 201, 203 et 204 de la constitution), y compris les institutions quasi équivalentes sauf le Senat ( Assemblée nationale et Gouvernement et Assemblée provinciale et Gouvernement provincial).

Nonobstant le fait que tout l'espace public national soit soumis à la souveraineté de la constitution, deux ordres s'emboîtent dans l'ordonnancement juridique : la loi est la compétence exclusive de l'Etat (par le biais du Parlement), tandis que les Edits relèvent

<sup>4</sup> Idem

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> MWAYILA TSHIYEMBE, Ibidem.

<sup>7</sup> Pour le développement de ce point, lire : MWAYILA TSHIYEMBE, Le défi de l'armée républicaine en République Démocratique du Congo, Paris, L'Harmattan, 2005, p45 et suivantes



de la compétence exclusive des provinces (articles 205, alinéa 1). Toutefois, L'Assemblée nationale ou le Sénat peut, par une loi, habiliter une Assemblée provinciale à légiférer sur des matières de la compétence exclusive de la province (article 205, alinéa 2 et 3). Dans tous les cas, la législation nationale prime sur la législation provinciale (article 205, alinéa 4).

### 2.3.2. Le palier constitutionnel de l'Etat<sup>8</sup>

Le palier constitutionnel de l'Etat est le premier socle de la gouvernabilité. Il est à ce titre, le pont d'ancrage du « leadership collectif, structurel, sociétal » dans ses dimensions néo-républicaine, néo-démocratique, néo-national et néo-gouvernementale.

Néo-républicaine, le leadership étatique est la synthèse du modèle de gouvernabilité traditionnelle fondé sur la culture de la monarchie constitutionnelle (royaumes Kongo, Kuba, Luba, Lunda, etc) et occidental fondé sur la république ou l'individu/citoyen est au cœur de l'espace public avec des droits et des libertés fondamentales, auxquels sont attachés les devoirs opposables à l'Etat, dont le peuple en corps est source du pouvoir.

Ainsi formaté, le leadership sociétal est une République cosmopolite, post-nationale ou multiethnique, reposant sur trois trames<sup>9</sup> :

- un pouvoir majoritaire : « Le Président de la République nomme le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire après consultation de celle-ci ». Article 78 ;
- un pouvoir contrôlé : « Le Président de la République déclare la guerre par ordonnance délibérée en Conseil des ministres après avis du Conseil supérieur de la défense et autorisation de l'Assemblée nationale ». Article 86 ;
- un pouvoir contestable : « L'opposition politique est reconnue en République Démocratique du Congo. Les droits liés à son existence, à ses activités et à sa lutte pour la conquête démocratique du pouvoir sont sacrés ». Article 8 ;
- un pouvoir limité et précaire : « Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois ». Article 70. Par ailleurs, « la forme républicaine de l'Etat, le principe de suffrage universel, la forme représentative du Gouvernement, le nombre et la durée des mandats du Président de la République, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical, ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle ». Article 220.
- un pouvoir responsable de ses actes : la responsabilité pénale du leadership de l'action doit être clairement définie, pour lever l'équivoque, notamment dans les cas suivants : violation de la constitution (devant la Cour constitutionnelle) ; corruption, concussion, détournement des deniers publics (Cour de Cassation) ; haute trahison en matière de guerre (Haute Cour militaire en tant que Chef suprême des armées) conduite par mensonge ou en cas de violation de l'Etat d'urgence.

A travers ce processus de transformation, c'est la refondation du pacte républicain qui est à l'œuvre, en vue de réconcilier la modernité traditionnelle et la modernité importée<sup>10</sup> sous forme du néo-républicanisme. Et ce, pour briser la tradition républicaine importée et longtemps attachée à la promotion d'un citoyen abstrait, arraché à ses appartenances singulières, en combattant les particularismes locaux.

### 2.3.3. Le leadership provincial et local

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> Idem

<sup>10</sup> MWAYILA TSHIYEMBE, Etat multinational et démocratie africaine. Sociologie de la renaissance politique, Paris, L'Harmattan, 2001.



Le leadership de l'action, au niveau provincial et local (Entités territoriales décentralisées), se trouve entrelacé par la chaîne d'ordonnancement des capacités et exercées dans les mêmes conditions de clarification des pouvoirs et des responsabilités, tant au niveau des assemblées que des gouvernements ou exécutifs, y compris la Chefferie et le secteur.

