

## Les entités territoriales déconcentrées : contrepoids ou contrefort de la décentralisation congolaise ?

Jacques DJOLI Eseng'Ekeli

« *La face la plus insupportable de l'Etat,  
c'est l'absence d'Etat* » IHERING

A BORDER LA QUESTION DE LA DÉCONCENTRATION au cours des Journées consacrées aux enjeux et défis de la décentralisation en République Démocratique du Congo, peut susciter des inquiétudes conceptuelles, pour ne pas dire juridiques. En effet, comment peut-on parler de la déconcentration dans une dynamique de la décentralisation, deux techniques apparemment dichotomiques ?

Certes, les deux techniques relèvent toutes de la forme unitaire de l'Etat. Cependant, la déconcentration est une variante de la centralisation, en ce sens qu'elle s'oppose en principe à la décentralisation. Cependant, « *une bonne décentralisation ne peut s'opérer sans une bonne déconcentration* » <sup>(1)</sup>.

Cet impératif théorique devient une nécessité dans le cadre d'un territoire à la recherche permanente d'un Etat. En effet, aussi bien l'histoire que la géographie de la RD Congo imposent non seulement un transfert large des pouvoirs aux périphéries, mais également une constante présence rassurante du centre.

Cette approche équilibrée s'impose dès lors que cette décentralisation politique doit se dérouler dans un cadre anaétatique, d'un Etat artificiel, fragile ou post-conflit. Aujourd'hui, il est établi que « *les Etats faibles*

<sup>(1)</sup> LIÉGEOIS, M, *La décentralisation en RD Congo ; enjeux et défis*, GRIP, 1/2008, p. 7.

(<sup>1</sup>) FUKUYAMA F ; *State building, gouvernance et ordre du monde au XXI<sup>e</sup> siècle*, La table ronde, Paris, 2004, p. II.

(<sup>2</sup>) BRAUD, Ph, *L'ascension politique II ; L'Etat*, Paris, Seuil, 1997, p. 229.

(<sup>3</sup>) KABANGE, Nt., *Droit administratif*, Université de Kinshasa, Kinshasa, 2001, p.10.

(<sup>4</sup>) DURKHEIM, E., *Cours de sciences sociales, leçon d'ouverture (1888)*, XV, pp.23-24 ; *Revue internationale de l'enseignement*, La science sociale et l'action, PUF, 1970, p. 334.

ou défailants sont à l'origine de plusieurs des problèmes les plus graves du monde actuel »<sup>(2)</sup> et « nombreux Etats africains sont minés par des maux multiformes et sont devenus, comme le Congo, presque des Etats fantômes »<sup>(3)</sup>.

Or, « l'organisation et le fonctionnement d'un système juridique – ou des institutions de quelque nature que ce soit, ne sont pas le fruit d'un hasard, mais la résultante d'un jeu multiforme des facteurs sociaux, économiques et politiques qui s'opposent ou s'associent en un moment donné dans le contexte des réalités de tout pays »<sup>(4)</sup>.

La leçon de E. Durkheim reste d'actualité. Il dit avec pertinence que « c'est dans les entrailles mêmes de la société que le droit s'élabore et le législateur ne fait que consacrer un travail qui s'est fait sans lui. Il faut donc apprendre à l'étudiant comment le droit se forme sous la pression des besoins sociaux, comment il se fixe peu à peu, par degrés de cristallisation il passe successivement, comment il se transforme (...) alors il ne verra plus dans les formules juridiques des espèces de sentences, d'oracles dont il faut deviner le sens parfois mystérieux, il saura en déterminer la portée, non pas l'intention obscure et souvent inconsciente d'un homme ou d'une assemblée, mais d'après la nature même de la réalité »<sup>(5)</sup>.

La RD Congo est confrontée dans sa politistocopie génétique à un problème de gouvernabilité d'un espace très vaste : si le pouvoir se centralise trop, il se produit « une apoplexie du centre et l'atrophie à la périphérie ». Par contre, si le pouvoir se dilate trop vers les bases, il se produit des pulsions de scissiparité et de fragmentation de cet Etat artificiel, fruit de compromis, qui fait la convoitise de ses voisins.

Voilà pourquoi nous aborderons cette question en deux temps :

Nous analyserons d'abord le cadre conceptuel (I), ensuite, l'implémentation de la déconcentration dans la décentralisation (II), enfin, l'articulation du projet de loi organique portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces (III).

