

M.E.S., Numéro 133, Vol. 2, mars – avril 2024

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095



Revue Internationale des Dynamiques Sociales

Mouvements et Enjeux Sociaux

Kinshasa, mars - avril 2024

GOUVERNANCE DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES EN RD CONGO :

une approche prospective et comparative avec des expériences étrangères.

par

Espérant NGIDA YOGO

*Assistant, Faculté des Sciences Économiques et de Gestion,
Université de Kinshasa*

Résumé

Le présent article examine la gouvernance des entités territoriales décentralisées en RD Congo. À la suite des récentes réformes lancées dans le pays pour améliorer les performances de l'administration publique et des ETD. Ces réformes ont placé le rendement au centre des préoccupations des décideurs publics aux niveaux central et territorial. (Khulmann, 2010; Wollmann, 2004).

L'étude adopte une approche méthodologique basée sur une analyse documentaire de la littérature existante et un benchmarking international des principaux pouvoirs de la gestion publique locale.

L'étude révèle que la plupart des réformes tournent autour de l'application des principes du Nouveau Management Public (NMP) et l'adoption de la décentralisation en tant que système politique-administratif. En RDC, la gestion publique s'inspire du modèle français, dans lequel les structures d'État sont appelées à appliquer une approche formalisée de la performance. Toutefois, les ETD jouissent d'une marge de liberté dans l'adoption d'un modèle de gestion qui tient compte des particularités de ce type d'organisation.

Mots-clés : *gouvernance publique territoriale, collectivités territoriales, réformes, gestion publique locale, nouveau management public.*

Abstract

This article examines the governance of decentralized territorial entities in the Democratic Republic of the Congo. Following recent reforms in the country to improve the performance of public administration and ETDs. These reforms have placed performance at the centre of public policy makers' concerns at the central and territorial levels. (Khulmann, 2010; Wollmann, 2004). The study adopts a methodological approach based on a documentary analysis of existing literature and an international benchmarking of the key powers of local public administration.

The study reveals that most of the reforms revolve around the application of the principles of New Public Management and the adoption of decentralization as a political-administrative system. In the DRC, public management is inspired by the French model, in which state structures are prohibited from applying a formalized approach to performance. However, ETDs enjoy a margin of freedom in adopting a management model that takes into account the peculiarities of this type of organization.

Keywords : *territorial public governance, territorial communities, reforms, local public management, new public management.*

INTRODUCTION

Lahjouji et El Menzhi (2018) ont abordé la question de la gouvernance des entités territoriales décentralisées avec l'avènement de la New Management Public (NMP), qui renvoie à un mode de gestion importé du secteur privé pour dépasser les défaillances en termes de performance et rendement dans le secteur public. L'esprit du NMP est d'apporter les notions telles que l'efficacité, l'efficience et la pertinence, et de développer une culture de performance et d'évaluation dans le

secteur public.

En effet, la République Démocratique du Congo a mis en œuvre des réformes structurelles depuis son indépendance pour promouvoir la démocratie, la responsabilisation et la bonne gouvernance. Les entités territoriales décentralisées ETD, telles que la Ville, commune, secteur et la chefferie, sont également touchées par ces réformes. Toutefois, ces choix stratégiques ont entraîné une aggravation des problèmes de gouvernance, ce qui a eu un impact négatif sur les activités de développement territorial. Les ETD continuent d'affronter des problèmes organisationnels tels que les détournements financiers, les quasi-faillites, l'inefficacité des aides publiques locales, les services locaux insuffisants et les modes d'organisation dysfonctionnels.

Les récentes réformes du secteur public en RDC visent à établir un large éventail de performances entre les politiques nationales et territoriales, en valorisant le transfert des compétences de l'État à des ETD. Cela implique l'adoption d'un modèle spécifique de gestion publique locale, inspiré par la nouvelle gestion publique, accompagné d'amendements législatifs, structurels et normatifs visant à déplacer les contraintes vers une véritable approche de gouvernance locale.

En adoptant la méthode d'analyse documentaire et en faisant appel à un benchmarking des principaux pays en matière de la gestion publique locale, cet article vise à trouver des éléments de réponses à la question suivante : quelle évolution de la gouvernance publique territoriale en RD Congo à la lumière des réformes entreprises et où peut-on la situer par rapport aux expériences étrangères ?

