
M.E.S., Numéro 144, Novembre – Décembre 2025

<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, novembre - décembre 2025

POUR L'ENVOL DES VILLES CONGOLAISES :
la gouvernance attractive comme approche du développement urbain ?
L'exemple de la ville de Mbandaka

par

Jules MAKAMBO MBULA
Chef de Travaux, Faculté de Sciences sociales
Université de Mbandaka

Résumé

La ville de Mbandaka, qui constitue le chef-lieu de la province de l'Équateur en République démocratique du Congo, se caractérise par un paradoxe manifeste, où l'abondance des potentialités se heurte à la faiblesse du développement effectif. Nichée sur les rives du fleuve Congo et enveloppée par l'une des plus vastes forêts tropicales à l'échelle mondiale, Mbandaka jouit d'atouts naturels, économiques et culturels significatifs : fertilité des terres agricoles, ressources forestières substantielles, biodiversité remarquable, ainsi qu'une position géostratégique avantageuse pour les investisseurs étrangers. En théorie, ces ressources devraient représenter un levier de croissance significatif et encourager l'émergence d'un pôle économique dynamique.

Néanmoins, la réalité quotidienne illustre une situation tout à fait différente. La ville se trouve confrontée à un niveau de développement limité, caractérisé par une insuffisance des infrastructures, l'absence d'industrialisation, la précarité des services sociaux fondamentaux et une valorisation insuffisante de ses ressources naturelles. Ce contraste entre l'abondance potentielle et la pauvreté réelle suscite des interrogations.

Mots - clés : *ville, gouvernance attractive, développement urbain*

Abstract

The city of Mbandaka, which serves as the capital of the Equateur province in the Democratic Republic of Congo, is characterized by a manifest paradox, where the abundance of potential clashes with the weakness of actual development. Nestled on the banks of the Congo River and surrounded by one of the world's largest tropical forests, Mbandaka boasts significant natural, economic, and cultural assets: fertile agricultural lands, substantial forest resources, remarkable biodiversity, as well as a geostrategic position advantageous for foreign investors. In theory, these resources should represent a significant growth lever and encourage the emergence of a dynamic economic hub.

Nevertheless, daily reality illustrates a completely different situation. The city faces a limited level of development, characterized by inadequate infrastructure, lack of industrialization, precarious basic social services, and insufficient utilization of its natural resources. This contrast between potential abundance and actual poverty raises questions.

Keywords : *city, attractive governance, urban development*

INTRODUCTION

La présente étude vise à éclairer les interactions entre les différents acteurs impliqués dans la gouvernance de la ville de Mbandaka, située dans la province de l'Équateur. En dépit d'un cadre législatif favorisant la décentralisation et d'une dotation significative en ressources naturelles, Mbandaka éprouve des difficultés à se positionner en tant que pôle urbain attractif. Cette situation suscite une réflexion, d'autant plus que Mbandaka se caractérise comme un espace paradoxal où l'abondance des potentialités se heurte à la faiblesse du développement effectif. Néanmoins, la ville jouit d'atouts naturels, économiques et culturels significatifs : des terres arables, d'importantes ressources forestières, une biodiversité exceptionnelle, ainsi qu'une position géographique propice aux échanges. En théorie, ces ressources devraient représenter un levier de croissance significatif et encourager l'émergence d'un pôle économique.

Néanmoins, la réalité quotidienne révèle une situation tout à fait différente. La ville se trouve confrontée à un niveau de développement limité, caractérisé par une insuffisance des infrastructures, une absence d'industrialisation, la précarité des services sociaux fondamentaux, ainsi qu'une valorisation insuffisante de ses ressources naturelles, ce qui entrave son attractivité. La notion de gouvernance attractive peut être définie comme la capacité d'une ville à mobiliser, coordonner et valoriser l'ensemble de ses ressources humaines, naturelles, institutionnelles, économiques et environnementales dans le but d'améliorer son image, son fonctionnement ainsi que ses performances. Elle se présente dès lors comme une option envisageable pour le développement des villes congolaises.

Cependant, cette démarche se confronte à plusieurs tensions entre les différents acteurs. D'une part, les autorités politico-administratives, qui incarnent une vision fréquemment centralisée et normative de la gestion urbaine, doivent coexister avec des acteurs économiques dont les logiques s'appuient sur les bénéfices et les intérêts de leurs actions ainsi que sur la pérennité, plutôt que sur une planification à long terme. Par ailleurs, la société civile, les jeunes ainsi que les organisations communautaires expriment le

souhait d'une participation renforcée et d'une amélioration de l'efficacité des services urbains (les intrants), dans l'attente de résultats (les extrants) favorables, susceptibles d'améliorer leur qualité de vie. Dans le même temps, les partenaires internationaux présentent leurs propres agendas, qui peuvent parfois être en décalage avec les priorités locales.

En ce sens, les éléments constitutifs du jeu, tels que l'action, l'interaction, les stratégies, les enjeux politiques ainsi que les marges de manœuvre des acteurs impliqués dans la gestion de cette ville, constituent le noyau central de cette étude. Cependant, les questions posées concernent les raisons pour lesquelles, malgré des potentialités significatives et un cadre légal décentralisé, Mbandaka continue de présenter un faible attrait. Quelles sont les raisons pour lesquelles les pratiques contemporaines de gouvernance locale contribuent à cette faible attractivité, et quels ajustements institutionnels seraient requis ?

