

Les enjeux et les défis du découpage administratif

■ Léon de SAINT MOULIN s.j.

Les défis et les enjeux du découpage

Le découpage constitue des groupes sociaux

LE DÉCOUPAGE S'ENRACINE DANS LE PROJET de l'homme ; il est une technique d'organisation de l'homme et de sa société. Il définit des unités de gestion et de coordination. Le défi est de donner à chacun une place suffisamment égale pour que chaque membre et chaque groupe de la société ait le sentiment d'être bien traité. Le découpage n'est donc pas une technique neutre, car il façonne des identités et structure les relations sociales.

Les unités à constituer doivent être des unités d'action qui doivent permettre une administration efficace et suffisamment égalitaire de l'ensemble du territoire : toutes les subdivisions d'un même niveau doivent disposer des mêmes droits et obligations. Dans la pratique, les différences de densité de la population et la configuration de l'espace entraînent inévitablement des différences dans les possibilités d'accès aux services administratifs. Aucun découpage ne peut donc être parfait et il est toujours une opération délicate, notamment parce que les inégalités qui en résultent sont facilement perçues comme une dépréciation des groupes les moins bien desservis.

Le découpage n'est, par ailleurs, pas une opération technique neutre. Il attribue aussi des noms et façonne des identités. Un des mécanismes de ce processus est que la plupart des études et des actions sur un groupe déterminé sont organisées dans le cadre des unités administratives. Les nations se sont formées dans le cadre des frontières nationales, qui sont le fruit d'un découpage historique progressif. Le même processus marque dans une certaine mesure, liée à leur plus ou moins

■ Professeur émérite. Membre du CEPAS.

grande ancienneté, l'histoire des provinces, des districts, des territoires et même des secteurs ou chefferies et des groupements. Si les identités évoluent, chaque personne et chaque groupe social est profondément marqué par le tracé des frontières dans lesquelles il vit ou a vécu. La modification de ces frontières ne laisse donc pas indifférent et soulève habituellement des conflits que la Constitution et les lois doivent réguler.

Le découpage structure les relations sociales

Le découpage ne se réduit, par ailleurs, pas à une répartition de l'espace en unités et sous-unités, il est, plus profondément un système d'organisation des relations sociales. Chaque frontière définit des zones de solidarité et d'opposition. Une frontière ne peut être franchie que selon certaines règles. Du temps colonial, il fallait un passeport de mutation visé par un agent blanc pour sortir de sa chefferie ⁽¹⁾. Et les textes organisant le découpage définissent aussi les rapports entre les diverses autorités : qui crée les unités et en nomme les responsables ? Dans le cas du Congo, quels sont les rapports entre le Gouvernement central, les gouverneurs de province, les commissaires de district et les administrateurs de territoire ? Ils n'ont pas toujours été les mêmes et les modifications introduites dans cette distribution du pouvoir sont un des enjeux de l'évolution du découpage administratif.

(1) Selon le décret du 2 mai 1910, dans *Bulletin officiel du Congo Belge* (1910), p. 456-471.

Pour éclairer le processus de décentralisation en cours, nous nous efforcerons de dégager les motivations et les implications, pour la population, des diverses modifications de l'organisation administrative et politique de la République, déjà analysées dans un numéro précédent de *Congo-Afrique* ⁽²⁾. Nous pourrions en dégager quelques normes de référence utiles pour les discussions régulièrement rouvertes concernant le découpage administratif de la République Démocratique du Congo.

(2) L. de SAINT MOULIN, *Histoire de l'organisation administrative du Zaïre*, dans *Zaïre-Afrique* (1992) n° 261, p. 29-54, (reprise légèrement modifiée d'un article déjà paru sous le même titre dans le n° 224 d'avril 1988).

Histoire des motivations et des implications du découpage administratif en RD Congo

A l'époque de l'Etat Indépendant du Congo

L'Etat Indépendant du Congo (EIC) n'a d'abord eu aucune organisation territoriale systématique. Le

Roi souverain, Léopold II, avant même la reconnaissance de l'Etat avait mis sur pied à Bruxelles une administration organisée en trois départements qui, jusqu'en 1894 n'étaient même pas subordonnés à une autre autorité hiérarchique que celle du Roi. Dès 1884, il avait nommé un Anglais, Francis de Winton, Administrateur de l'Association Internationale Africaine à Vivi. Mais l'EIC n'eut jamais de Constitution et le Gouverneur général, qui reçut ce titre par décret du 30 juillet 1886, n'avait d'autre pouvoir que celui que le Roi lui délégua. La création des divisions administratives et la nomination de leurs autorités étaient des prérogatives du Roi. Chaque agent recevait des missions spécifiques, avec des instructions et des moyens particuliers. Le *poste* était la plus petite unité d'autorité européenne et chaque poste disposait au moins d'un embryon de garnison. Les *chefferies*, qui furent officiellement reconnues à partir de 1891, étaient considérées comme des subdivisions des postes, mais leurs limites n'étaient pas définies.