## Cadre conceptuel : Parler de la déconcentration dans la décentralisation

La décentralisation est un processus de transfert des pouvoirs d'un niveau central au niveau local. Fon-

damentalement politique, elle est donc un mode de gestion de Services publics qui consiste à confier certaines tâches aux autorités locales élues, le Pouvoir central se bornant à surveiller la manière dont elles pourvoient à leur bon fonctionnement.

Ces collectivités ou entités personnalisées, ont le pouvoir de s'administrer elles-mêmes, c'est-à-dire qu'elles ont des organes propres – élus –, des compétences, des affaires locales et des ressources propres.

La déconcentration est une technique de gestion par lequel le Pouvoir central confère à ses représentants placés à la tête des simples circonscriptions administratives ou des divers services le pouvoir de prendre certaines décisions importantes. Ainsi, l'Etat gouverne et administre au moyen d'agents locaux nommés par le Pouvoir central, qui ont chacun des compétences de décision pour une portion du territoire, mais qui sont entièrement subordonnés à l'autorité centrale. Il s'agit donc d'une délégation des pouvoirs de décision à l'échelon local à des agents qui restent sous la dépendance et le contrôle hiérarchique du Pouvoir central.

La déconcentration est une simple exigence d'allègement de la structure centrale de l'Etat unitaire. Aussi, les agents de l'Etat ne sont-ils pas indépendants, ils demeurent entièrement liés aux autorités centrales. On utilise à ce sujet une célèbre formule d'un auteur du XIX<sup>ème</sup> siècle, Odilon Barrot, selon qui, « *c'est le même marteau qui frappe, mais on raccourcit le manche* ».

L'accent est mis prioritairement sur un déploiement de la représentation de l'Etat central sur toute l'étendue du territoire national, en vue de sauvegarder l'unité, d'instaurer et de restaurer ou raffermir sa présence par la fourniture des services.

Il apparaît dès lors aberrant d'organiser la déconcentration dans un Etat qui a opté pour le régionalisme constitutionnel, cette forme intermédiaire se situe entre un Etat unitaire classique et un Etat fédéral. La doctrine accepte, en effet, que « *l'Etat régional constitue une nouvelle forme juridique de l'Etat, distincte de deux modèles traditionnels* » <sup>(6)</sup>. Plus explicite, Pierre Bon parle de l'Etat régional comme « *d'une forme intermédiaire, entre*

<sup>(6)</sup> Frank MODERNE, L'Etat des autonomies dans L'Etat autonome, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1990, n° 2, p. 205.

(7) BON, P., *L'Etat autonome, forme nouvelle ou transitoire en Europe*, Paris, Economica, 1994, p. 60.

(8) KABANGE, Nt., *Droit administratif*, Tome III, Kinshasa, 2001, p. 32.

*l'Etat unitaire et l'Etat fédéral qui conjugue unicité de l'Etat et autonomie politique de ses éléments composants* »<sup>(7)</sup>. En somme, « *le régionalisme constitutionnel ou encore la décentralisation politique est qualifié d'anti-chambre du fédéralisme* »<sup>(8)</sup>.

Aussi, évoquer la déconcentration dans un tel cadre organisationnel peut, de bonne foi, générer crispation et étonnement. C'est ainsi que notre proposition de loi organique relative aux entités territoriales déconcentrées qui, depuis son adoption au mois d'octobre par le Sénat, s'intitule, afin de mieux correspondre au prescrit de la Constitution, plus précisément en son article 196 al. 2, « *proposition de loi organique portant fixation des subdivisions à l'intérieur des provinces* », a suscité un débat très vif.

Certes, il y a, comme le prévient G. Burdeau, « *confusion entre décentralisation et déconcentration, par l'existence d'un même cadre local de compétence. Mais la ressemblance est superficielle, car tandis que les agents déconcentrés commandent au nom de l'Etat, les organes décentralisés statuent au nom de la collectivité secondaire dont ils procèdent* »<sup>(9)</sup>.

(9) BURDEAU, G., *Idem*, p. 363.

Il est important de noter que « *décentraliser n'est qu'un aspect du problème, il faut ensuite coordonner les activités auxquelles on a rendu une relative indépendance. On lâche la bride et le cheval s'emballe ; on accorde à une collectivité la self-administration, elle en profite sinon pour faire de l'irrendentisme, du moins pour boycotter les directives gouvernementales. Si bien que l'on s'engage dans un cercle vicieux* »<sup>(10)</sup>.