Pour ce faire, la première partie de cet article sera consacrée au cadre théorique de la gouvernance et la présentation de certaines expériences internationales de la gouvernance publique territoriale. Quant à la deuxième partie, elle traitera la question de la gouvernance publique territoriale dans le contexte congolais tout en s'arrêtant sur les défis, les réformes et les perspectives d'évolution. Et enfin la troisième partie, sera consacrée à la présentation et la discussion des résultats.

I. CADRE THEORIQUE ET EXPERIENCES ETRANGERES DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE TERRITORIALE :

Coase (1937), Williamson (1985,1996), Hill & Jones (1992), Buchanan & Tullock (1965), Beaugard et al. (2006) sont des chercheurs qui ont abordé la théorie des coûts de transaction, l'agence, la théorie des choix publics, et la théorie des conventions. Ils ont contribué à l'analyse du concept gouvernance, en mettant en évidence les mécanismes de partenariats et les formes de gouvernance des transactions. Beaugard et al. ont également analysé la théorie des conventions, qui est également importante pour l'analyse de l'économie politique territoriale.

1.1. Essais de définition de la gouvernance publique territoriale

Margaret Thatcher, sociologue, a été une figure clé dans le débat autour du concept de gouvernance. Le terme, originaire du latin *gubernare* et du grec *Kubernân*, le concept a été utilisé dans les entreprises privées depuis les années 1970 pour traiter les conflits d'intérêts entre les actionnaires et les décideurs. Dans le secteur public, Thatcher a réintroduit le terme dans les années 1980 dans le cadre d'un mouvement plus large visant à réformer les autorités locales jugées inefficaces et coûteuses. Selon Bakkour, (2013), la gouvernance est une question importante dans l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des actions publiques, en mettant l'accent sur les relations entre les gouverneurs et les fonctionnaires.

1.1.1 La gouvernance dans le secteur public

Trouvant ses origines tant dans la science économique que politique, la gouvernance est

aujourd'hui polysémique. Selon Leloup et al. (2005), la gouvernance a été tout d'abord emprunté du champ des sciences politiques pour caractériser les modalités de gouvernance régissant les agglomérations et par extension, l'action publique territoriale.

En effet, le concept a été mobilisé dans plusieurs théories notamment la théorie de coût de transaction développée par Coase (1937) rejetant l'idée du prix du marché comme seul régulateur des échanges mais considérant les coûts de transaction pour présenter la nature des coordinations entre individuels et collectifs (Leloup et al., 2005). Pour ce faire, la gouvernance correspondant ainsi aux procédés par lesquels la firme s'organise pour parvenir à des actions plus efficaces (Lorrain, 1998).

Dans cette acception plutôt économique, la gouvernance est appréhendée comme un processus de coordination des acteurs entre eux dans la perspective de l'organisation de l'activité économique (Leloup et al., 2005). Pour (Coase, 1937) la firme en tant que telle émerge car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché. Williamson définit le concept gouvernance comme « un mode de gouvernement local centré sur les acteurs locaux et faisant apparaître ainsi un recours plus large au marché, à la délégation, au partenariat... ».

De même, Lorrain (1998) considère que la gouvernance publique permet d'intégrer la dimension politique, en particulier celle des acteurs non économiques, notamment les institutions. Cette dimension est souvent négligée par l'étude des modes de coordination essentiellement économiques. Dans cette perspective, la gouvernance renvoie à un mode de gestion visant l'efficacité et la réduction des coûts liés aux transactions interindividuelles.

Cependant, en absence d'un consensus sur la définition, nous nous référons à celles proposées par quelques organismes internationaux tels que la Banque Mondiale, le Fond Monétaire International, l'Organisation de Coopération et Développement Économique, la Commission Européenne que nous présentons dans le Tableau 1 suivant:

Tableau I. Définition du concept gouvernance selon les institutions

| Institution | Définition proposée |
|---|---|
| Banque Mondiale (BM) | <p>« La gouvernance comporte des traditions et des institutions par lesquelles l'autorité dans un pays est exercée. Cela inclut le processus par lequel les gouvernants sont choisis, contrôlés et remplacés, la capacité du gouvernement à élaborer et à appliquer d'une façon efficace des politiques saines et le respect des citoyens et de l'État pour les institutions régissant les interactions économiques et sociales entre eux ».</p> <p>Le concept est examiné dans une perspective politique qui met l'accent sur une approche citoyenne participative, respectant l'intérêt général et la poursuite du bien commun.</p> |
| Le Fond Monétaire Internationale (FMI) | <p>« La gouvernance est une notion vaste qui couvre tous les aspects de la conduite des affaires publiques, y compris les politiques économiques et le cadre réglementaire ».</p> <p>La gouvernance, en s'accompagnant des aspects économiques et légales, est un cadre de gestion publique.</p> |
| L'Organisation de | « La gouvernance est l'exercice de l'autorité politique, économique et |