Un *premier découpage général* en 11 districts, dont 5 se trouvaient entre l'océan atlantique et le Kwango, fut décrété le 1^{er} août 1888, mais les Commissaires de district n'avaient pas tous les mêmes pouvoirs. Des « zones » furent ensuite créées dans certains districts, mais elles n'en étaient pas une subdivision systématique et certains chefs de zone, dans des régions troublées ou menacées, reçurent des pouvoirs égaux ou supérieurs à ceux du commissaire de district dans la juridiction duquel ils se trouvaient. En 1904, par simple avis, un territoire de la Ruzizi-Kivu fut institué en subdivision indépendante et, la même année, des « secteurs » furent créés, qui étaient alors des circonscriptions de police.

La motivation la plus immédiate du découpage en districts en 1888 était de montrer que l'Etat occupait effectivement l'ensemble de son territoire. La faible connaissance qu'on avait de la géographie a fait par ailleurs que de nombreuses limites sont définies de façon générique par des parallèles, des méridiens ou une crête de partage entre les bassins de deux cours d'eau. La préoccupation principale était un souci de sécurité du nouvel Etat : s'il y avait 4 districts entre l'océan atlantique et l'Inkisi, et encore un, appelé Stanley-Pool, de l'Inkisi au Kwango, c'est parce qu'il s'agissait des régions les plus vulnérables de l'EIC. Plus à l'Est, l'espace était découpé en six districts, trois à l'Est et trois à l'Ouest approximativement du 23^e méridien. Ce découpage, qui est encore approximativement la limite entre l'Equateur et la Province Orientale, a semblé suffisant pour assurer la sécurité de la frontière nord du pays et de l'ensemble de ses frontières. Il a profondément marqué la réalité : les éléments de parenté linguistique et clanique qui existaient entre les populations de l'Ubangui et celles de l'Uele ont été estompés par plus d'un siècle d'inscription dans des provinces différentes. Même les études ethnographiques ont rarement transgressé les grandes divisions administratives.

Le même processus s'est développé le long du Lomami, qui constitue depuis 1910 la frontière entre le Maniema et le Sankuru. Les Bakusu, du Maniema, se sont ainsi différenciés des Batetela, du Sankuru, dont ils sont pourtant très proches tant par la langue que par la culture.

Le régime de l'Etat Indépendant du Congo était donc extrêmement centralisé à Bruxelles et les agents localement en place n'avaient de comptes à rendre qu'à Bruxelles. L'absence de contrôle hiérarchique qui en résultait conduisit inévitablement à un pouvoir totalitaire, qui fut la source de graves abus.

A l'époque coloniale, de 1908 à 1933

Un des soucis des rédacteurs de la charte coloniale, qui régit le Congo Belge du 18 octobre 1908 au 30 juin 1960, fut d'alléger l'administration métropolitaine de la colonie. Une mesure prise dans ce but fut de réserver au seul Gouverneur général le droit de correspondre avec Bruxelles. Afin d'éviter les abus qui avaient ému l'opinion internationale, un autre souci fut d'organiser le contrôle de l'administration non seulement par le parlement belge, auquel un rapport annuel devait être fourni par le Ministre des colonies, mais par le contrôle hiérarchique des agents au Congo. Le nombre de niveaux hiérarchiques fut étendu, en subdivisant d'abord les districts en territoires, à partir de 1912 ⁽³⁾ et en les regroupant ensuite en quatre provinces à partir de 1914. A partir des années 1920, les chefferies, et plus tard les secteurs, devinrent en outre des subdivisions systématiques des territoires.

(³) Arrêté Royal du 28 mars 1912 établissant le territoire comme subdivision du district.

La subdivision des districts en territoires initiée en 1912-1914 avait aussi pour objectif la prise de contrôle plus étroite de l'espace et des populations du Congo ⁽⁴⁾. Il y avait 184 territoires au terme de cette première organisation et leur nombre resta du même ordre jusqu'en 1931, lorsque la crise économique de 1929 en imposa une réduction drastique en fonction des contraintes budgétaires. Les modifications qui furent apportées à leur découpage presque annuellement visaient à rendre leur organisation plus efficace, notamment par l'ajustement de leurs limites en fonction de celles des « chefferies » qu'on s'employait alors aussi à « organiser ». Cette organisation n'était pas une prise en compte d'office des réalités coutumières : l'administration encourageait alors un morcellement extrême du pouvoir et reconnaissait comme chefferies des villages de licenciés ou des groupes dissidents. Elle reconnaissait parfois l'autorité d'un chef prêt à collaborer avec elle sur des populations qui n'avaient jamais constitué un ensemble politique. Elle divisa par contre de grandes chefferies dont elle redoutait une résistance tenace. Le

(⁴) La première ordonnance prise pour cette subdivision le 5 juillet 1912 était d'ailleurs encore hésitante : la région la plus proche d'Elisabethville, qui était le chef-lieu du district du Haut-Lua-pula qu'elle divisait en trois territoires, n'était englobée dans aucun d'eux. Voir *Bulletin Officiel* (1912), p. 1190-1193.

résultat le plus durable fut que les limites du territoire doivent depuis lors coïncider avec celles de l'ensemble des chefferies, et plus tard des secteurs et des centres extra-coutumiers, qui le constituent.

La politique de dénomination ethnique des territoires, qui fut poursuivie de façon systématique de 1926 à 1935 dans l'Equateur et la Province Orientale, et dans certaines parties des deux autres, fut par contre abandonnée en 1935. Elle posait, en effet, plus de problèmes qu'elle n'en résolvait : aucun territoire n'est entièrement mono-ethnique et toutes les ethnies ont des ressortissants établis en dehors de leur territoire d'origine. La majorité de la population appartient même sans doute à des groupes qui n'ont pas de territoires propres tant soit peu étendus et la majorité des ethnies a des enclaves ou des zones de cohabitation.