Cette réflexion s'articule autour de quatre points principaux. Le premier présente de manière succincte la démarche méthodologique adoptée lors de la collecte des données et de leur interprétation, ainsi qu'une présentation conceptuelle concise. Le deuxième point expose les raisons pour lesquelles la ville de Mbandaka ne parvient pas à attirer. Le troisième point met en lumière les pratiques de la gouvernance actuelle qui nuisent à l'attractivité. Le quatrième point présente les perspectives relatives aux changements institutionnels.

I. CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE

1.1. Cadre conceptuel

1.1.1. Gouvernance attractive

Par gouvernance attractive, on désigne l'ensemble des pratiques, institutions et mécanismes par lesquels une organisation parvient à : attirer des ressources essentielles (talents, investisseurs, etc.) ; retenir ces ressources, favoriser l'adhésion de tous les acteurs ; créer un environnement inclusif, transparent et innovant.

La gouvernance attractive désigne un modèle de gestion qui vise à créer un environnement favorable à la fois pour les citoyens, les investisseurs et les partenaires au développement. Elle repose sur des piliers tels que la transparence, la redevabilité, l'inclusion, la performance des institutions locales et l'exploitation intelligente des atouts du territoire¹.

En effet, la gouvernance attractive constitue un élément attestant la confiance réciproque entre partenaires locaux et extérieurs. Elle est l'indice d'une gestion exemplaire de l'entité concernée. Non seulement la gestion des entités locales est censée attirer les partenaires, mais il faudra aussi les retenir à travers une gouvernance réellement participative. Cela étant, les dirigeants des entités décentralisées, à travers les services de développement, sont appelés à développer la capacité d'attirer les parties prenantes au développement et de les retenir, par le biais de projets de développement innovants, pour le bien-être de la population, tels qu'envisagés par la Constitution de la RDC du 26 février 2006 modifiée par la loi n° 11/002 du 20/01/2011 portant modification de certains articles de la Constitution et qui « consacre la décentralisation comme mode de gestion des entités locales »².

La gouvernance attractive apparaît, à ce titre, comme une pratique clé pour développer les villes congolaises. Elle vise à créer un environnement propice à l'investissement, à la participation citoyenne et donc au développement intégral et durable. En intégrant cette pratique de gouvernance efficace, les villes peuvent mieux répondre aux défis du développement, améliorer les conditions de vie des populations en milieu urbain et ainsi prendre réellement de l'envol pour un développement urbain durable.

1.1.2. Développement urbain

Le développement urbain renvoie aux transformations sociales, économiques et spatiales qui structurent la ville et améliorent les conditions de vie de ses habitants. Le développement urbain cherche à expliquer comment et pourquoi les villes se forment et se transforment et se développent dans le temps. Il regroupe un ensemble de modèles, de concepts et d'approches permettant de comprendre les dynamiques économiques, sociales, spatiales et politiques qui animent la croissance urbaine.³ Cette acception corrobore la vision de Mpia Imanda qui considère le développement comme étant « un processus de transformation

¹ OCDE, *Gouvernance urbaine et attractivité des villes africaines*, Paris : OCDE, 2017.

² Constitution de la République Démocratique du Congo, telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18 février 2006, Journal officiel de la RDC, 52^e année, n° spécial, Kinshasa, 5 février 2011.

³ VELTZ, P., *La ville et le territoire : vers un développement durable* ; Paris, PUF, 2000, p. 36.

des conditions existentielles d'une société suite à l'action de l'homme sur son environnement local, national et international »⁴. Ces transformations politiques sont considérées comme un processus d'actualisation des décisions et des stratégies de gouvernance.

1.2. Démarche méthodologique suivie

Les données empiriques de ce travail ont été recueillies à la suite de l'exploitation complémentaire de trois techniques. L'observation des groupes cibles de l'univers de pratiques de gouvernance actuelles dans la ville a été la première technique. Notre statut de chercheur natif (résident de Mbandaka depuis des décennies) nous a facilité la tâche dans l'observation des faits.

Ensuite est venue la phase de l'exploitation des sources écrites. Dans ce cadre, s'alignent les ouvrages, les articles et travaux académiques renseignés dans la bibliographie reprise à la fin de ce travail.

Enfin, des séances d'interviews approfondies ont été organisées en 2022-2023, avec notamment des responsables des services publics et privés y afférent, les acteurs tant publics que privés et communautaires ainsi que les acteurs externes. La détermination de l'univers d'enquête a été circonscrite pour des raisons d'expérience professionnelle. Nous avons ciblé l'échantillon de quatre acteurs/quatre catégories précitées, C'est-à-dire 16 interviewés au total, dans la ville de Mbandaka. Cet échantillon a été tiré au hasard, c'est-à-dire que c'est un échantillon non probabiliste, qui n'a pas été construit dans l'objectif de rejoindre l'ensemble de la population⁵.

Cette couche a été estimée capable compte tenu de son niveau d'instruction, de son expérience professionnelle, d'indépendance d'esprit et du franc-parler. On a également estimé qu'elle pouvait grandement contribuer à notre recherche vu les matières sous examen. Cette technique, comme les deux autres, nous a permis de réunir des renseignements nécessaires sur notre objet d'étude.