| | |
|---|---|
| Coopération et Développement Economique (OCDE) | <i>administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance est une notion objective qui comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent afin de régler leurs différends ».</i> Avec un penchant managérial, rejoint celle de la Banque Mondiale, . |
| La Commission Européenne | <i>« La gouvernance désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. En dépit de son caractère large et ouvert, la gouvernance est un élément clé des politiques et des réformes en faveur de la réduction de la pauvreté, de la démocratisation et de la sécurité mondiale »</i> Ne ciblant pas un domaine précis et faisant référence aux procédures et règles encadrant la démarche, cette définition est considérée générale, |

Source: l'auteur.

Malgré leur diversité, certains termes tels que les institutions, les publics, l'économie et le développement ont une forte fréquence d'utilisation, formant la base du concept de gouvernance. Le concept gouvernance a la propriété inédite de se décliner en fonction de l'objet auquel elle s'applique (El Hijri, 2009), d'où la naissance des nouvelles branches et domaines de recherches dérivés à savoir la gouvernance locale ou territoriale.

1.1.2 Essai d'une définition de la gouvernance publique territoriale

Leloup et al. (2005) abordent la gouvernance territoriale et les nouvelles méthodes de gestion territoriale, qui sont alternatifs à la gouvernance traditionnelle. Les méthodes correspondent aux mouvements de développement locale et aux nouvelles structurations politico-administratives dans les États modernes.

Ainsi, la gouvernance peut être considérée en tant que :

- Moyen de régulation territoriale qui « vise d'abord à améliorer la gestion des administrations plutôt que de proposer un nouveau mode de gestion démocratique » Pitseys (2010). Bertrand & Moquay (2004) affirment que «Le concept gouvernance territoriale ou gouvernance locale permet de renouveler la réflexion sur le gouvernement des territoires, leurs modes de gestion et d'administration». Leloup et al. (2005) rejoignent la même idée, en considérant la gouvernance locale « comme une forme de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents notamment productifs et institutions locales ».
- Un mode de coordination entre les acteurs. Selon Bertrand et Moquay (2004), la gouvernance locale englobe des mécanismes de coordination et d'action collective qui permettent de mobiliser différents acteurs et de garantir la mise en place d'accords sur un projet plus ou moins explicite entre partenaires qui souhaitent être impliqués dans le gouvernement local.
- Instrument d'une gestion publique moderne et participative : Selon Goxe et al. (2006), les praticiens

utilisent en partie les mots "gouvernance" et "participation" comme des synonymes. Bref, la gouvernance locale repose sur une critique du modèle politique traditionnel qui est descendant et centralisé. Elle souligne la diversité des acteurs impliqués dans la définition et la mise en place de l'action publique, reposant sur des processus d'interaction, de collaboration et de négociation entre différents intervenants. Leloup et al. (2005).

- Outil de prise de décision et de développement territorial : Selon Leloup et al. (2005), la question de la gouvernance territoriale est en premier lieu liée à celle du développement local et se situe dans le contexte historique de l'engagement croissant des acteurs locaux (privés, publics, associatifs) dans les processus de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge».

Selon ces auteurs, le concept de gouvernance territoriale soulève la question de l'indépendance relative des processus de développement locaux ainsi que de la nature ou du statut des acteurs impliqués dans l'orientation du développement.

Les méthodes de gouvernance publique territoriale varient selon les pays. En RD Congo, les ETD s'appuient sur divers modèles pour consolider les fondements d'une gouvernance territoriale efficace. Dans cette étude, nous examinerons spécifiquement les modèles français, anglais et suédois.