Le regroupement des districts en provinces fut décidé en 1914 et effectivement réalisé entre cette date et 1919. Selon le *Règlement organique* promulgué en 1914, le Commissaire de district restait cependant la cheville ouvrière de l'administration ⁽⁵⁾. Ses services furent étouffés et son autorité sur les agents de son ressort fut renforcée. Les fonctionnaires européens du service territorial étaient nommés par le Roi, puis répartis entre les districts par le Gouverneur général et finalement affectés par le Commissaire de district comme administrateurs ou agents dans un territoire déterminé. Jusqu'en 1922, les Commissaires de district eurent même le droit de correspondre directement avec le Gouverneur général.

(5) *Bulletin Officiel* (1914), p. 901.

En 1922, le Gouverneur général reçut le pouvoir de fixer le nombre et les limites des districts, que le Roi s'était auparavant réservé. Les Gouverneurs de province virent aussi leurs pouvoirs renforcés : c'est entre les provinces que le Gouverneur général répartissait depuis lors les fonctionnaires de la territoriale et ce sont les Gouverneurs de province qui les affectaient par territoire. Les Commissaires de district leur devinrent alors strictement subordonnés. Certains gouverneurs de la Province Orientale et du Katanga réussirent à donner une telle impulsion aux activités de leur circonscription qu'ils firent redouter la formation d'un pouvoir économique et social trop fort par rapport à Bruxelles et aux colons blancs. Ce renforcement d'autorité n'était cependant pas sans une subordination plus forte au pouvoir central. Jusqu'en 1922, les Gouverneurs de province

(⁶) Le fractionnement des identités tribales est cependant plus grand encore : à la question concernant les tribus posée dans le recensement scientifique de la population du 1er juillet 1984, 19.266 termes différents ont été utilisés par les personnes interrogées pour se définir. Le formulaire, établi par ménage, comportait une colonne intitulée «Nationalité (Tribu en plus pour les Zaïrois)», sans autre précision. Cfr. INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE, *Combien sommes-nous ? Résultats provisoires du recensement scientifique de la population du 1er juillet 1984*, Kinshasa, décembre 1984, p. 60. Le nombre indiqué est une information fournie par le Directeur MBUNGU de l'Institut National de la Statistique.

(⁷) Cfr. ARCHIVES DU CONGO BELGE, *Documents pour servir à la connaissance des populations du Congo Belge*, n° 2, p. 29, CONGO BELGE, CONSEIL DE GOUVERNEMENT 1947, *Discours du Vice-Gouverneur Général L. Pétillon, Statistiques*, s.l., s.d., p. 104, et CONGO BELGE, *Statistiques relatives à l'année 1959*, s.l., s.d., p. 5. En 1959, la presque totalité des chefferies se trouve à l'Est du Congo, dans l'ancien Kivu (35 chefferies et 32 secteurs), la Province Orientale (149 chefferies et 52 secteurs) et le Katanga (55 chefferies et 37 secteurs).

avaient eu le titre de Vice-gouverneurs généraux, qui leur conférait le droit de prendre en cas d'urgence des mesures d'ordre législatif. Ils le perdirent en 1922 et devinrent alors des Gouverneurs, jusqu'en 1933, où le rang de leur dénomination fut encore réduit au terme de Commissaires de province. L'importance du Gouverneur de province est soulignée par l'utilisation dans les milieux coloniaux du titre de Roi Adolphe utilisé dans les années 1920 pour désigner le Gouverneur Adolphe de Meulemeester de la Province Orientale (1921-1933).

La reconnaissance des chefferies, qui est la forme du découpage qui fut sans doute la plus ressentie par la population, fut avant tout un procédé de domination, qui aboutit à un fractionnement extrême. Le Professeur Jean-Luc Vellut considère les années 1920 comme celles du grand enfermement de la société africaine. Il y avait en 1917 déjà 6.095 chefferies reconnues au Congo Belge, qui sont à la base d'une bonne part des groupements actuels, dont le nombre était de 5.368 selon l'annexe de l'Arrêté Départemental du 27 mai 1987 organisant l'élection des membres des conseils de collectivité (⁶). L'émiettement initial apparut rapidement contraire au développement des communautés concernées. Le nombre des unités primaires des subdivisions des territoires fut ramené à 559 chefferies et 504 secteurs en 1947, 263 chefferies et 448 secteurs en 1959 (⁷), 737 secteurs et chefferies dans le recensement de 1984.

Les chefferies et sous-chefferies que l'administration coloniale s'employa à « organiser » étaient dès lors profondément différentes des ethnies précoloniales. L'administration coloniale leur retirait toute prérogative de relations extérieures et imposait son contrôle sur de multiples aspects de la vie sociale et culturelle : elle intervenait jusque dans la définition des normes linguistiques et l'interprétation de l'histoire traditionnelle invoquée pour l'investiture des chefs. La création des secteurs a, par ailleurs, souvent été une façon de limoger des chefs peu coopérants. Elle fut systématiquement appliquée dans l'Ouest du pays, où il ne reste aucune chefferie au Bas-Congo, seulement 2 dans la province de l'Equateur, 3 au Kasai-Occidental, 8 au Kasai-Oriental et 11 au Bandundu, dans le Kwango et le district du Mai-Ndombe.