Selon les projections du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, la recomposition de la géopolitique interne de la RD Congo pourrait déboucher, au bout du processus, sur la création de plus de 1200 gouvernements et assemblées. Si un tel pari est tenu, le pays qui s'appelle gaillardement République Démocratique du Congo, sans être sociologiquement, politiquement, culturellement ni une République ni une démocratie, pourrait alors, recouvrer la plénitude de son nom, mais perdre en rationalité et en cohésion interne. ; pour rencontrer cette préoccupation, il faut procéder à un réajustement des mécanismes retenus dans les lois en vigueur par un découpage rationalisé des nouvelles provinces et leur consolidation ( Regroupement des districts contigus, érection des régions économiques trans provinciales et diversification ethnique au sein des provinces regroupées ainsi que l'accroissement des potentialités réunies en lieu et place de l'éparpillements, création des infrastructures communes de développement entre provinces voisines, la dévolution partielle de la compétence diplomatique, etc.).

#### 2.4. Des principes fondamentaux : libre administration et autonomie de gestion

En tant que variable structurelle de la géopolitique interne de la RD Congo, la gouvernabilité et le développement durable s'articule autour de quatre principes : l'unité dans la diversité, la libre administration, l'autonomie de gestion et l'égalité de traitement ( articles 1,3) et de trois champs d'action historiques ou paliers constitutionnels à savoir : le palier de l'Etat, le palier des provinces, le palier des Entités territoriales décentralisées ( villes, communes, secteurs, chefferies) en tant que variables dépendantes.

##### 2.4.1. Le principe de libre administration

Il concilie le principe de liberté et de responsabilité avec les exigences d'efficacité et de compétitivité qui s'imposent à l'Etat, aux provinces ainsi qu'aux Entités territoriales décentralisées. Il clarifie les responsabilités et les compétences entre les trois paliers constitutionnels, telles qu'elles sont énoncées par la constitution et les lois organiques portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces d'une part, composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces d'autre part, lois adoptées par le Parlement le 7 et le 9 juillet 2008. Par ailleurs, les enjeux de la libre administration sont de trois ordres : la démocratie locale, la coopération entre les trois paliers constitutionnels, la solidarité au-delà de l'autonomie de gestion et de la coopération. La démocratie locale est l'idée d'une symbiose, d'une identité entre le local (Entités territoriales décentralisées) et la démocratie. Le local dispose en droit, des leviers démocratiques incontestables, par le biais d'institutionnalisation des compétences et des garanties juridictionnelles dévolues aussi bien aux organes délibérants qu'aux organes exécutifs de la ville, de la commune, du secteur et de la Chefferie, dont l'élection au suffrage universel direct est la règle, la désignation l'exception (niveau de participation et d'exercice de pouvoir, de légitimité démocratique, démocratie directe et indirecte).

Conformément à l'esprit du constituant, le législateur congolais confirme le principe de « libre administration » d'une entité territoriale décentralisée dans la mesure où elle décide librement dans la sphère de ses compétences qui lui sont conférées sans immixtion de l'autorité provinciale (Exposé des motifs, Loi organique 2008).

##### 2.4.2. Le principe d'autonomie de gestion

Dans l'esprit du constituant, l'autonomie de gestion ne veut pas dire indépendance des provinces ou des entités territoriales décentralisées « La constitution du 18 février

2006 proclame le caractère uni et indivisible de la République Démocratique du Congo. Elle institue deux échelons d'exercice du pouvoir d'Etat : le pouvoir central et la province à l'intérieur de laquelle se meuvent des entités territoriales décentralisées que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie ainsi que d'autres circonscriptions administratives ». (Loi organique, 2008).

Il s'agit d'une part, d'une *exigence démocratique*<sup>11</sup> qui veut que le pouvoir soit rapproché du citoyen, ses responsables facilement identifiables, ses résultats régulièrement évalués et sanctionnés ; d'autre part d'une *exigence d'efficacité économique et sociale* car le développement des provinces et des entités décentralisées dépendra beaucoup de la mobilisation des acteurs qui y vivent et que, par ailleurs, des services publics locaux semblent en principe, mieux à même de répondre à la diversité des besoins collectifs.