Les données ainsi rassemblées ont été analysées et interprétées à la lumière de la méthode systémique, avec l'idée que, si la ville n'est pas attractive, l'affaire est à mult niveau avec les interactions de plusieurs acteurs comme système.

II. CAUSES DE LA NON ATTRACTIVITE DE LA VILLE DE MBANDAKA

Plusieurs facteurs expliquent pourquoi Mbandaka, malgré ses potentialités naturelles et un cadre légal censé favoriser la décentralisation, reste non attractive. Voici une synthèse claire.

2.1. La gouvernance inefficace

La gouvernance est un élément moteur pour l'envol d'une entité, comme la ville de Mbandaka. C'est la responsabilité des acteurs qui occupe une place centrale dans l'approche stratégique guidant l'analyse en étude. Comme il n'y a pas une bonne gouvernance, cela a des implications sur l'ensemble de la vie d'une entité.

2.2. Infrastructures insuffisantes

Infrastructures routières très dégradées, rendant les échanges difficiles et coûteux. La seule voie possible reste celle fluviale, qui reste aussi sous-exploitée, laissant la place aux initiateurs de transport communément appelés « Ibora », fabriqués en bois, qui font beaucoup de naufrages, causant ainsi des pertes énormes en vies humaines.

Port fluvial insuffisamment modernisé, limitant les activités commerciales sur le fleuve Congo. Accès limité à l'électricité et à l'eau potable, ce qui freine les investissements privés comme publics. Par ailleurs, la quasi-totalité des ménages ne sont raccordés ni à l'électricité ni à l'eau, difficile de transformer les produits par manque du courant électrique, qui est une condition sine qua non pour l'attractivité du milieu urbain.

Faible connectivité numérique, ce qui réduit les opportunités économiques liées au digital. En conséquence, les coûts élevés des opérations économiques, la faible mobilité et le manque d'installations limitent l'attractivité pour les entreprises et les touristes.

2.3. Gouvernance locale et faiblesse de la décentralisation.

Bien que la loi établisse un cadre légal favorable, la décentralisation demeure incomplète en raison de transferts financiers irréguliers et de faibles capacités administratives locales.

⁴ MPIA IMANDA D., *De la problématique du développement rural en RDC : analyse praxéologique du Centre de développement intégré de Mooto*, mémoire L2 Sociologie, FSSAP, UNILU, 1988, p. 29.

⁵ Procédure d'échantillonnage, disponible sur <http://www.padesped.cahuntsic.ca/se-sociales/psy/methosite/consignes/echantillon.htm>. Consulté le 19/11/2022 à 2 h 30.

La corruption et la gestion contestée des ressources réduisent la confiance des investisseurs et partenaires. Faible planification urbaine et absence d'une vision stratégique de développement. La ville n'a même pas des objectifs qu'elle poursuit. L'on ne sait pas où l'on va, qu'est-ce que l'on cherche, la gouvernance est sans boussole.⁶ »

À en croire un agent des finances, « ce ne sont pas les moyens qui manquent dans la ville de Mbandaka. Ce qui serait à la base du sous-développement de la ville est l'évasion fiscale au niveau des agents de perception dans les différents sites de perception. L'argent perçu, quand ça arrive à la banque, le même jour, ça sort pour une destination autre⁷ ».

Les moyens sont suffisants, pouvant booster le développement de la ville de Mbandaka. Si l'on considère uniquement le marché de Mbandaka II, qui est sous la responsabilité de la ville, il peut générer 1 800 000 FC de recettes journalières grâce à des taxes de 300 FC par vendeur⁸. À cela s'ajoutent également d'autres postes de perception par ci par là, à travers la ville. Il faut avoir des autorités qui soient d'une bonne moralité pour s'attendre à un quelconque développement.

La coordination des recettes de la ville, qui est créée par le maire de la ville pour la perception des recettes, est constituée des membres de partis politiques, des membres de famille, au lieu et place des services déconcentrés commis pour cette fin au niveau de la mairie, serait à la base de ladite évasion évoquée ci-haut.

Il est difficile qu'il y ait développement dans la ville aussi longtemps que l'élaboration du budget reste une simple formalité, simplement pour éviter les sanctions au cas où celui-ci n'est pas présenté. « Le budget constitue un document de référence pour toutes les recettes et les dépenses harmonieuses. Mais lorsque celui-ci est voté, son exécution pose problème. IL n'y a donc pas un effort pour maximiser les recettes. Les dépenses sont faites sans pourtant tenir compte de différentes lignes budgétaires.⁹ »

Le fonds de la rétrocession, bien qu'il ne vienne pas régulièrement, finit par venir, même en retard, pourrait toujours contribuer au développement de la ville, au lieu de ne rien faire comme c'est actuellement le cas. « Sur le 100 % des fonds de la rétrocession, il est prévu 45 % des frais d'investissement, 35 % des frais de fonctionnement et 20 % restants sont les frais de la rémunération, mais sur le terrain, c'est l'inverse. Les 80 % deviennent les frais de la rémunération, dont la part de lion revient aux autorités, les 20 % restants englobent et l'investissement et le fonctionnement. Les fonds de rétrocession sont gérés comme un deuxième salaire ». ¹⁰ Il faut des autorités qui soient animées d'une volonté politique avérée, pour renverser la tendance¹¹.