L'Afrique des tribus, considérées comme des groupes humains refermés sur eux-mêmes et dont l'étranger ou le voisin est l'ennemi, est une « invention » coloniale. Les ethnies n'ont été étudiées à la période coloniale qu'en omettant de les situer dans les unités sociales plus vastes dans lesquelles elles vivaient auparavant. Le Professeur Jan Vansina dit que *le tribalisme est la forme coloniale de l'ethnicité* ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Jan VANSINA, *Living with Africa*, Madison, 1994, p. 230.

Le découpage, comme on l'a dit d'entrée de jeu, n'est pas une action technique neutre. Il définit des unités sociales et leur position dans la hiérarchie de la société qui les englobe.

A l'époque coloniale, de 1933 à 1960

Le krach boursier de la bourse de New-York le 24 octobre 1929 entraîna à partir de 1931 une chute des cours des matières premières qui contraignit le Congo Belge à une réduction drastique de ses dépenses. Peu de lois sociales protégeaient alors les salariés, même européens. La population de Kinshasa tomba de 46.088 habitants en 1929 à 27.510 en 1934, la majorité des exclus s'étant installés comme « villageois » à la périphérie de la ville, dont les limites ne dépassaient pas à ce moment la frontière sud de Ngiri-Ngiri et la rivière Yolo, qui sépare le quartier Mombele de Limete. Le personnel territorial de la colonie fut aussi réduit de 845 unités en 1933 à 666 en 1934 ⁽⁹⁾. Le nombre des districts fut ramené de 21 à 16 et celui des territoires de 181 en 1931 à 113 en 1932 et 104 en 1933. Le nombre des provinces fut par contre porté de 4 à 6 pour maintenir un encadrement suffisant et pour des raisons qui vont être explicitées.

⁽⁹⁾ *Rapport [aux Chamres belges] sur l'administration de la colonie du Congo Belge pendant les années 1945 et 1946*, p. 8.

L'organisation de 6 provinces en 1933 créait les deux nouvelles provinces du Kivu et du Kasai. La première, qui n'a pris sa forme finale qu'en 1951 ⁽¹⁰⁾ et qui a existé, avec la parenthèse des provincettes de 1962 à 1966, jusqu'en 1988, englobait les provinces actuelles du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Maniema. La seconde, qui a existé jusqu'à la création des provincettes en 1962, englobait les deux provinces du Kasai-Occidental et du Kasai-Oriental. Cette réorganisation réduisait l'autorité qu'avaient acquise les Gouverneurs de la Province Orientale et du Katanga en retirant au premier le territoire du Kivu et au second celui du district de Kabin-da. La province de l'Equateur était aussi amputée du

⁽¹⁰⁾ Les territoires de Beni et de Lubero n'y ont été rattachés que par l'Ordonnance du 5 février 1935 et celui de Lubutu par celle du 4 avril 1951.

district du Mai-Ndombe, qui a appartenu depuis lors à la nouvelle province de Léopoldville, et du territoire de Dekese qui a été rattaché à la nouvelle province du Kasai. Ces deux provinces résultaient de la division de l'ancienne province du Congo-Kasai. Fondamentalement, c'était une recentralisation du pouvoir. Les services du Gouvernement central, effectivement installés à Léopoldville depuis 1929 étaient eux-mêmes si étroitement subordonnés à ceux de la Métropole qu'un Gouverneur général eut le sentiment que « Léopoldville en vient à n'être plus parfois qu'une boîte aux lettres » entre les différentes forces sociales et Bruxelles ⁽¹¹⁾.

(11) L.A.M. PETILLON, *Témoignage et réflexions*, Bruxelles, 1967, p. 58.

A partir de 1933, le Gouverneur général reçut par contre le pouvoir de nomination des Commissaires de district, dont le rôle statutaire était de contrôler les territoires de leur circonscription en les visitant tous au moins deux fois l'an. Ils avaient aussi un rôle principal dans l'organisation et le contrôle des circonscriptions indigènes, d'après le nouveau décret promulgué à leur sujet le 5 décembre 1933. C'est lui qui reconnaissait les chefferies, au sens de ce nouveau décret, c'est-à-dire au même niveau que les secteurs, fixait leurs limites et investissait les chefs. C'est lui aussi qui était chargé des enquêtes préliminaires à la création des secteurs, regroupant d'anciennes chefferies et des « groupements » jugés « trop faibles pour se développer harmonieusement dans tous les domaines ». Selon le décret de 1933, il devait soumettre les propositions de création et de délimitation des secteurs, ainsi que de nomination de leurs chefs au Commissaire de province. A partir de 1947, il fut lui-même habilité à prendre ces décisions ⁽¹²⁾.

(12) Par l'Ordonnance-Loi du 29 octobre 1947.