Dans certains cas aussi, l'autonomie locale se nourrit du sentiment d'appartenance à un groupe humain dont le vouloir vivre collectif résulte de l'expérience concrète du développement partagé. En d'autres termes, le principe de l'autonomie participe à la dynamique du champ d'action dont l'enjeu est triple : quelle autonomie de gestion les Entités territoriales décentralisées ont-elles besoin pour jeter les fondations d'une démocratie locale ? (Nécessité de contrôle, transparence, participation, évaluation). Quelle autonomie de gestion les EDT ont-elles besoin pour accroître leur efficacité économique et sociale ou le développement durable ? (Développement équilibré et durable des EDT, création des richesses par l'emploi, lutte contre la pauvreté et l'exclusion, compétition entre EDT pour stimuler l'esprit de la gagne et partenariats, services publics adaptés au besoin des habitants) ; Quelle autonomie de gestion les EDT ont-elles besoin pour créer un nouveau lien social et la solidarité entre les territoires ? (Aspects financiers notamment la péréquation faite par l'Etat au profit des provinces et EDT moins nanties, création de nouvelles infrastructures en vue de la compétition économique et sociale).

Les lois organiques portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, confirment la validité de ces principes à travers l'indépendance des organes, la nature des prérogatives juridiques, la définition des activités susceptibles d'être déployées par les provinces et les EDT et le pouvoir d'autorégulation, budget propre et ressources propres etc. Dans cette optique, le leadership sociétal est une démocratie de proximité ou démocratie participative, corroborée par les principes de libre administration, d'autonomie de gestion, d'égalité de traitement concernant l'Etat, les 26 provinces y compris la ville de Kinshasa et les Entités territoriales décentralisées (constitution 2006, art 3).

### III. DE LA MISE EN ŒUVRE ET DES CARENCES

#### 3.1. Du Découpage territorial en vigueur

En optant pour la « décentralisation - découpage », la RDC n'innove pas. Plusieurs pays africains ont opté pour les réformes de décentralisation à la suite des crises économiques, sociales et/ou politiques qu'ils ont connues. Ainsi, la décentralisation n'est pas la dernière mode en matière de développement, mais représente une refonte radicale des relations entre l'Etat et ses citoyens suite à l'échec total d'une série de

<sup>11</sup> Alain MENEMENIS, « Trois questions sur l'avenir de l'autonomie locale » in Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ? Editions de l'aube/SEGPB, 1999, pp.17-27.

modèles de gouvernance qui confiaient des pouvoirs forts à un Etat central et souvent uni-partite, pour apporter la prospérité économique et la paix sociale. Cependant, ce nouveau paysage institutionnel et l'émergence de nouveaux acteurs, et élus locaux, a des répercussions sur le fonctionnement des institutions provinciales voire locales entraînant des changements dans le mode de fonctionnement des services techniques déconcentrés et des niveaux de concertation (provincial, territorial et local). Aussi, comme un fleuve irrigué par de nombreux affluents, de plus en plus l'on entend des voix s'élever pour ou contre le « découpage territorial », rappelant l'époque de la tour de Babel avec son cortège de divisions et d'incompréhensions. D'où l'intérêt de la présente réflexion qui entend cogiter sur les contours de la « décentralisation -découpage » en RDC et son appréhension pratique.

Le découpage territorial envisagé par la RD Congo, miroir au travers duquel le commun des mortels perçoit la décentralisation, devrait être ressenti comme une opportunité car offre des avantages si l'on prend en compte les dimensions continentales de du pays qui se situent à 2.345.410 Km<sup>2</sup>, estime, le sénateur Jacques MBADU NSITU, ancien gouverneur du Bas-Congo, qui avait fait une importante restitution devant députés et sénateurs lundi 8 octobre 2008" dans un exposé intitulé : « Problématique du découpage territorial de la RDC : Opportunité et avantages - faiblesses - avis et considérations ». Il affirme que plusieurs pays, moins vastes que le nôtre, ont recouru à cette technique pour une meilleure gestion de leur espace national.

A titre d'exemple, il cite : La France qui, avec 550.000 Km<sup>2</sup>, environ quatre fois moins que la RDC, est découpée en plus ou moins 100 Départements ou provinces, en 341 Arrondissements ou territoires, en 4.039 Cantons ou Secteurs/Chefferies et en 36.783 Communes ou Groupements. L'Allemagne qui, avec 357.050 Km<sup>2</sup>, environ sept fois moins que la RDC, moins vaste que la province de l'Equateur qui mesure (403.282 Km<sup>2</sup>), est pourtant découpée en 16 Régions/Länder ou Provinces, en 26 Districts ou Territoires et en 16.127 Communes (Secteurs ou Chefferies).