La ville manque de poubelles et de toilettes publiques. S'il faut même disponibilité une toilette pour chaque milieu de vente moyennant 100 FC, la ville aura toujours beaucoup d'argent, en même temps, elle rend service à la population. Seule la volonté et l'esprit managérial qui doivent animer les autorités de la ville.

2.4. Économie locale peu diversifiée

Mbandaka dépend de l'administration publique, du commerce informel et de quelques produits agricoles et forestiers.

Mais l'agriculture reste artisanale, sans chaîne de valeur (transformation, conservation, exportation). Le secteur forestier est mal organisé, parfois illégal, empêchant un développement durable. Pas d'industries capables de créer de l'emploi, faute d'électricité et de rentes. En conséquence, faible dynamisme économique et d'attractivité entrepreneuriale.

2.5. Niveau de pauvreté élevé et faible capital humain

Plusieurs indicateurs sociaux (santé, éducation) restent faibles. Faute de compétences vers Kinshasa ou l'étranger. Peu de formations techniques ou professionnelles adaptées au marché.

La ville est caractérisée par une pauvreté endémique, qui est même appuyée dans le plan quinquennal de développement de la province de l'Équateur de 2013-2014. Ce plan confirme que, sur le

⁶ Propos recueillis par la société civile de l'Équateur le 31/3/2022

⁷ Entretien par un agent des finances, le 3/3/2022.

⁸ Entretien avec la société civile de l'Équateur le 14/4/2022 à 13 h 50.

⁹ Propos recueillis par un agent des finances de la mairie le 31/3/2022

¹⁰ Idem

¹¹ Ibidem

plan économique, l'habitat de l'Équateur en général et la ville de Mbandaka en particulier sont les plus malheureuses de la planète, dans le sens où elles ne vivent que d'un revenu annuel de 25 \$¹².

Les matières qui relèvent de la compétence des villes sont tellement claires. Ces matières devraient faire l'objet de beaucoup d'initiatives et de projets de développement urbain, avec le concours de tous les acteurs.

Mbandaka ne dispose plus de transport en commun. La dernière société de transport en commun fut City Train, disparue en 2012. Les quelques véhicules qui font le transport des personnes et de leurs biens vers l'intérieur appartiennent aux particuliers.

Les bus Transco (transport congolais), venus de Kinshasa, au mois de février 2022, six en tout, pour desservir la population de la ville de Mbandaka, au prélude de l'arrivée du chef de l'État, précisément du 27 au 31 décembre 2022, pour la neuvième conférence des gouverneurs.

III. LES PRATIQUES DE LA GOUVERNANCE ACTUELLE QUI ENTRAVENT L'ATTRACTIVITÉ

Dans cette réflexion, nous montrons comment les pratiques actuelles de gouvernance locale à Mbandaka expliquent la faible attractivité.

3.1. Faiblesse de la planification stratégique et absence de vision territoriale

La gouvernance de la ville de Mbandaka reste principalement réactive (gestion du quotidien) plutôt que stratégique (anticipation, planification du développement). Absence ou faible mise en œuvre des plans directeurs d'aménagements urbains et des plans locaux de développement. Projets dispersés, non coordonnés, souvent dépendants des partenaires extérieurs.

3.1.1. Gestion administrative et financière fragile

Malgré la décentralisation prévue par la Constitution et les lois organiques, les capacités administratives sont limitées. Les recettes locales sont mal mobilisées, les transferts de l'État central sont irréguliers et insuffisants. C'est la raison pour laquelle la ville manque de ressources pour investir dans les infrastructures, les services publics et l'attractivité économique.

3.1.2. Corruption, opacité et manque de redevabilité

Les acteurs locaux sont souvent perçus comme peu transparents, opacité dans la collecte des taxes, faible mécanisme de reddition de compte envers la population, risque de clientélisme dans les recrutements et les décisions publiques. Raison pour laquelle il y a faible confiance des investisseurs et des bailleurs. Incertitude dans l'environnement des affaires.

3.2. Les blocages

Plusieurs obstacles internes et externes peuvent entraver l'attractivité des acteurs, notamment :

3.2.1. Blocages institutionnels

Le chevauchement des compétences entre la mairie, la province et les services déconcentrés, en matière de perception des taxes entre la DGRE (service de perception des taxes de la province) et la coordination de la ville, en constitue un exemple éloquent. Conflits et duplication des efforts, manque de ressources et d'autonomie budgétaire.

3.2.2. Blocages politiques

Bien que la loi soit claire en matière des élections urbaines, celles-ci ne se sont jamais organisées. Au lieu et place, ce sont les nominations des maires, qui ne rendent qu'à leurs sponsors Kinois qui les ont nommés.

Le clientélisme dans les nominations (les agents de perception des taxes constitués de membres de familles et des partis politiques), la politisation des choix de projets, c'est-à-dire, priorité aux zones électoralement stratégiques.

3.2.3. Blocages économiques

Faiblesse du financement local et faible mobilisation des recettes, rétrocession irrégulière et incorrecte, absence d'investisseurs structurants faute de garantie et d'infrastructures.