(10) BURDEAU, G., *op.cit.*, p. 380.

(11) Cité par AUBIN, E., et ROCHE, C., *L'essentiel du nouveau droit de la décentralisation*, Gualino éditeur, Paris, 2006, p. 21.

La décentralisation n'est pas un déni de l'Etat central, mais bien la mise en place d'un pacte politique, social et fiscal entre les gouvernants et les gouvernés. Aussi, le Doyen Hauriou, dit-il que la décentralisation « *est une manière d'être de l'Etat, la décentralisation ne touche pas à l'être Etatique* »<sup>(11)</sup>. Le professeur Lachaume ne déclare-t-il pas que « *la décentralisation ne dessine pas une ligne qui serait la frontière à ne pas dépasser - mais circonscrit une "zone" à l'intérieur de laquelle plusieurs solutions sont également possibles et conformes à la Constitution* »<sup>(12)</sup>.

(12) LACHAUME, J.F., *Décentralisation ou libre administration ? Rapport introductif du colloque de Bordeaux sur les vingt ans de la décentralisation*, septembre 2002, *Gaz Cnes*, 2003.

Dans le cadre du schéma congolais, l'objectif doit demeurer et demeure la valorisation de la décentralisation avec pour principe matriciel la libre administration.

Cette décentralisation qui est consacrée par la Constitution est donc **la finalité** du nouveau pacte politique que traduit cette loi fondamentale. Dès lors, la déconcentration n'est et ne peut être qu'une simple modalité d'optimisation de cette décentralisation, **un moyen** au service d'une fin. Nous disons un **contrefort**, et **non un contrepoids** de la décentralisation.

Ainsi, « *la décentralisation et la déconcentration, loin d'être contradictoires, sont deux formes d'administration complémentaires. La déconcentration vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat. La décentralisation tend à rapprocher le processus de décision des citoyens, ce qui favorise la pratique d'une démocratie de proximité et la bonne gouvernance* »<sup>(13)</sup>.

En somme, la décentralisation est un long processus qui fait intervenir plusieurs acteurs avec des enjeux locaux, provinciaux et nationaux divergents. En organisant des services déconcentrés et de simples circonscriptions administratives à certains niveaux de l'architecture politico-administrative, l'objectif n'est pas du tout d'effacer ou d'ignorer ces enjeux. Au contraire, il s'agit de faire en sorte que ces enjeux soient guidés par le souci d'offrir de meilleurs services de proximité aux populations et d'associer ces dernières à toutes les étapes dans la gestion des affaires publiques locales<sup>(14)</sup>.

Comment alors organiser cette *déconcentration* dans la décentralisation, sans pouvoir tomber dans les travers de fausses décentralisations antérieures ou décentralisation hésitante d'hier ? Car, il est utile que la déconcentration à instituer ne puisse pas être une stratégie de contournement ou d'évitement, un recul ou tout simplement « *une mesure hypocrite destinée à voiler la persistance du centralisme* »<sup>(15)</sup>.

« Implémentation » de la déconcentration dans la décentralisation congolaise

La RD Congo est un pays à la recherche permanente de la forme définitive de l'Etat. En effet, depuis son existence comme Etat, ce pays est ballotté fréquemment entre la forme fédérale et le modèle unitaire. Ainsi, la Constitution du 18 février 2006 tente un compromis entre les tendances et institue une forme hybride. Pour rassurer les fédéralistes, le mot décentraliser s'entend « *comme un cri sorti des milliers de poitrines oppres-*

(13) TSHIAMA, J.R., et SANA Clarisse, « Des entités déconcentrées et décentralisées pour asseoir la bonne gouvernance », in *Journal du Citoyen*, Hebdomadaire indépendant d'éducation civique, p. 1.

(14) MOUNTAIN, R., in *Monuc Magazine*, janvier 2008, p.13.

(15) BURDEAU, G., *op cit.*, p. 363.

(16) 3 in, Lettre sur la décentralisation, RDP, Avril 1985, p. 1.

(17) «Introduction», in Kengowadondo, 'Réforme de la territoriale et respect de l'unité nationale', Palais du Peuple, Kinshasa sept. 2008, p. 4.