Vu sous cet angle, la Décentralisation a l'avantage de rapprocher l'administration de l'administré, d'associer les communautés de base dans la gestion de la cité à travers des organes élus, dotés des pouvoirs spécifiques propres dans des matières telles que définies dans la Constitution.

A titre illustratif, il indique que la province Orientale actuelle, la plus vaste de la RD Congo avec ses 503.293 Km<sup>2</sup>, est aussi vaste qu'un pays comme l'Espagne et dépasse de loin le Cameroun (475.442 Km<sup>2</sup>), la Suède (449.964 Km<sup>2</sup>). -Les Provinces du Katanga et de l'Equateur, avec respectivement 496.877 Km<sup>2</sup> et 403.282 Km<sup>2</sup>, sont de loin plus étendues que : -Le Japon (377.801 Km<sup>2</sup>) ; -la Côte d'Ivoire (322.462 Km<sup>2</sup>) ; -l'Italie (301.278 Km<sup>2</sup>). -Le Bandundu, qui a 295.580 Km<sup>2</sup>, supplante le Royaume Uni (244.100 Km<sup>2</sup>) ; la Roumanie (237.500 Km<sup>2</sup>). -Le Kasai Oriental, le Kasai Occidental et le Maniema, avec respectivement 169.886 Km<sup>2</sup>, 156.967 Km<sup>2</sup> et 132.250 Km<sup>2</sup> de superficie sont plus vastes que les pays suivants : la Corée du Nord (120.538 Km<sup>2</sup>) ; la Corée du Sud (99.221 Km<sup>2</sup>) ; le Portugal (92.072 Km<sup>2</sup>). -Le Sud-Kivu, le Nord-Kivu et le Bas-Congo avec respectivement 69.130 Km<sup>2</sup>, 59.483 Km<sup>2</sup> et 53.920 Km<sup>2</sup> dépassent largement les Pays-Bas (34.182 Km<sup>2</sup>) ; la Suisse (41.418 Km<sup>2</sup>) ; la Belgique (30.518 Km<sup>2</sup>). -La ville de Kinshasa est, avec ses 9.965 Km<sup>2</sup>, 3 fois plus étendue que le Luxembourg (2.586 Km<sup>2</sup>).

### 3.2. Des carences<sup>12</sup>

Avec toutes ces données, on ne peut que soutenir l'opération du découpage de notre pays qui, à mes yeux, est une opportunité, car elle vise à corriger la situation qui fait de la RD Congo un pays aux provinces trop vastes, difficilement gérables et a l'avantage de rapprocher les gouvernés des gouvernants. Toutefois, cette opportunité,

<sup>12</sup> Idem et démonstration de MBADU

poursuit-il, présente des faiblesses dans la mesure où le découpage projeté a pour socle la transformation des anciens Districts en Provinces, excepté le Bas-Congo. On a l'impression que l'on n'a pas tenu compte des critères objectifs de viabilité des nouvelles provinces à créer. En effet, il n'y a eu ni recensement des populations, ni consultation préalable des populations concernées, ni inventaire des ressources disponibles dans chaque province à créer, ni consolidation du sentiment du vouloir-vivre collectif et encore moins la formation des experts et animateurs de la Territoriale.