3.3. Les projets initiés mais non exécutés dans la ville de Mbandaka

Les pratiques évoquées ci-haut n'ont pas permis à la ville d'aller de l'avant. Dans nos enquêtes menées dans la ville de Mbandaka de l'année 2022-2023, nous avons trouvé que les projets initiés par la mairie de Mbandaka restent toujours non exécutés, à cause d'un manque de moyens conséquent et de la quote-part y afférente. Brièvement, ces projets se présentent comme suit :

¹² Plan quinquennal de développement de la province de l'Équateur 2013-2014.

Fiche-projet 1 : Mise en place d'une ceinture agroalimentaire intégrée au tour de la ville de Mbandaka dans le quartier périphérique d'Ikongowasa dans la commune de Mbandaka et Bongondjo dans la commune de Wangata.

Fiche-projet 2 : Création d'une marche moderne multifonctionnelle à IKONGOWASA, ville de Mbandaka, reste non exécuté avec la même cause, pour une durée de 18 à 24 ans et un budget de 1,5 million de DOLLARS US (modulable selon l'échelle).

Fiche-projet 3 : Plateforme municipale de transformation et de valorisation du produit agricole, halieutique et d'élevage, pour une durée de 2 ans (incluant études des faisabilités, construction et formation pour un budget de 1,2 million selon l'équipement, la taille et le niveau de technologie).

Fiche-projet 4 : Programme municipal de pisciculture urbaine communautaire et durable pour une durée de 18 mois (incluant études et formation, aménagement, suivi et le budget de 300 000 USD).¹³

D'où la nécessité de cette approche pour réunir les tendances. Comme l'affirment Damon Julien et François Cusin, « que les acteurs se coordonnent et Sans coordination, le territoire est voué à demeurer un espace passif qui subit les évolutions et les contraintes de son environnement extérieur.¹⁴ » C'est bien par la coopération et la coordination des stratégies publiques et privées que les territoires peuvent améliorer leur performance.

Ces derniers partagent des valeurs qui sont à l'origine des relations de confiance et de réciprocité, source d'innovations et d'attractivité du territoire. »

IV. LES PERSPECTIVES DE CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS

A tout prendre, la solution à l'épineuse contraste de la ville de Mbandaka en appelle à l'intervention d'acteurs multiples, dans une logique interactionnelle, mieux des acteurs pertinents qui devraient mettre ensemble des stratégies convergentes et complémentaires, afin de résorber de manière efficace, efficiente et durable cette gestion, avec des potentialités énormes en présence. Pour y parvenir, il est impérieux de valoriser les ressources en place, à travers une plateforme intégrant tous les acteurs.

La Nouvelle approche de la gouvernance attractive du développement urbain la NADU en sigle, paraît une solution en perspective de changement institutionnel, qui est considéré, comme un projet de développement dans la globalité, à l'intérieur duquel on peut envisager plusieurs projets, vise : l'amélioration quantitative et qualitative des services à rendre aux populations d'une part, et la création de richesses d'autre part

La NADU est caractérisée par la présence, d'une gestion axée d'une part, par le projet de développement urbain et d'autre part, en contribuant à valoriser des potentialités encore sous-exploitées, notamment, l'agriculture, la pêche, l'élevage à cause de ses atouts dans la Ville de Mbandaka¹⁵ ainsi que des projets de développement.

4.1. Importance de choix des piliers de la NADU

Il sied de signaler que, Mbandaka est nourrie en Maïs, arachide, haricot, riz, etc. grâce aux provinces et territoires voisins notamment : Sud-Ubangi, Mongala, Kisangani, Bolomba etc. Une fois ces routes bloquées, elle va croupir dans la misère.

Cette approche repose sur l'idée d'un pacte territorial concerté, mobilisant acteurs publics et privés, organisations communautaires et partenaires techniques, capable de soutenir les activités de la ville, renforcer la sécurité alimentaire et économique locale et impulser un développement endogène et l'attractivité de la ville.

Ces piliers font suite aux atouts que regorgent les quartiers urbano-ruraux de la ville de Mbandaka, riche en terre arable et favorable dans les domaines ci-dessus. Ces quartiers sont : Air Congo, Bokala, Djombo, Ipeko et Basoko (dans la commune de Mbandaka) ; Bolenge, Inganda, Wendji Secli et Bongonde (dans la commune de Wangata).¹⁶

¹³ Archives de la mairie de Mbandaka, bureau d'ordonnateur délégué des finances le 23/03/2022 à 11 h 45.

¹⁴ DAMON JULIEN et FRANCOIS CUSIN, les villes face aux défis de l'attractivité, disponible sur <http://www.futuribles-revue.com>, consulté le 5/5/2021.

¹⁵ Plan quinquennal de développement de la province de l'Equateur 2013-2014 et aout 2009

¹⁶ Idem.