Le nombre des territoires remonta à 110 en 1940 et s'y stabilisa jusqu'à la fin de la guerre. Il fut ensuite progressivement relevé à 122 en 1950, 130 en 1954 et 135 en 1956. Il retomba à 132 en 1959 avec la création des villes de Mbandaka, Kisangani et Bukavu. Le nombre des districts, qui avait atteint 22 de 1910 à 1921 et a été ramené à 16 en 1932, fut relevé d'une unité par an à partir de 1945 jusqu'à 22 en 1954. Il passa à 25 en 1955. La rationalité économique primait alors sur les problèmes politiques. Tous les territoires qui ont été créés ou recréés à la faveur des années de prospérité qui ont suivi la guerre l'ont été avant tout dans le souci de développer la production par un encadrement plus serré de la population. Déjà en 1923, le rapport sur la Province

Orientale se faisait une fierté que le seul impôt indigène avait payé entièrement son administration européenne (13). La rentabilité recherchée n'était malheureusement pas d'abord le relèvement de vie de la population, mais plus ou moins directement la contribution aux exportations et le soutien aux entreprises coloniales. En proposant la réorganisation administrative de la province en 1953, le Gouverneur du Kasai avait affirmé que « pour en arriver à une administration territoriale adéquate, il convient d'augmenter non pas le personnel des territoires, mais le nombre de ceux-ci » (14).

(13) *Rapport [aux Chambres belges] sur l'administration de la colonie du Congo Belge pendant l'année 1923*, p. 61.

(14) PROVINCE DU KASAI, *Conseil de province 1953*, p. 5.

La création de nouveaux districts avait la même finalité économique. Elle répondait à des impératifs opportunistes d'encadrement de la production. Elle fut souvent ressentie par la population comme une bousculade plutôt que comme un regroupement selon les aspirations des habitants. Le territoire de Bagata, qui avait été intégré au district du Mai-Ndombe depuis 1935, n'a jamais pleinement assumé son rattachement à celui du Kwilu, lors de sa création en 1954. Deux ans plus tard, en 1956, le rattachement du territoire de Bongandanga au nouveau district de la Mongala dans l'Equateur correspondait au fait qu'il commerçait davantage avec Lisala, qui en était le chef-lieu, qu'avec Boende, qui était celui de la Tshuapa, mais il brisait des liens culturels qui rattachaient une large part de sa population au groupe Mongo.

Il est cependant aussi arrivé que des modifications ne soient pas réalisées, suite à l'opposition des intéressés. Le territoire de Bomongo, peu peuplé, n'a pas été étendu vers le nord, parce que les populations du territoire de Kungu qu'on voulait y rattacher s'y sont opposées.

En 1947, un Arrêté du Régent (15) fit droit aux aspirations des Européens et, dans une certaine mesure, des Africains qui réclamaient un minimum de participation au pouvoir. Des organes consultatifs furent réorganisés sur une base plus représentative et leur rôle fut élargi, mais ce n'est qu'à partir de 1959 que leurs membres purent être désignés par des élections. Les Africains n'eurent en outre jamais qu'une place marginale dans les Conseils les plus élevés.

(15) Arrêté du 1^{er} juillet 1947, dans *Bulletin administratif* (1947) p. 1269-1291.

La réorganisation de 1947 se voulait un pas sur la voie de la décentralisation. Le thème revint réguliè-

rement dans les discours et il fut explicité de la manière suivante lors de l'ouverture du Conseil de Gouvernement 1957. Le Gouverneur général Léon Pétillon citait l'ancien Ministre des Colonies Pierre Wigny : « c'est le procédé de droit administratif par lequel des agents subordonnés sont soustraits au pouvoir hiérarchique des autorités supérieures pour n'être soumis qu'à leur pouvoir de tutelle. Ces agents ont l'initiative de la décision, ils accomplissent des actes juridiques. Leurs chefs ne retiennent qu'un pouvoir passif de contrôle. Ils ne peuvent que censurer leur activité, annuler ou suspendre les actes ; ils sont incompétents pour les imposer ou les réformer » ⁽¹⁶⁾. Et il précisait que la décentralisation implique l'existence de personnes publiques distinctes.

(⁵¹) CONSEIL DE GOUVERNEMENT 1957, *Discours du Gouverneur Général L. Pétillon*, p. 7.

Un autre pas dans ce sens fut l'élaboration à partir de 1955 d'un budget ventilant les dépenses entre les provinces, le Gouvernement général et les services métropolitains. Mais, l'institutionnalisation n'en fut faite que par l'Arrêté royal du 13 février 1957. La plainte était largement répandue que « la décentralisation, qui a été réalisée de Bruxelles à Léopoldville, reste arrêtée sur les rives du Pool » ⁽¹⁷⁾. Le Gouverneur du Katanga déclara devant le Conseil de province en 1958 : « Je professe qu'il est impossible à une direction provinciale de faire œuvre utile si elle se trouve coiffée à l'échelon supérieur par une direction générale nettement plus étoffée ... Si nous voulons donc réellement décentraliser, ce ne sont pas des directives qui doivent partir de Bruxelles et de Léopoldville, ce sont les hommes qui doivent essayer pour se rendre à pied d'œuvre, c'est-à-dire dans les provinces, pour se rendre ensuite dans les districts et les territoires » ⁽¹⁸⁾. Ce mouvement n'a même pas été amorcé. Si l'Arrêté du Régent de 1947 créait des équipes techniques volantes, notamment pour l'agriculture et les travaux publics, auprès des Commissaires de district, il n'en prélevait pas les membres dans les services centraux.