Bien plus, on n'a pas non plus tenu compte des infrastructures administratives ; du redéploiement des fonctionnaires ; des moyens financiers à mobiliser pour appliquer la décentralisation ; des textes réglementaires ; du renforcement des capacités de gestion. Cela a pour conséquence que, certaines provinces à créer manquent presque de tout. Le seul critère consiste à faire des anciens Districts des provinces pour asseoir ce découpage territorial. Même là, il y a à redire dans la mesure où la province Orientale, la plus vaste des 11 Provinces du pays, ne sera découpée qu'en quatre provinces. Le Katanga, avec une superficie de 496.877 Km<sup>2</sup> et 8.949.000 habitants, n'alignera que quatre provinces alors que celle de l'Equateur avec 403.292 Km<sup>2</sup> et 6.414.000 habitants en disposera cinq. Une proportionnalité artificielle. L'actuelle province de Bandundu, avec 295.580 Km<sup>2</sup> et 7.018.000 habitants, ne sera subdivisée qu'en trois provinces au même titre que le Kasai Oriental deux fois moins étendu (169.886 Km<sup>2</sup> et 5.421.000 habitants). Il n'y a aucune logique physique ni économique et encore moins managériale. La superficie de la nouvelle Province du Kasai Oriental créée avec ses 9.481 Km<sup>2</sup>, est moins étendue que la ville-province de Kinshasa qui a 9.965 Km<sup>2</sup> et entre plus de 5 fois dans la Province actuelle du Bas-Congo qui, elle, a 53.920 Km<sup>2</sup>. Il ne s'agit ni plus ni moins d'un découpage tendancieux sur fond de considérations purement politiques et de séparatisme. D'autre part, la configuration de certaines nouvelles provinces créées repose sur des critères purement ethniques. Certains cas qui ne manquent pas d'intérêt. Il s'agit notamment des provinces ci-après : Le Kasai Oriental est exclusivement pour les Baluba ; Le Kabinda pour les Basonge ; Le Sankuru pour les Batetela ; Le Kasai Central pour les Lulus ; Le Nord-Oubangi pour les Ngbandi et nous en passons ...

Comme on le voit, si le découpage est une opportunité et offre des avantages à même de favoriser le développement en RD Congo, cette projection ne semble pas régler la problématique de la gestion territoriale du pays, au contraire, elle crée plus des problèmes qu'elle n'en résout. Ce qui est sûr, c'est que dans la mesure où l'on n'a pas pris en compte des critères objectifs pour découper certaines provinces, il va inévitablement se poser des problèmes dans l'application du processus. En plus de leur fragilité, les nouvelles provinces connaîtront des multiples conflits des frontières et de transfert des patrimoines sans ignorer les questions de la multilarité.

## CONCLUSION ET PERSPECTIVES

La régionalisation de l'Etat congolais s'inscrit dans la *sociologie d'invention*<sup>13</sup> ou de refondation de l'espace politique global, sans en assumer l'ambition ni pousser jusqu'au bout la consolidation des paliers des pouvoirs établis. Elle entame, à contrario, la rationalisation du processus d'agrégation des territoires morcelés et des pouvoirs de proximité afin de maximiser les conditions de gouvernabilité et de développement durable tout en espérant minimiser, pourtant, les vulnérabilités. La maîtrise de la scissiparité territoriale par la redistribution des pouvoirs de proximité serait une stratégie à double détente<sup>14</sup>, si est seulement si, la rationalisation usitée était sortie des sentiers battus.

L'objectif est certainement de contrôler les dangers du dedans et repousser les menaces du dehors inhérents à l'enchevêtrement de quatre polarités spatiales à fondre,

<sup>13</sup> Bertrand BADIE et Guy Hermet, *Politique comparée*, Paris, PUF, 1990, pp.240-242

<sup>14</sup> Point de vue de l'auteur, TSHIBUABUA-KAPIA KALUBI Benoit-Janvier.



diversifier et consolider, à mon avis : Est ( les guerres récurrentes du Kivu Nord et Sud liées aux enjeux géopolitiques, démographiques et économiques rwando-burundais ) ; Nord-Est ( les agressions de la LRA et des guerres des nomades Mbororo correspondant aux enjeux géostratégiques et économiques Ouganda-soudanais) ; Nord-Ouest ( les violences ou revendications attribuées au groupe Enyele à l'Equateur, adossées aux enjeux géo politiques centrafricains ) ; Sud-Ouest ( les violences ou les revendications du groupe Bundu dia Kongo dans le Bas-Congo, rattachées aux enjeux géopolitiques angolo-cabindais).

Il y a moyen d'exploiter, par ailleurs, la Conférence des Gouverneurs de province en l'élargissant et en la démocratisant en vue de solutionner les questions vitales, en suspens, reprises entre autres dans le chapitre des défis ci-dessus.