1.2 La gouvernance des collectivités territoriales : aperçu sur des expériences internationales

Les pays en développement peuvent se référer aux expériences européennes en raison de l'efficacité des politiques mises en place. Dans le contexte de la RD Congo, il n'est pas justifié de choisir les modèles français, anglais et suédois. Il est toutefois très intéressant de constater que la RDC s'inspire des politiques et des mesures françaises tant sur le plan institutionnel, organisationnel que juridique, même s'il est indépendant. Le modèle de l'Angleterre et de la Suède, en tant que pays pionniers et précurseurs dans la mise en œuvre des réformes du Nouveau Management public (NMP), est une source d'inspiration pour la gouvernance publique locale.

1.2.1. Le modèle suédois

La Suède est un pays largement organisé en Europe, avec un Gouvernement central et des Collectivités Territoriales représentées par les comtés et les municipalités. Le modèle Suédois adopte un programme pour revitaliser les CT. Le gouvernement local a adopté une stratégie de réformes ascendantes "bottom-up" pour le renforcement du modèle multifonctionnel et la valorisation de la décentralisation. Wallmann (2004) a également mentionné la loi relative au gouvernement local en 1991.

L'introduction du Nouveau Management Public (NMP) dans les organisations publiques a été un sujet de débat international. La crise budgétaire de 1990 a poussé le gouvernement à abandonner le modèle social-démocratique de l'État de bien-être. Les CT ont abandonné certains services publics, tels que l'énergie, l'eau et le traitement des déchets. Au lieu de cela, ils ont mis en place un système d'évaluation axé sur les performances, avec des contrôles spécifiques par les autorités étatiques, centrales et régionales et les organes administratifs. Le succès du modèle suédois est attribué à une culture de la liberté d'information, au consensus administratif et à l'établissement de bases de données pour toutes les communes.

1.2.2. Le modèle anglais

L'organisation territoriale de l'Europe a commencé à se moderniser dans les années 1920, ce qui a conduit à l'émergence d'autorités locales, connues sous le nom de "local authorities", chargées des affaires économiques et sociales. Cela a conduit à un gouvernement multifonctionnel, politiquement fort et à une autonomie locale sans précédent en Europe. Cependant, les changements de 1945 ont

réduit les responsabilités de la CT, en se concentrant sur les services sociaux tels que l'éducation, la santé et le logement, ce qui a entraîné l'apparition du NMP en Angleterre.

Au niveau local, il est nécessaire de compléter cette transformation managériale par une révision du cadre légal, ce qui se traduit par l'exigence d'une gestion axée sur la performance dans les CT déterminées et contrôlées par le gré supérieur. Dès lors, le pilotage de la performance et sa mesure occupaient une place primordiale dans la gestion publique locale en Angleterre, justifiée historiquement par quatre grandes réformes :

- Compulsory Competitive Tendering (de 1979) est une procédure d'appel d'officier à les CT à faire quasi-marchés au secteur privé, avec un corps de contrôle (audit commission) pour garantir l'adhérence aux exclusifs d'économie, d'efficacité et d'efficacité.
- La meilleure valeur pour l'argent est un critère de référence mondial pour la mesure de la performance, qui englobe des critères économiques, sociaux et de qualité des services, mais a été abandonné en raison de lourdes inspections.
- L'évaluation globale de la performance, une logique d'incitation, permet d'évaluer la performance des municipalités sur la base de données sectorielles sur les principaux services et d'un indice de leadership, reflétant la capacité de l'entité locale à fixer et à atteindre des objectifs.
- L'évaluation de la performance est également un aspect crucial d'une évaluation globale, qui englobe non seulement l'examen de l'organisation, mais aussi l'étude de ses résultats et de ses partenaires.

L'approche logique de l'évaluation des performances dans les modèles anglais repose sur des réformes de haut en bas, qui exigent que les CT mesurent et évaluent les performances en suivant des mécanismes de contrôle, conformément aux principes du Nouveau Management public (NMP).

1.2.3. Le modèle Français

En France, le nouveau management public (NMP) a été adopté pour remédier aux lacunes de la gestion territoriale. Historiquement, la structure centralisatrice en France a été maintenue jusqu'aux années 1970, quand le Gouvernement central avait une responsabilité limitée. Cependant, les années 1980 ont vu l'introduction d'une nouvelle vague de réformes, axée sur la décentralisation. Le nouveau management public (NMP) a permis aux CT de devenir des organisations autonomes, leur permettant de partager les pouvoirs et les responsabilités. Cela a permis d'améliorer les politiques sociales et la coordination entre les différents acteurs. Le NMP a été adopté parallèlement à une période de réforme de l'action locale et à la montée en puissance des CT, servant de terrain d'essai pour ce nouveau modèle de gestion. Cela a influencé l'insertion du NMP dans d'autres organisations publiques.