(18) VIRCOULON, Th., «Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo», in *Politique africaine*, N° 98, juin 2005, p. 80.

(19) Exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006, in *Journal Officiel de la RD Congo* (JORDC) ; 47<sup>ème</sup> année, numéro spécial.

sées »<sup>(16)</sup>. La décentralisation est, dès lors, coulée en marbre au fronton de cette charte fondamentale.

Mais, cette décentralisation fait peur. Car « *mal comprise, la décentralisation peut faire peser la menace de partition du pays, par le réveil des élans séparatistes qui sommeillent dans le subconscient des nostalgiques de la sécession comme le témoignent les arrêtés du Maire de Lubumbashi, fort heureusement annulés par l'autorité compétente* », écrit Modeste Mutinga<sup>(17)</sup>.

Il faut à cet effet rappeler que la démarche congolaise s'inscrit dans un impératif de « *state -building* », de reconstruction ou de refondation de l'Etat, voire d'invention d'un Etat congolais moderne ou post-moderne conciliant les héritages du passé traditionnel et moderne dans une vue positive et non antinomique. Il s'agit d'un objectif stratégique majeur, car « *cette reconstruction dans le cas des Etats faillis africains n'est pas une affaire d'infrastructures détruites par les combats : pour les donateurs et les institutions internationales, il s'agit de rebâtir un Etat fonctionnel, c'est-à-dire un gouvernement doté d'une administration publique, d'un budget et des forces de l'ordre, qui lui permettent d'assumer toutes les fonctions régaliennes en respectant tendanciellement les usages de la démocratie* »<sup>(18)</sup>.

Il s'agit d'une refondation qui doit s'opérer dans un contexte complexe et ambigu d'éclatement de l'Etat, d'instabilité structurelle et d'intérêts d'intervention différents.

Aussi, se dessine dans la finesse le besoin de déconcentration dans la décentralisation. Cette démarche vise l'optimisation de l'option décentralisatrice avec des lieux de consolidation, des pieux déconcentrés. Cette vision s'inscrit dans l'esprit et la lettre de la Constitution (A) ainsi que dans l'ensemble des textes législatifs qui doivent asseoir une décentralisation maîtrisée (B).

#### Fondements constitutionnels de la déconcentration dans la décentralisation congolaise

Lorsqu'on lit l'exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006, il est dit dans le premier point relatif à l'Etat et à la souveraineté que le peuple congolais se donne pour but, « *d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base* »<sup>(19)</sup>.

Il est écrit dans le même exposé des motifs que le « *constituant a structuré administrativement l'Etat congolais en 25 provinces plus la ville de Kinshasa dotées de la personnalité juridique et exerçant des compétences de proximité énumérées par la Constitution* » <sup>(20)</sup>.

(20) *Idem*, p. 4.

Le constituant a pris les soins de préciser que « *les provinces sont administrées par un Gouvernement provincial et une Assemblée provinciale. Elles comprennent, chacune, des entités territoriales décentralisées qui sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie* ».

Il ajoute qu'« *en cas de conflit des compétence entre le Pouvoir central et les provinces, la Cour constitutionnelle est la seule habilitée à les départager* ».

Ces options fondamentales vont être articulées et explicitées dans le corps du texte. Ainsi, la Constitution organise la répartition des blocs des compétences, le premier bloc est réservé au Pouvoir central, le deuxième au Pouvoir provincial, le troisième est partagé <sup>(21)</sup>.

(21) Articles 202 et suivants

Ce partage est arithmétiquement favorable au Pouvoir central qui se réserve d'énormes pouvoirs sans partage : il s'agit des pouvoirs régaliens en matière de défense, des Affaires Etrangères, de Police, et de Planification nationale, etc. Dans cette perspective, l'article 194 de la Constitution dispose qu'« *une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement des Services publics du Pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées* » <sup>(22)</sup>. Tandis que l'article 196 alinéa 2 précise que « *les subdivisions territoriales à l'intérieur des entités territoriales décentralisées (ETD) sont fixées par une loi organique* » <sup>(23)</sup>.

(22) Art 194 de la Constitution.

(23) Art 196 *idem*

Dans ces subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces, nous avons, d'une part, les entités décentralisées et, de l'autre, les entités déconcentrées.