De la nouvelle articulation de la démarche, des observations significatives et du processus. Il semble utile de revoir le processus de décentralisation en R.D. Congo et la déterminer plutôt à partir de la base qu'à partir du sommet. On part jusqu'ici du pouvoir central qu'on dilue. Mais à terme, ce sera plus efficace de réfléchir à partir de la base qu'on renforce. A cet égard, KABUYA soulève les observations suivantes, à même d'ouvrir des pistes pour aller un peu plus loin :

Il y a une trop grande disparité, en termes, de superficie et de populations concernées, entre les communes, les secteurs, les chefferies. Il y a des chefferies qui ont plus de 20.000 km<sup>2</sup> et qui ont le même statut que des communes de 2.000 km<sup>2</sup> à peine. Il ne paraît pas nécessaire de garder la distinction entre secteur, chefferie, commune. On peut envisager utilement de définir autrement l'unité politico-administrative ou territoriale du pays en indiquant la commune par ex. comme le plus grand dénominateur commun dans l'organisation territoriale de la RDC. Il faut aussi rappeler que tous les pays qui ont organisé et réussi leur décentralisation sans querelles déchirantes internes ou à travers des querelles déchirantes (Belgique), offrent d'abord une expérience d'autonomie locale reconnue à la commune bien avant même le processus intégral de décentralisation. Et dans ces expériences, la commune est la base solide de la fondation de l'Etat moderne. Pour mémoire, la France a fonctionné longtemps avec 100 départements, mais à la base avec 36.600 Communes. La Belgique, unitaire, aujourd'hui fédérale, a compté plus de 300 Communes pour 30.000 Km<sup>2</sup>. En R.D. Congo, même si l'autonomie communale est reconnue dans la Constitution de février 2006, la tâche reste celle de définir les bons critères pour délimiter la Commune, subdivision de base, plutôt que de s'arrêter aux secteurs ou aux chefferies.

Deux principes peuvent, suivant Kabuya, guider la démarche :

- Partir du village (localité) par regroupement ;
- Généraliser la Commune sur toute l'étendue du territoire national.

Le repère le plus sûr qui rencontre le Congolais au quotidien dans sa sociologie et dans son économie, c'est le *village* ou la localité. On partirait de cette réalité bien ancrée pour organiser le développement et l'administration d'un grand pays comme le Congo. Lors recensement scientifique de 1984, on a compté, à travers le pays, 81.817 villages ou localités pour 5.412 groupements. On a vu aussi des groupements avec 82 villages (Lubao par exemple) et des groupements avec 7 villages.

Les 5.412 groupements se retrouvaient à travers 476 collectivités- chefferies et 261 collectivités- secteurs. Ce sont ces réalités tangibles qui devraient guider la démarche et permettre d'oublier la peur de l'immensité territoriale, ou la peur de la diversité, car il faudra réveiller les villages endormis dans les territoires et les ouvrir au développement et à leur pleine réalité d'un Congo uni qui leur appartient. L'article 4 peut être exploité dans ce sens. Les lois organiques préconisées par les articles 194 et 196 de la Constitution offrent une autre opportunité pour retenir ces réalités, non seulement dans l'organisation et le fonctionnement des services publics des provinces et des entités

territoriales décentralisées, mais encore et plus dans la définition des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces. Ce qui n'a pas été le cas pour le moment.

Pour cela,

- il faudrait partir de la conviction partagée selon laquelle la décentralisation est d'abord une exigence du développement, et que la *démocratie* «réveillée» [5] aujourd'hui et le *suffrage universel* présenté au Citoyen amènent à ne pas oublier que le Congo, c'est celui des villes certes, mais aussi celui des villages; et *c'est dans les villages qu'il y a la priorité du développement* ;
- il est nécessaire que la décentralisation soit comprise en tant qu'un processus lent et progressif. Ses effets majeurs sont et doivent être dans le développement durable du pays. En tous les cas, le fait de l'affirmer dans la Constitution est déjà un grand pas. La loi organique l'organise. Mais si ces 2 obligations relèvent du niveau central ou national, il est indispensable que les Provinces s'attèlent à la *tâche du recensement des villages et à l'organisation des Communes*, non seulement dans les « villes », mais aussi par *regroupement optimal* des secteurs, des Chefferies et des villages. C'est l'un des préalables.