Wollmann et Lamarzelle abordent la transformation de la structure organisationnelle de la CT de manière plus flexible et horizontale, en utilisant techniques de gestion privée comme planification stratégique, contrôle de gestion, gestion des ressources humaines et marketing public territorial. Les deux courants en matière de gestion locale sont le modèle anglo-saxon et le modèle français.

Les réformes entreprises par chaque pays sont regroupées en "réformes traditionnelles" et en "New Public Management" qui cherche à surmonter les défaillances de l'État et celle de l'administration publique.

II. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE EN RDC ENTRE DEFIS, REFORMES ET

PERSPECTIVES

La constitution de 18 février 2006 a établi la réforme de la décentralisation, à l'origine d'un débat politique entre les partisans unitaristes et fédéralistes sur le mode de gestion administrative du territoire national.

Depuis sa déclaration de 1956, l'ABAKO avait défendu le fédéralisme, ce qu'elle avait justifié en raison de l'étendue du pays et de la diversité des populations présentes. Elle confirme cette option à plusieurs reprises, en 1958 et en 1959, et publie en juin 1959 le « plan administratif de la république du Congo central » qui englobait le Bas-Congo, le Kwango et le Kwilu (Ngoma Binda, 1999).

Selon Ngoma Binda, dans son livre intitulé "Démocratie et participation à la vie politique", la tendance unitariste remonte à la même époque, exprimée dans le manifeste "Conscience Africaine". Elle a trouvé sa tribune dans le MNC, qui refuse fermement toute idée fédéraliste car elle risque de balkaniser le Congo. La « constitution de Luluabourg » du 1er août 1964 établit le fédéralisme comme structure de l'État, accompagné d'une décentralisation étendue des entités locales. Selon les articles 4 et 5 de ladite constitution, les provinces qui ont évolué de 10 en 1960 à 21 en 1964 ont été reconnues comme indépendantes et ont acquis une personnalité juridique.

Selon Toengaho Lukundo J-F (2008), dans son ouvrage intitulé « les constitutions de la République Démocratique du Congo » à l'époque de l'indépendance du pays, la loi fondamentale du 19 mai 1960 qui a régulé l'exercice du pouvoir était essentiellement fédéraliste, même si elle évite de mentionner spécifiquement le terme fédéralisme.

Dans les années 1980, la décentralisation administrative a commencé avec le décret de 1982 établissant la ville de Kinshasa, connue sous le nom de "loi sur la décentralisation" sous le régime de la deuxième République. Cette loi a décentralisé les régions, les villes, les zones urbaines et rurales, leur conférant la personnalité juridique et l'autonomie de gestion.

La constitution de 1994 a établi la forme centralisée de l'État et la réforme territoriale de 1995, qui a accordé aux régions une personnalité civile, mais la loi de 1995 sur la décentralisation territoriale, administrative et politique a été reportée en raison de la guerre de 1996-1997.

Le décret-loi no081 du 02 juillet 1998 a établi la République sous le régime d'Alliance des Forces Démocrates pour la Libération du Congo, réduisant les entités territoriales décentralisées à circonscriptions territoriales.

Ngoma Binda P. a critiqué les réformes sur l'organisation territoriale en 2006, proposant trois modes de gestion des entités de base: régionalisme pour les provinces, décentralisation pour les villes, communes, secteurs et chefferies, et déconcentration pour les territoires, quartiers et villages.

2.1 Les défis de la gouvernance des entités territoriales décentralisées en RD Congo

Le contexte actuel de la gouvernance locale oblige les autorités compétentes à moderniser leur système de gestion afin de s'attaquer à diverses contraintes, ce qui entraîne une grande réforme en raison de dysfonctionnements dans la gestion des ETD, les outils humains, financiers et de mobilisation.

2.1.1 Les contraintes liées aux ressources humaines

Les ressources humaines sont cruciales pour la gouvernance locale et son succès, et un manque de qualification parmi les dirigeants organisationnels entrave considérablement le processus de gestion. Dans les ETD congolaises, s'observe souvent l'absence d'une adéquation entre postes, profils et qualifications. Cela s'explique, entre autres, par un processus de recrutement non classique basé

non pas sur les qualifications mais plutôt sur les appartenances politiques, tribales, éthiques, bref, un népotisme criant.