(¹⁷) J. VAN WING, *Le Congo déraile*, dans *Bulletin des séances* [de l'Institut Royal Colonial Belge], XXII, 1951-3, p.612-613.

(¹⁸) PROVINCE DU KATANGA, *Conseil de province 1958*, 2^e session, allocution d'ouverture, p. 4.

Toute l'administration coloniale a donc été, malgré la doctrine contraire officiellement professée à certaines périodes, très centralisée et autoritaire. Elle n'a jamais considéré la population, et particulièrement la population africaine, comme un partenaire obligé et responsable du développement. Malgré son efficacité avec des effectifs limités, elle n'a pas répondu aux aspirations de la population, qui s'est révoltée contre elle en 1959 et 1960. Le 4 janvier 1959, un jeune agent européen

qui rentrait le soir à Léopoldville d'une excursion avec sa fiancée, ignorant tout des événements qui avaient éclaté dans l'après-midi, s'entendit dire par un policier noir : « Les Noirs sont fâchés contre les Blancs ».

Après l'indépendance, de 1960 à la Transition

L'émergence des revendications politiques est une première caractéristique de l'histoire du découpage administratif du Congo à partir de l'indépendance. Aucune décision n'avait été prise à la Table ronde concernant le découpage administratif, l'organisation territoriale étant largement stabilisée. Mais, dès le 11 juillet 1960, la sécession du Katanga la remettait en question, suivie le 9 août par la proclamation de l'autonomie du Sud-Kasaï.

La loi du 27 avril 1962 ouvrit une véritable boîte de Pandore en autorisant la création de nouvelles provinces. Celle du Nord-Katanga fut reconnue en premier lieu, le 11 juillet 1962, en opposition au gouvernement sécessionniste du Sud-Katanga. Le 8 juillet 1963, au terme du processus, il y avait au Congo, outre la ville de Léopoldville, 20 provinces ayant un gouvernement de 8 à 15 membres et une assemblée de 10 à 35 sièges.

Ces nouvelles unités avaient la faiblesse d'être nées essentiellement des ambitions des politiciens, sans élaboration économique suffisante des projets et sans la vision d'ensemble nécessaire pour en assurer la cohérence nationale. Selon un analyste sérieux, le pouvoir central ne put arbitrer « le tourbillon des prétentions contradictoires exprimées par les divers politiciens qui prétendaient être les porte-parole légitimes des divers groupes »⁽¹⁹⁾. Au Kasaï, après la proclamation des deux provinces opposées du Sud-Kasaï et de Luluabourg, suivie par celle du Sankuru, le reste ceinturant les deux premières en forme d'aimant en U renversé dut s'organiser en province de l'Unité Kasaïenne, sans possibilité d'action cohérente et efficace. À l'Équateur, la bande longeant le fleuve Congo dut aussi s'organiser en province sans l'avoir désiré, après l'érection de la province de la Cuvette centrale par le groupe Mongo et de celle de l'Ubangi. Au Kivu, la province du Kivu central ne put s'entendre avec le Nord-Kivu et le Maniema pour la détermination de ses frontières. Il y eut au total 15 zones dont le rattachement à l'une ou l'autre province

⁽¹⁹⁾ C. YOUNG, *Introduction à la politique zaïroise*, 2^e éd., Kinshasa, 1979, p. 330.

fut litigieux et soumis à un référendum du 27 juin 1964 au 5 juin 1965.

Il est notoire que le facteur ethnique n'a eu qu'un rôle limité dans le nouveau découpage. Les limites des nouvelles provinces sont presque toujours celles d'anciennes unités administratives. En outre, là où une définition ethnique a été invoquée pour la création d'une province, elle a exacerbé les oppositions tribales, surtout quand les possibilités économiques de la nouvelle province étaient faibles : « La compétition pour le pouvoir était d'autant plus serrée ... qu'il constituait le principal exutoire aux aspirations de promotion sociale » ⁽²⁰⁾.

(20) J.C. WILLAME, *Les provinces du Congo, Structures et fonctionnement*, n° 5, Léopoldville, 1965, p. 121.

La restauration d'une administration centralisée et autoritaire fut, après l'expérience traumatisante des provincettes, la caractéristique du régime Mobutu. Le nombre des provinces fut ramené de 21 à 12 par l'ordonnance-loi du 6 avril 1966, puis à 8 par le discours du Président du 24 décembre 1966, sanctionné par des ordonnances d'avril 1967. Mais surtout, le rôle du Gouverneur de province, de politique, redevint purement administratif. En réaction aux conflits ethniques antérieurs et aux rébellions, Mobutu décida en outre qu'aucune autorité ne pouvait être exercée par un Congolais dans sa propre région. Il tenta même d'en étendre le principe aux chefs coutumiers, parmi lesquels il opéra des permutations dans la première moitié des années 1970 ⁽²¹⁾. La loi du 5 janvier 1973, créant les «Collectivités» mettait, en effet, les Chefs coutumiers sur le même pied que les Chefs de secteur.

(21) D'après le témoignage, le 18 juillet 2005, d'un membre de l'Assemblée Nationale de la Transition dont le père est un des chefs qui avaient été mutés (dans trois territoires différents de 1974 à 1976). Selon l'Ordonnance-Loi du 12 mars 1969, le chef d'une chefferie devait être choisi selon la coutume, mais le même texte voulait manifestement faire évoluer cette coutume en introduisant à l'article 22 que : « La durée des fonctions du chef de chefferie est déterminée par la coutume ».