#### Le bloc législatif de la décentralisation congolaise et la déconcentration

Afin d'asseoir la nouvelle architecture politico-administrative, le constituant a donc prévu un certain nombre de textes. Dans cette perspective, le Parlement a voté et le Président a promulgué les lois suivantes :

- la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces <sup>(24)</sup> ;

(24) In J.O.R.D.C., 49<sup>ème</sup> année, Numéro spécial, Kinshasa, 31 juillet 2008.

(<sup>25</sup>) In J.O.R.D.C., 49<sup>ème</sup> année, Numéro spécial, Kinshasa, 10 octobre 2008.

(<sup>26</sup>) In J.O.R.D.C., 49<sup>ème</sup> année, Numéro spécial, 10 octobre 2008.

- la loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province (<sup>25</sup>) ;
- loi organique n° 08/016 du 07 octobre portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces (<sup>26</sup>).

D'autres textes législatifs doivent compléter cet arsenal. Il s'agit entre autres :

- de la loi organique portant limites des provinces et celles de la Ville de Kinshasa (*art. 2* de la Constitution) ;
- de la loi financière spécifique au nouveau cadre étatique ;
- de la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de la Caisse nationale de péréquation qui va articuler le mécanisme correctif de déséquilibre par la solidarité nationale (*art. 181*) ;
- Il faudra ajouter à ces textes la loi fixant le statut des chefs coutumiers (*art. 207*).

Ces textes vont donc remodeler le paysage national et ancrer le Congo dans la décentralisation, avec l'émergence d'un nouveau droit des collectivités territoriales à travers le principe de la libre administration des collectivités. Il s'agit, d'une part, du droit des entités décentralisées et de l'autre, de celui des entités déconcentrées. L'économie générale de ces textes, plus précisément leurs *articles 4* et *5* communs, est explicite.

En effet, *l'article 4* stipule que :

« La province est subdivisée en villes et territoires; 1. la ville en communes; 2. la commune en quartiers et ou en groupements et incorporés; 3. le territoire en communes, secteurs et ou en chefferies; 4. le secteur ou chefferie en groupements; 5. le groupements en villages ».

Et *l'article 5* commun ajoute :

« La ville, la commune, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques. Le territoire, le quartier, le groupement et le village sont des entités territoriales déconcentrées et dépourvues de la personnalité juridique ».

Les entités territoriales décentralisées étant organisées par la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 <sup>(27)</sup>, il restait une loi organique consacrée à toutes les subdivisions à l'intérieur des provinces en insistant sur les entités territoriales déconcentrées ou simples subdivisions administratives.

(27) In J.O.R.D.C., 49<sup>ème</sup> année, Première partie, Numéro spécial, Kinshasa, 10 octobre 2008.

Ces circonscriptions administratives et territoriales des provinces doivent être organisées et fonctionner en harmonie avec les entités territoriales décentralisées.

Les entités déconcentrées et leur articulation dans la proposition de loi organique portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces

La proposition de loi organique portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces constitue la mise en œuvre de l'article 196 alinéa 2 susmentionné de la Constitution.

Dans cette proposition de loi organique de 40 articles répartis en cinq Titres, les entités territoriales déconcentrées sont : le territoire, le quartier, le groupement et le village. Elles « *constituent des circonscriptions administratives dépourvues de la personnalité juridique* » <sup>(28)</sup>.

(28) Article 4 alinéa 2 de la proposition de loi organique.

La conséquence de cette nouvelle articulation est la disparition du district et de la cité comme entités territoriales dans l'organisation administrative congolaise. Les entités déconcentrées sont dirigées par des autorités nommées et non élues comme pour des entités décentralisées.

Ainsi, le territoire qui est « *l'échelon d'impulsion, de coordination, d'appui-conseil et d'inspection de l'action de l'Etat* » <sup>(29)</sup> est dirigé par un administrateur territorial assisté de deux adjoints. Ils sont nommés et, le cas échéant, relevés de leurs fonctions par le Président de la République, sur proposition du Ministre ayant les Affaires intérieures dans ses attributions <sup>(30)</sup>.

(29) Article 6 de la proposition de loi organique.

(30) Art 8, *idem*.

La loi dit que « *l'administrateur de territoire est le représentant du Pouvoir central et de la province dans sa circonscription* » <sup>(31)</sup>. A ce titre, « *il peut, par délégation,*

(31) Art 10 de la loi organique.

(<sup>32</sup>) Art 13, *idem*.