2.1.2 Les contraintes liées au financement

Le problème de financement des ETD est un sujet souvent débattu par des experts, des spécialistes ainsi que les académiciens. En RDC, la constitution de 2006 évoque la retenue à la source de 40% des recettes par les ETD mais cela n'est pas appliquée de même que la rétrocession de ces moyens aux ETD par le pouvoir central. Cette situation, prive ces ETD des moyens de leurs politiques étant donné que la mobilisation des recettes propres est confrontée à des contraintes telles que :

- La faiblesse du taux de recouvrement des taxes.
- Les problèmes techniques, humains et matériels liés à la gestion des recettes des ETD.
- La gestion non rationnelle du patrimoine des ETD.

La corruption, la malversation financière et une présence très forte des autorités de tutelle dans tout le processus de gestion, sont autant de contraintes qui entravent la mise en œuvre efficace des politiques de développement.

2.1.3 Les contraintes liées à la structure d'organisation

Du point de vue organisationnel, les ETD sont conçues de manière à avoir un organe délibérant et un organe exécutif conformément à 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.

Cependant, la même loi évoque le mode électif des animateurs de ces organes qui, pour la première fois depuis la mise en place de la constitution se tient les élections à ce niveau. De ce fait, cette absence des élections, constituait une situation d'incomplétude contractuelle favorisant des comportements opportunistes des autorités locales établies sans légitimité et ignorant le sens de la redévolabilité vis-à-vis de la population.

2.2 La nouvelle gouvernance locale au Congo : réformes et perspectives

La montée en puissance de la région en tant que collectivité territoriale dictée par les orientations de la constitution de 2006 et sa qualification comme moteur de développement économique à l'issue de la loi de finance de 2011, sont parmi les faits saillants ayant contribué à l'introduction des nouvelles pratiques de gouvernance que le l'État congolais a mis en place sur plusieurs étapes en s'investissant dans un continuum de réformes graduelles.

2.2.1 Réformes à caractère juridique

La constitution actuelle a posé le principe de la décentralisation comme mode de gestion du pays et sa mise en place s'est fait par la prises des différentes lois qui doivent accompagner cela notamment: la Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, la Loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la conférence des gouverneurs de province et 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.

En effet, l'ensemble de ses lois se focalise sur l'organisation administrative, politique et fonctionnelle de la décentralisation sans pour autant abordé les question d'organisation et fonctionnement économique, sociale et de développement.

Bien que la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques accorde quelques titres et articles à la question de gouvernance financière au niveau des provinces et ETD en RDC, cela doit être accompagnée par des Edits et des Décisions, qui malheureusement se font toujours attendre. Ainsi, il est plus que nécessaire accélérer le processus de mise en œuvre effective et du fonctionnement de ces ETD.

2.2.2 Pratiques managériales dans les collectivités territoriales

Les nouveaux aspects de la gouvernance des ETD deviennent d'autant plus remarquables à travers les modalités et outils à adopter au niveau de leur gestion quotidienne. Les ETD doivent de plus en plus adhérer à une démarche de gestion par projet en commençant d'abord par un diagnostic, une planification et un suivi des programmes de développement. Ce sont bel et bien des pratiques inspirées du modèle de gestion privée dont l'efficacité est largement reconnue.

Le volet budgétaire est aussi concerné par certaines modifications. On cite ici l'exemple du budget des communes qui combine une classification par nature (codifiée par article, paragraphe et ligne) et une classification fonctionnelle (codifiée par chapitre) visualisée par une nomenclature budgétaire croisée dont l'objectif est de fournir les informations pertinentes et propices pour un contrôle et un suivi à la fois politique et administratif. Elles sont soumises également au contrôle juridictionnel que les lois organiques mentionnent en termes d'audit et de contrôle de la gestion effectué par les instances de contrôle, en l'occurrence : la Cours de Comptes et l'Inspection Générale des Finances.

D'autre part, les systèmes d'informations qui doivent être mis à la disposition des EDT se présentent comme un exemple vivant qui atteste le passage vers une nouvelle gouvernance qui s'ouvre sur les techniques digitales et contribuent à la réalisation des objectifs de dématérialisation de l'administration.