Comme soutient Remy MBAYA : « L'on ne développe pas une société, mais celle-ci peut se développer en se basant sur ses propres ressources, en fonction de ses particularités⁸ sociales, culturelles et naturelles.¹⁷»

Le choix dans ces domaines se justifie par le fait que, ceux-ci peuvent jouer un rôle important dans le processus de développement socio-économique en général, aussi bien pour les marchés intérieurs que pour l'exportation. Une amélioration des politiques et du fonctionnement des institutions et une augmentation de l'investissement pourraient augmenter la production, pour les porter à des niveaux qui permettent de réduire la pauvreté et d'améliorer la sécurité alimentaire.¹⁸ Car, ils sont nécessaires pour la lutte contre la pauvreté et le sous-développement.¹⁹

Selon les données de l'INS (2008), deux ménages sur trois à Mbandaka sont agricoles²⁰, mais non encadrés et non soutenues.

Les industries dans ces matières les sont tributaires et pourraient être installées pour utiliser ces intrants pour leur fonctionnement, cela justifie le bien fondé de notre nouvelle approche de la gouvernance attractive. Dès lors, ces industries auront résolu beaucoup de problèmes socio-économiques auxquels est confronté la ville, surtout le sous-développement et/ou la pauvreté. La conservation des produits au moment de la surabondance, se fera avec l'énergie électrique, servira pour le marché interne et aussi pour l'exportation.

C'est dans ce sens-là que la gouvernance urbaine va cesser être une gouvernance basée seulement sur la perception des taxes et impôts, qui restent jusqu'ici mal gérés, mais sera désormais, la gouvernance attractive du développement urbain, qui est une nouvelle approche basée sur la création des services et des ressources, réduction de la pauvreté, bien être de la population, l'envol de la ville.

Dans un contexte où l'agriculture reste essentiellement artisanale, l'on devra développer des périmètres agricoles modernes urbains et périurbains, améliorer la mécanisation légère, l'organisation des producteurs en coopératives, la mise en place d'une chaîne de valeur locale, les transformations, les conservations, l'agroforesterie communautaire, instrument de résilience environnementale, les partenariats public-privé pour des centres de collecte et plateformes agro-logistiques.

La pêche constitue une ressource majeure mais sous-exploitée. L'on devra lutter contre la pêche illicite, la mise en place de centres de fumage, la conservation frigorifique et la transformation, la construction des marchés halieutiques structurés avec logistique adaptée, la formation des pêcheurs aux techniques modernes et l'entrepreneuriat.

L'élevage urbain et périurbain reste peu développé par manque d'initiative. L'on doit développer l'unité d'éleveurs (avicole, porcin, coprin), la création des fermes pilotes avec développement de chaînes de valeur, l'alimentation animale, la transformation, la distribution...

Les trois domaines productifs nécessitent des projets structurants pour s'ancrer durablement dans le système urbain.

Les projets spécifiques peuvent être des leviers puissants pour attirer des ressources, des talents et des investisseurs.²¹ Walter Kalin dit : « Les projets de développement économique et social drainent plus facilement des ressources locales, si ce sont les instances locales qui décident et les réalisent²². »

Les entretiens ont montré clairement qu'il n'y a pas assez de projet de développement interne initié par la mairie ou ses services de développement. Raison pour laquelle la ville croupit dans la souffrance indescriptible et reste incapable d'attirer des investissements, des ménages, mais surtout d'améliorer les conditions de vie de la population. Quelques projets exécutés dans la ville sont des projets externes, financés soit par la Banque mondiale, soit par l'Organisation mondiale de la santé ou d'autres organismes internationaux.

¹⁷ MBAYA MUDIMBA R., *Crise de connaissance et sous-développement en RDC : Nécessité de la conscientisation pour le développement, mboka ebongaka na boyebi na mpiko ya bana mboka*, éd. Universitaire africaine, Kinshasa, 2009, p. 17.

¹⁸ <http://www.Fao.org/docrep/yo491f/yo491Fo2.htm>, rôle de l'agriculture, pêche et élevage, consulté le 3/2/2022, p.1.

¹⁹ Document de stratégie de croissance et réduction de la pauvreté, p. 62.

²⁰ DSCR, *Op.cit.*, p.62.

²¹ INGALLINA, *Le projet urbain, Que sais-je ?*, Paris, PUF, 2005, p. 23.

²² KABWANGA KAMANKA, *Le régionalisme politique dans la gouvernance provinciale en RDC : perspectives d'un développement à la base dans les provinces du Kasai et Kasai central*, thèse, FSSPA, UNIKIN, 2019.

4.2. Une approche fondée sur la gouvernance ouverte et la coopération

Elle se repose sur un modèle de gouvernance multiniveaux qui désigne un mode d'organisation du pouvoir où les compétences sont réparties et exercées simultanément par plusieurs acteurs et plusieurs niveaux territoriaux ou institutionnels²³ qui rompt avec les pratiques actuelles fragmentées.

Avec comme principes de gouvernance la coconstruction avec les communautés locales et les organisations professionnelles, la concertation multi-acteurs, la transparence dans la gestion de financement et des politiques publiques, la décentralisation effective avec les transferts réels des compétences, des ressources et des responsabilités, le mécanisme d'évaluation participative pour assurer la recevabilité. Ce cadre doit permettre la formation de coalitions territoriales, catalysant les intérêts convergents au service d'un développement durable.

Elle peut ainsi structurer la gouvernance territoriale de Mbandaka que lorsqu'elle parvient à réduire les conflits de compétences, et à créer une coalition stable entre les acteurs, en transformant leurs stratégies concurrentes en un cadre coopératif appuyé par des instruments formels : PAI, PAUM, PPP, contrats et des mécanismes partagés.