On ne suggère pas, au vue de tout ce développement, la remise en cause du processus en marche, mais son ajustement, de façon à élaguer en son sein les « reculades contre-productives » vis-à-vis de la perspective historique en faveur du fédéralisme. Cela est possible dans un cadre politico-technique de dialogue et de concertation ainsi que par une vision éclairée des options et décisions diverses qui l'accompagnent. Pour tout prendre, il est souhaitable, par exemple, que la disposition sur le découpage territorial soit reconsidérée afin de procéder à la recherche des espaces pertinents, susceptibles d'aider le pays, comme apport à l'amélioration organique du pouvoir et à la rationalisation d'un fédéralisme multinational endogène d'échelles et décentralisé en R.D. Congo. Ce qu'il faudrait aussi rechercher dans le processus en cours en R.D. Congo, c'est à mon avis, une vision claire du type de décentralisation qu'on souhaite, des enjeux et défis qui commandent la décentralisation congolaise, une cohérence et une synergie entre les différentes activités entreprises à cet effet, et enfin, une institutionnalisation du mécanisme officiel préposé à cette tâche. La situation d'aujourd'hui ne semble pas se dérouler dans ce sens. En plus du fait qu'elle disperse les moyens et les énergies, elle est susceptible de créer de la confusion dans le chef des intervenants, tant internes qu'externes. On ne décentralise pas contre celui pour qui on décentralise. C'est toute l'importance que prend l'institution d'un mécanisme officiel indépendant, participatif et autonome, relevant du Chef de l'exécutif ou du parlement. L'approche sectaire prive le processus de la cohérence, et, est source de conflits.

La vivacité d'une démocratie ne procède-t-elle pas entre autres de la liberté de la parole et de la multiplication des espaces publics où, comme le préfère Kant<sup>15</sup> : faire un autre usage de la raison, un usage public donc, bien plus important aux yeux de celui-ci<sup>16</sup>, puisqu'il faut qu'on « sois toujours libre » et que « seul ce type de raison peut répandre les Lumières parmi les hommes » (§ 5). C'est dire que ce débat est impérativement nécessaire d'autant plus que ce n'est pas de la seule bouche de l'opposition que fusent les critiques, mais aussi de la majorité présidentielle et pas de n'importe qui ?

Il est, en définitive, établi par tous que l'agenda de Sun City n'a jamais été épuisé et que le « Constitutionnalisme congolais » et son système politique « la Régionalisation » usités en RD Congo ainsi que la démocratie libérale représentative



issue des joutes électorales ne seront pas, telles qu'ils sont agencés, de solutions viables à une crise politique dans un pays multi ethnique sortant d'une troisième guerre mondiale africaine et qui croupit dans une insécurité atavique. Un nouvel effort de créativité doit être fourni.

## NOTES ET REFERENCES

- Badie Bertrand et Hermet Guy, *Politique compare*, Paris, PUF, 1990, pp.240-242
- Castoriadis Cornelius, « A sociétés autonome, individus autonomes », in *Manière de voir (Le Monde Diplomatique)*, n° 112 ? Aout-septembre 201
- Exposé des motifs, *Loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces*, juillet 2008.
- Bruneau Jean-Claude, « Les nouvelles provinces de la République Démocratique du Congo : construction territoriale et ethnicités », *L'espace politique (En ligne)*, 30 juin 2009, p.12
- Ménéménis Alain, « Trois questions sur l'avenir de l'autonomie locale » in *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ? Editions de l'aube/SEGPB*, 1999, pp.17-27
- Mwayila Tshiyembe, *Etat multinational et démocratie africaine*, Paris, L'Harmattan, 2001, p.120 et suivantes
- Mwayila Tshiyembe, *Etat multinational et démocratie africaine. Sociologie de la renaissance politique*, Paris, L'Harmattan, 2001
- Mwayila Tshiyembe, *Etat multinational*, op.cit, p.161 et suivante
- Mwayila Tshiyembe, *Le défi de l'armée républicaine en République Démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2005, p.45 et suivantes
- Mwayila Tshiyembe, *Le défi de l'armée républicaine en République Démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2005
- Mwayila Tshiyembe, *Refondation de la nation et nationalité en République Démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.29
- Mwayila Tshiyembe, " Le Zaïre et la troisième République. Réflexion sur le projet constitutionnel adopté par la Conférence nationale souveraine en 1992", in *revue Parlements et Francophonie*, n° 99, 1 er trimestre 1996, pp45-68 (projet de constitution de la République du Congo en annexe, pp.69-123
- Portier Roland, « Congo-Zaïre : un itinéraire géopolitique au cœur de l'Afrique », in *Hérodote*, n° 86/87, 3ieme et 4eme trimestres 1997, pp.42-56
- Siroen Jean-Marc, *La régionalisation de l'économie mondiale*, Paris, La Découverte, Nouvelle édition, 2004.