L'arbitraire et l'incohérence que l'on peut reprocher à la création des provincettes marquent malheureusement aussi une série de mesures de Mobutu concernant le découpage des unités administratives autant que les révisions de la Constitution. Pour apaiser, sans devoir les résoudre, des conflits entre communautés ou en fonction de préoccupations électoralistes ou de clientélisme, il érigea de nouvelles entités dont la taille et les ressources ne correspondaient pas au rang qui leur était reconnu : le territoire de Kimvula le 3 mai 1967, celui de Kamiji le 12 janvier 1968, celui de Gbadolite le 8 décembre 1972 (devenu zone urbaine le 18 janvier 1978 et ville le 10 janvier 1987), ceux de Kwamouth, Bolobo, Yumbi, Lukolela et Mankanza, détachés le 6 octobre 1976 des zones de Mushie, Inongo, Bikoro et Bomongo et ceux

de Tshilenge, Miabi, Kabeya-Kamwanga, Lupatapata et Katanda, créés par division de l'ancien territoire de Bakwanga le 14 janvier 1978 ⁽²²⁾.

Même la structure organique y perdit une part de sa logique. Les villes de Boma et de Kolwezi, créées le 23 juillet 1971, ont intégré le 7 mars 1978 et le 6 octobre 1976 les zones rurales de Moanda, d'une part, et de Muts-hatsha et Lubudi, d'autre part. Il y a ainsi aujourd'hui, après la suppression des sous-régions de l'ancienne province du Kivu, des Administrateurs de territoire qui dépendent, les uns d'un Commissaire de district, les autres d'un Maire et d'autres encore qui dépendent directement d'un Gouverneur de province.

Depuis le début de la Transition (24 avril 1990)

Dans l'histoire du découpage administratif et politique, la transition s'est amorcée bien avant le vote de la Constitution de la Transition de 2003 et de la rupture politique du discours de Mobutu le 24 avril 1990. Les deux guerres du Shaba de 1976 et 1977 ont manifesté la large désaffection pour la 2^e République et imposé au moins au niveau du discours une série de changements d'orientation.

Un nouveau discours sur la décentralisation apparut ainsi en 1977. Des élections anticipées furent organisées cette année-là et une loi sur la décentralisation fut promulguée le 25 février 1982 ⁽²³⁾. Cette loi accordait la personnalité juridique à la région (province), aux villes et à leurs zones urbaines (communes), aux zones rurales (territoires) et aux collectivités (secteurs ou chefferies). La cité, comme la sous-région (district) et le groupement, n'étaient reconnus que comme entités administratives. Les entités décentralisées étaient dotées d'un Conseil élu, mais leur chef, sauf au niveau des collectivités, était nommé de façon discrétionnaire par le Chef de l'Etat. Des élections furent effectivement organisées en 1982 et 1987 pour la désignation des membres des divers Conseils. La liste des groupements, entre lesquels les membres des Conseils devaient être répartis était malheureusement l'objet de contestations.

Avec des chefs nommés comme auparavant, la population n'eut pas le sentiment d'un changement autre que de façade et c'est dans la Conférence Nationale Souveraine qu'elle mit tous ses espoirs de démocratisation. ^(*)

⁽²²⁾ La part de manipulation électorale dans ces créations est analysée dans NGONDO a Pits-handenge, *Chiffre de population et enjeux politiques sous la 2^e République : les élections législatives de 1987*, dans *Congo-Afrique* (1992) n° 264, p. 227-248.

⁽²³⁾ Le texte en est présenté dans VUNDUAWE te Pemako, *La décentralisation territoriale des responsabilités au Zaïre. Pourquoi et comment ?* dans *Zaïre-Afrique* (1982) n° 165 p. 261-273 et n° 166 p. 327-343.

^(*) NdIrl : La Conférence Nationale Souveraine s'est tenue au Palais du peuple du 31 juillet 1991 au 6 décembre 1992.

Une autre loi sur la décentralisation fut promulguée le 20 décembre 1995 et de nouvelles élections furent annoncées pour 1997. Elles ne dépassèrent pas le stade de projet. Les organes consultatifs prévus ne furent jamais installés. Par ailleurs, les troubles et l'instabilité du pouvoir contribuèrent à la dégradation de la documentation concernant les entités administratives. Le Ministère des Affaires intérieures ne disposait même pas en 2004, au moment où nous préparions l'*Atlas de l'organisation administrative de la RDC*, d'une liste incontestée des secteurs, chefferies et groupements.

Après une nouvelle période de pouvoir centralisé et totalitaire inaugurée par l'arrivée au pouvoir de l'AFDL le 17 mai 1997, la loi portant organisation territoriale et administrative du 2 juillet 1998 prévoyait des Conseils consultatifs au niveau des provinces, des villes, des territoires et des communes de la ville de Kinshasa. Ces Conseils devaient être composés des autorités des subdivisions territoriales de l'entité et de délégués de ses forces sociales, mais toutes les autorités étaient nommées et éventuellement relevées de leurs fonctions par le Président de la République ⁽²⁴⁾. L'agression du 2 août suivant bloqua en outre la mise en place des Conseils consultatifs.