4.2.1. Les instruments pour structurer l'action publique

La NADU se matérialise par un ensemble d'instruments de gouvernance qui encadrent la planification, le financement, la coordination et la participation. Nous avons :

- le Plan d'aménagement et d'urbanisme modernisé (PAUM en sigle) doit être élaboré selon un schéma qui précise les secteurs d'intervention, accompagné d'un plan d'action et d'investissements, tout en indiquant la durée d'action.
- le contrat de développement urbain (CDU), en sigle, avec un engagement conjoint entre mairie-province-partenaires, sans oublier les accords communautaires, pour la gestion concertée²⁴.
- le partenariat public-privé PPP en sigle, pour les infrastructures à réaliser.
- plan d'action et d'investissements (PAI), un instrument économique et financier, l'instrument participatif : budget participatif, consultation, plateforme numérique du suivi citoyen. Ces instruments vont permettre de réduire des tensions et des conflits entre les acteurs, de renforcer la prévisibilité, la cohérence et la transparence de l'action publique, tout en engageant les secteurs productifs et les communautés dans le processus.

4.2.2. La NADU comme schéma de gouvernance

La NADU se présente comme un schéma de gouvernance territoriale intégré, conçu pour structurer et coordonner les actions publiques, privées et communautaires au tour d'un projet cohérent du développement urbain. Elle constitue un dispositif de pilotage partagé, combinant planification stratégique, contractualisation, participation citoyenne et coordination multi-acteurs. Elle vise à dépasser la fragmentation institutionnelle et les logiques sectorielles traditionnelles en créant un cadre de coopération fondé sur quatre piliers de développement structurants. Ce cadre organise la gouvernance selon les trois dimensions interdépendantes : les acteurs, les institutions et les instruments.

4.3. Ressources et répartition des pouvoirs d'acteurs

Cette étude repose sur une configuration multi-acteurs articulée autour de quatre sphères : publique, privée, communautaire et partenariale.

La responsabilité des acteurs occupe une place centrale dans le dynamisme actuel dans la ville de Mbandaka. Dans les pratiques de la gouvernance, il y a plusieurs acteurs qui entrent en jeu. Quels que soient le positionnement de ces acteurs, chacun mobilise ses ressources et met en œuvre des stratégies afin de maximiser ses intérêts, au détriment parfois de la population et de l'entité, qui entravent le développement et l'attractivité de celle-ci.

Dans cette approche, elle se déploie dans un système d'action local où les acteurs ne sont pas neutres : chacun poursuit ses propres intérêts, cherche à défendre ses ressources, et tente d'exercer un contrôle sur les décisions. Cela crée des jeux d'acteurs complexes, qui conditionnent fortement la faisabilité de l'action. Chacun joue un rôle spécifique dans la décision, l'orientation, la régulation ou la mise en œuvre.

²³ Le Galès, Patrick, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Politiques, 2003, p. 43.

²⁴ GAUDIN J.-P., *gouverner par contrat, presses de Sciences politiques*, 1999, p.28.

4.3.1. Acteurs publics

Les acteurs publics ont comme stratégies le contrôle et l'appropriation :

- la mairie : la ville est au centre de pilotage. Elle décide sur des priorités d'aménagement du territoire urbain ; de la localisation des projets agricoles, halieutiques et d'élevage dans le périmètre urbain ; des investissements locaux à inscrire dans le PAI ; de l'allocation des budgets urbains (marchés, routes, assainissement) ; des partenariats locaux (coopératives, opérateurs fluviaux). Elle a comme ressource stratégique clé : le pouvoir de planification (PAUM) et d'arbitrage local.
- la province : la province fixe les orientations stratégiques supralocales. Elle décide de l'intégration des projets dans la stratégie provinciale (budgets provinciaux), des projets d'envergure régionale : routes provinciales, industrie agroalimentaire, zones économiques ; des cofinancements et arbitrages internationaux, de la supervision politique de la mise en œuvre. Elle a comme ressource stratégique clé le pouvoir politique et budgétaire.
- l'État central (services déconcentrés) : les services nationaux gardent la main sur les ressources. Ils décident de l'attribution ou régulation sur les ressources ; de la gestion des zones des pêches et de ressources hybrides ; de l'encadrement de la forêt et de l'environnement ; de la standardisation de normes, qualité, sécurité sanitaire ; des autorisations techniques ; ils valident les projets soumis à la réglementation nationale. Comme ressources, le pouvoir de régulation sectorielle.

4.3.2. Acteurs privés

Ils ont comme stratégies, d'évitement et d'opportunité. Unions de producteurs agricoles, associations de pêcheurs, coopératives etc., cherchent à minimiser les taxes et les contraintes, surtout dans un contexte de faible régulation. Ils optent souvent pour des stratégies de contournement (informalité, négociations directes, clientélisme). Le jeu dominant reste le profit des opportunités tout en évitant les règles.

4.3.3. Acteurs communautaires

Constitués de leaders communautaires et des organisations religieuses, les acteurs communautaires ont comme stratégies de protection et de reconnaissance. Les autorités coutumières jouent sur leur légitimité traditionnelle pour conserver un contrôle sur le foncier et les ressources naturelles. Ils cherchent à être reconnus comme partenaires pour obtenir des ressources ou défendre leurs territoires. L'enjeu majeur reste la légitimité et la sécurisation des ressources locales.