2.2.3 Perspective de la réforme

Les réformes à entreprendre au Congo sont constitués d'effort à déployer en vue de l'application du Nouveau Management public (NMP) dans les collectivités territoriales, grâce à la mobilisation des outils de gestion de projet, de l'introduction des systèmes d'information et l'ouverture sur une gestion axée sur les résultats. En revanche, le cadre législatif représenté par les lois organiques ainsi que les décrets ne vont pas au-delà de la description et n'arrivent à dicter ni la manière ni la procédure détaillée à suivre communément pour que toute collectivité soit performante.

Les lacunes du système législatif peuvent être expliquées par des facteurs de contingence liés à :

- La taille : l'effet de taille affecte significativement la gestion des collectivités territoriales, en effet nous avons constaté que les dispositions légales sont presque identiques en matière de gouvernance alors qu'en réalité gérer une commune ne se manifeste pas de la même manière qu'une province, une ville, un secteur ou une chefferie étant donné que leur raison d'être n'est plus la même.
- L'environnement : l'environnement dans lequel les ETD évoluent n'est pas sans impact sur leur gestion car chaque territoire se distingue par ses propres spécificités ce qui rend la généralisation des procédures comme il est dicté par la loi un sujet de débat.
- Les moyens disponibles : les ressources financières de même que les ressources humaines sont des critères de discrimination entre les différents niveaux territoriaux et par conséquent leur gestion ne sera plus identique. En fait, l'insuffisance des moyens financiers est une véritable limite à l'aptitude des collectivités à conduire des projets, il en est de même pour le manque

de qualification du capital humain qui se répercute négativement sur l'efficacité du système de gestion.

Malgré les tentatives de réformes entreprises, leur impact demeure perceptible vu la persistance de certaines lacunes juridiques. Ce qu'il faut combler par des closes audacieuses et claires afin de réduire l'écart entre les différents échelons territoriaux, institutionnaliser leur gouvernance et améliorer leur performance.

III. DISCUSSIONS ET ANALYSE DES RÉSULTATS

3.1. Méthodologie

Cette étude explore la gouvernance publique territoriale au Congo en comparant l'expérience congolaise à celle d'autres pays. La méthode d'analyse documentaire est utilisée pour sélectionner et analyser les documents pertinents.

La méthode du benchmarking permet d'analyser le monde pour découvrir les meilleures pratiques et les utiliser pour améliorer la gestion des ETD. Cela favorise une culture du changement et permet de fixer des objectifs et de trouver des solutions efficaces.

3.2. Comparaison entre les expériences étrangères et congolaise

Une comparaison entre les expériences étrangères et congolaise montre l'existence des points de convergences et de divergences et c'est en fait l'objectif d'un benchmarking qui consiste à identifier les opportunités d'amélioration en interne et d'obtenir suffisamment d'information pour accéder aux meilleures pratiques.

Le tableau suivant représente une synthèse des comparaisons menées entre l'Angleterre, la Suède, la France et la RDC en matière de la gouvernance publique territoriale. Les critères de comparaison retenus résident dans les aspects managériaux, la place de la performance dans les réformes et les spécificités politico-administratives.

Tableau II. Synthèse des comparaisons des expériences internationales

| | | Expérience | | | |
|---------------------|--------------------------------|---|---|--|-----------------------------------|
| | | Anglaise | Suédoise | Française | RDC |
| Aspects managériaux | Date des Réformes | Depuis 1920 | Depuis 1980-1990 | Depuis 1980 | Depuis 2006 |
| | Modalités de gestion (ation) | Sous-traitance et délégation (obligation) | Sous-traitance et délégation (Volontariste) | Gestion autonome (possibilité de contractualisation) | Libre administration |
| | Mécanismes de contrôles | Inspection et audit (sanctions) | Inspection et audit (sanctions) | Inspection et audit | Inspection |
| Aspect performance | Gestion Axée sur les Résultats | Oui | | Oui (certaines) | Non |
| | Indicateurs | Surtout qualitatives | Qualitatives et Quantitatives | Qualitatives et quantitatives | Qualitatives (pour certaines ETD) |
| | Évaluation | Interne et externe | | | |

| | | | | | |
|--------------------------------|--------------------------------|--|---------------------------------|---|--|
| Aspect politico-administratifs | Organisation territoriale | Régions, les comtés (counties), les paroisses (parishes) | Communes (Kommun), Comtés (län) | Régions, départements, communes, des collectivités à statut particulier et collectivités d'outre mer. | Régions, provinces et préfetures, communes |
| | Système politico administratif | Décentralisation modérée | Décentralisation | Décentralisation | Décentralisation |

Source: Conception de l'auteur.