*exercer la tutelle sur les actes des entités décentralisées de son ressort »*<sup>(32)</sup>. Sa mission est d'appuyer les entités décentralisées « dans la mise en œuvre de leurs compétences en disposant des Services publics du Pouvoir central et de la province ». En vue d'affirmer l'unité de l'action étatique, l'article 7 *in fine* stipule que les administrateurs et leurs adjoints sont « affectés par arrêté du Ministre de la République ayant les Affaires intérieures dans ses attributions, sur proposition du Gouverneur de province ».

Les autres entités déconcentrées sont dirigées par le chef de quartier pour le quartier, le chef de groupement pour le groupement et le chef de village pour le village. Le quartier est un échelon administratif de base de la commune, dirigé par le chef de quartier. Ce dernier est responsable de l'encadrement administratif de la population, de l'hygiène et de la salubrité publique de sa circonscription.

Au niveau rural, le groupement et le village sont des communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume.

Le débat au Sénat fut particulièrement intéressant autour de l'article 27 du projet sur le pouvoir du Gouverneur de province de créer et de fixer les limites de nouveaux groupements. Certains sénateurs craignaient, en effet, que cette permissivité ouvre la voie à des manipulations génétiques de ces entités de base de l'Etat. Il a été admis par tous que les mécanismes de contrôle aussi bien hiérarchique que juridictionnel constituent des garanties pour éviter tout égarement.

S'il faut relever un regret dans le projet adopté par le Sénat, c'est la non-consécration du principe de gestion participative et polyarchique avec des Conseils consultatifs que nous avons proposés au niveau de ces entités déconcentrées. Les risques de chevauchement et de confusion avec les entités décentralisées qui ont justifié cette omission n'ont pas pris en compte les grandes avancées de démocratie de proximité que nous observons dans le droit pratique de nos collectivités à travers notamment l'institution des comités locaux de développement de base.

## Conclusion

La décentralisation n'est pas seulement une technique, elle est surtout une mystique. Ainsi, elle a été expérimentée dans la Bible : on apprend comment Moïse qui prétendait donner directement des ordres à tout son peuple rassemblé autour de sa tente, a dû, pour mieux gérer, recevoir de son beau-père Jéthro, le conseil de démultiplier son autorité en confiant l'exercice à des chefs de millier, de centaine et de dizaine<sup>(33)</sup>. L'existence des entités déconcentrées ne doit pas émousser notre foi dans les vertus de la décentralisation. Nous devons simplement comprendre que « la déconcentration est un dispositif d'appui des politiques publiques de l'Etat »<sup>(34)</sup>.

Celle-ci doit se déployer dans une vision et dans l'espace d'un Etat fonctionnel. Dans cette perspective, on ne peut mieux asseoir la décentralisation que si on développe :

1. Un consensus politique sur le sens de la décentralisation : la décentralisation ne doit pas être envisagée comme une manière de se partager, au niveau local, le pouvoir dans un Etat problématique, mais comme une technique qui facilite une meilleure administration de l'Etat. Comme technique de management, la décentralisation ne se méfiera pas de la déconcentration de certaines compétences et de certains niveaux pour une meilleure impulsion, un appui-conseil efficace et une évaluation.
2. Une stratégie nationale en matière de décentralisation, stratégie comme art de fixer à la fois les objectifs, de déterminer les moyens, d'articuler le chronogramme, d'envisager les lieux d'impulsion, de transduction et de respiration, une appropriation du processus, car la décentralisation n'est pas uniquement un problème de texte. « Les manuels peuvent laisser croire que le droit se résume au texte : la réalité s'insurge contre le fétichisme du texte, elle démontre sa signification et son efficacité propres, elle fait apparaître le droit comme un ensemble de pratiques qui récolte l'accord général, le texte n'est qu'un moyen incomplet de discerner cet accord »<sup>(35)</sup>.
3. En somme, « le droit n'a point de force par lui-même. Il a besoin des hommes »<sup>(36)</sup>.

(33) Ex. 18, 17-21

(34) MADIOT, Y., les techniques de correction des compétences entre collectivités locales, RFDA 1996, p. 964.

(35) ALLIOT M. in *le droit et le service public au miroir de l'anthropologie*, Karthala, Paris, 2003.

(36) Idem, p. 230.

Jacques DJOLI Eseng'Ekeli

# Corruption et gouvernance en RDC

durant la Transition (2003-2006)



Muzong Kodi