4.3.4. Partenaires

Les partenaires n'ont pas un pouvoir politique. Ils décident du financement de certains projets ; des conditions de transparence ; ils orientent les priorités par les enveloppes allouées. Comme ressources, le financement et l'expertise internationale. Le jeu dominant reste l'influence et conditionnalité.

La gouvernance urbaine coordonne ces secteurs avec des projets structurants pour intégrer ces secteurs dans l'économie urbaine. C'est ainsi que le territoire doit être aménagé, soutenu par des projets innovants dans ces secteurs, attire des investisseurs et crée des emplois dans les zones urbaines et va permettre de vendre l'image de la ville à l'échelle nationale et internationale.

Les politiques publiques doivent se concerter sur la décentralisation comme mode de gestion des villes, en vidant tous les litiges contenus dans ce processus depuis l'adoption de la Constitution du 18 février 2018. En organisant les élections urbaines, on sera doté d'un conseil urbain comme organe de contrôle et de régulation, afin de revivre le développement des villes congolaises. Privilégiez davantage la participation de tous les acteurs dans le processus décisionnel.

CONCLUSION

Mbandaka se situe à un moment charnière déterminant. La continuation des modèles actuels risquerait de la condamner à une croissance désordonnée et appauvrissante. À l'opposé, l'adoption audacieuse d'une gouvernance attrayante constitue une voie propice à un développement équitable, durable et endogène.

En misant sur l'intelligence collective, la transparence et une vision stratégique, qui représentent des atouts distinctifs, Mbandaka a la possibilité de ne plus être une ville marginalisée, mais de se transformer en un laboratoire d'innovation urbaine et en un pôle de développement attrayant pour l'ensemble de la région du fleuve Congo. Cette transformation requiert inéluctablement une révolution dans la gestion de la cité, mettant le citoyen au centre du processus décisionnel et érigeant la confiance en tant que ressource publique fondamentale.

La ville de Mbandaka, malgré les nombreuses difficultés auxquelles elle fait face, a la capacité de se transformer grâce à une gouvernance attrayante qui met en valeur le capital humain, tire parti des potentialités locales et établit une culture de responsabilité.

Nous sommes convaincus que cette approche facilitera l'exportation des produits dérivés des ressources disponibles dans l'ensemble des villes de la République Démocratique du Congo, et plus particulièrement dans celle de Mbandaka, ces ressources étant pour la plupart inexploitées. Cela pourrait contribuer à l'amélioration du bien-être social tout en suscitant simultanément l'intérêt des partenaires, des bailleurs de fonds, des investisseurs et des entreprises multinationales en quête de ces ressources.

BIBLIOGRAPHIE

1. Documents officiels

- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2011), *Constitution de la République Démocratique du Congo*, telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, *Journal officiel de la RDC*, 52e année, n° spécial, Kinshasa, 5 février 2011.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2009), *Plan quinquennal de développement de la province de l'Équateur 2013-2014*, Mbandaka, août 2009.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2010), *Guide méthodologique de planification provinciale et locale*, octobre 2010.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (s.d.), *Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté*.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2008a), Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, *Journal officiel de la RDC*, n° spécial, Kinshasa, 31 juillet 2008.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2008b), Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et rapports avec l'État et les provinces, *Journal officiel de la RDC*, n° spécial, Kinshasa, 10 octobre 2008.

2. Ouvrages

- INGALLINA, Patrizia (2005), *Le projet urbain*, coll. « Que sais-je ? », Paris, Presses universitaires de France.
- GAUDIN, Jean-Pierre (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MBAYA MUDIMBA, Rémy (2009), *Crise de connaissance et sous-développement en RDC : nécessité de la conscientisation pour le développement. Mboka ebongaka na boyebi na mpiko ya bana mboka*, Kinshasa, Éditions Universitaires Africaines.
- VELTZ, Pierre (2000), *La ville et le territoire : vers un développement durable*, Paris, Presses universitaires de France.

3. Documents inédits

- KABWANGA KAMANKA (2019), *Le régionalisme politique dans la gouvernance provinciale en RDC : perspectives d'un développement à la base dans les provinces du Kasai et Kasai Central*, Thèse de doctorat, Faculté des Sciences sociales, politiques et administratives (FSSPA), Université de Kinshasa (UNIKIN).
- MPIA IMANDA, D. (1988), *De la problématique du développement rural en RDC : analyse praxéologique du Centre de développement intégré de Mooto*, Mémoire de licence en sociologie, Faculté des Sciences sociales, administratives et politiques (FSSAP), Université de Lubumbashi (UNILU).

4. Webographie

- BIDEGARAY, C. (s.d.), « Le principe de responsabilité de la démocratie. Petite promenade dans les allées du jardin des délices démocratiques », *Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 92, « La responsabilité des gouvernants », p. 5-16, URL : <http://www.revue.pouvoirs.fr/le-principe-de-responsabilite.html> (consulté le ...).
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO) (s.d.), « Rôle de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage », URL : <https://www.fao.org/docrep/yo491f/yo491f02.htm> (consulté le 3 février 2022).