(²⁴) Cfr. *Les Codes Larcier*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2003, tome VI, vol. 1, p. 23-44.

Ce sont *les élections de 2006* qui ont rouvert la voie de la démocratisation. La nouvelle Assemblée Nationale et les Assemblées Provinciales, élues au suffrage universel, ont investi le gouvernement national et les gouvernements provinciaux. Mais, la décentralisation du pays en 25 provinces plus la ville de Kinshasa, inscrite dans la Constitution, est problématique. La population dans l'ensemble n'y aspirait pas et les projets n'ont pas été élaborés en plans d'action mobilisateurs. Le découpage semble essentiellement conçu par les politiciens, en fonction de leurs ambitions. Il a d'ailleurs un coût qui n'a pas été inscrit dans les budgets ni en 2007 ni en 2008 et qui reste problématique en 2009. La répartition entre les provinces des 40 % des recettes à caractère national prévus par l'article 175 de la Constitution pose problème : tous les droits d'exportation ou d'importation perçus dans un port reviennent-ils à la province où est situé ce port ? Toutes les taxes perçues à Kisangani sont-elles au seul bénéfice de l'Etat et de la nouvelle province de la Tshopo ?

Le statut des entités administratives décentralisées est plus problématique encore. La loi organique sur les entités territoriales décentralisées n'a même pas abordé les problèmes fondamentaux de l'autorité coutumière, reconnue par la Constitution et régissant encore une très large part de la vie sociale, dont le régime foncier de la majorité des biens. La loi en cours d'élaboration sur les unités déconcentrées semble par ailleurs maintenir le pouvoir dominant de l'administration territoriale sur les entités décentralisées (secteurs, chefferies et communes qui remplaceront les cités). Un tel système de compromis risque de bloquer toute décentralisation réelle au-delà des provinces et des villes.

Depuis l'indépendance, il y a eu, en conclusion, une tendance à la multiplication des unités territoriales, essentiellement pour répondre aux ambitions des politiciens. L'accroissement démographique peut être invoqué pour le justifier, mais il n'a jamais été la raison déterminante des décisions : le territoire d'Idiofa, qui dépasse sans doute 1 million d'habitants, n'a pas été découpé.

Les modifications du découpage par calcul électoraliste ou clientéliste ont par ailleurs enlevé à l'organisation administrative une partie de sa rigueur. La reconnaissance de nouvelles unités a aussi été un moyen de résoudre certains conflits sans devoir en assumer l'arbitrage. Comme à l'époque coloniale, les redécoupages ont été des changements de stratégie, pas de redistribution du pouvoir. La décentralisation en est seulement dans les faits à ses premiers pas, encore très incertains. Comme la démocratisation, dont elle est un volet, elle ne peut être octroyée d'en haut, elle a toujours été une conquête, par une population devenue plus consciente de ses droits et plus mûr, préparée pour les gérer.

Des normes de référence pour un nouveau découpage

a) Une des clés de la rationalité économique du découpage est d'en *définir d'abord le cadre organique*, avec son intégration dans le budget : déterminer le nombre d'agents et le nombre d'unités de chaque niveau voulu avant de procéder à leur détermination.

b) Une seconde exigence d'un bon découpage est qu'il soit réalisé de façon méthodique, en définissant de façon systématique et selon des critères officialisés, la nature et les fonctions de chaque unité, ainsi que l'autorité et la position hiérarchique de ceux qui en sont responsables. En s'employant aussi à fonder les décisions sur une connaissance solide du milieu. Un besoin prioritaire pour y arriver est *l'organisation d'un recensement de la population bien conçu*, qui ne peut se limiter au relevé des caractéristiques individuelles des habitants. Il doit aussi enregistrer les dimensions communautaires de leurs identités et éclairer les aspirations et les problèmes de la population. Le recensement scientifique de 1984 n'a fourni que peu d'informations sur les ménages et les appartenances sociales (ethnies, nationalités, langues parlées,

religions, mouvements migratoires) et même sur les activités. La décentralisation est la voie la meilleure pour la prise en compte des réalités locales, mais celle-ci n'est possible que si ces réalités sont suffisamment connues. Des cartes mises à jour de l'ensemble du territoire national devraient être une autre priorité pour toute opération du nouveau découpage administratif et politique.

c) Au niveau des principes, un large consensus existe pour considérer la décentralisation comme un enjeu politique majeur, dans la mesure où elle est le moyen de construire un Etat qui accorde à la population la possibilité de participer à sa propre gestion et de prendre des initiatives pour son développement. Si la mise en œuvre de la décentralisation est un objectif du découpage, il importe d'associer au maximum la population aux débats à son propos. A ce niveau, où la décentralisation devient une vraie démocratisation, une troisième exigence serait que le découpage ne soit pas fait sans un inventaire des droits miniers, forestiers, agricoles ou même fonciers, accordé à des particuliers ou des sociétés sur les terres des communautés locales et l'examen des enjeux pour la population du changement qu'on voudrait apporter à la situation.

Nous proposons ainsi des perspectives qui dépassent les normes strictes d'une opération de découpage administratif et politique, mais on aurait une vue tronquée des enjeux et des défis de ce découpage si on ne portait pas, dans une certaine mesure au moins, le débat jusqu'à leur niveau.

Léon de SAINT MOULIN s.j.