CONCLUSION

La gouvernance locale au Congo est un nouveau chantier d'une grande importance pour le gouvernement. Le bilan des réformes entreprises, montre que la période la plus marquante est celle de 2006 à ce jour, car elle a transformé en profondeur la gestion des ETD conformément aux dispositions de la nouvelle constitution de 2006, qui vise l'encrage des principes de démocratie, de transparence, de reddition des comptes et de bonne gouvernance.

Le lancement de la régionalisation avancée a procuré des opportunités inédites en matière de la gestion, étant donné qu'elle a favorisé une gestion axée sur la performance. Afin de mener à bien ce vaste chantier, il était impératif de procéder à un benchmarking pour s'inspirer des expériences des pays qui ont plus ou moins réussi le management territorial. Dès lors, une refonte de l'arsenal juridique a eu lieu en 2011 et qui concerne Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques dont les nouvelles dispositions tablent sur la performance comme cible de l'action de l'État et des ETD en faisant appel aux techniques de budgétisation, de comptabilité financière et de comptabilité de gestion inspirées des entreprises privées.

Ajoutons à cela la promulgation des Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces, qui met l'accent sur le fonctionnement des ETD dans un contexte de régionalisation avancée. Notamment les compétences qui sont propres et celles qui sont partagées avec l'État, les ressources financières, les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, au contrôle de la gestion des fonds et des programmes de développement, ainsi que leur évaluation et leur suivi.

Toutefois, l'évolution du contexte national aussi bien qu'international nourrissent de nouvelles attentes et font apparaître des insuffisances à la fois structurelles et normatives qui doivent faire objet des réformes et qui contribueraient sans nul doute à parfaire l'expérience nationale dans ce domaine.

Il est certes que cette étude exploratoire a permis de comprendre quelques aspects de la gouvernance publique territoriale au Congo et de la situer par rapport aux expériences internationales grâce à l'adoption d'une approche comparative. Toutefois, la présente étude ne prétend pas l'exhaustivité et ne signifie pas qu'elle présente certaines limites. En effet, la méthode d'analyse documentaire que nous avons adoptée ne donne pas la possibilité de généraliser les résultats obtenus. Elle nécessite alors un approfondissement ou un prolongement de nature empirique basée sur des données du terrain en faisant appel à un échantillon plus large des collectivités territoriales. De ce fait cette étude doit être complétée par une méthode quantitative afin de confirmer ou d'infirmer les résultats obtenus.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

- BAKKOUR, D. (2013), « Un essai de définition du concept de gouvernance », Université Mixte de recherche, ES n°05.
- BARTOLI, A. (2009), *Management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod.
- BEAUREGARD, C., CARASSUS, D., EBONDO, W. M. E. et FOUUDA, O.M. (2006), « Les mécanismes de gouvernance publique locale : une comparaison à l'échelle internationale », *Projet de Communication-Ville Management* 7.
- BERTRAND, N., MOQUAY, P. (2004), « La gouvernance locale, un retour à la proximité ». in *Économie rurale : Proximité et territoires*. N°280, pp. 77-95.
- BEZES, Ph. (2009), *Réinventer l'Etat ; les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.
- BODIGUEL, J. & KOLAM, K. (2013), « Les fonctions publiques locales en Europe - Suède » Etude CNFPT -EUROPA.
- BUCHANAN, J. M. & TULLOCK, G. (1965). «The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy». University of Michigan Press.
- COASE, R.H. (1937). *The Nature of the Firm*, in Williamson O. and Winter S. (eds.), New York, *The Nature of the Firm*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 18-33.
- EL HIJRI, L. (2009), *Gouvernance et stratégie territoriales : le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire*, Université Paul Verlaine - Metz.
- FEYLER, F. (1995). « L'analyse documentaire : Techniques, outils, pratiques ». in *CRDP de Poitou-Charente*, 167 pages. ISBN-10 : 2866324404.
- NGOMA BINDA et al, (2010), « Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation de premiers pas dans la troisième République », Afrimap.
- <http://www.afrimap.org/english/images/report/afrimapRDClow-res-fin.al.pdf>.
- TOENGAO LUKUNDO J-F., (2008), *Les constitutions de la République Démocratique du Congo : de Joseph-Kasavubu à Joseph Kabila*, Kinshasa, P.U.C.