

La réforme sur la décentralisation et le découpage territorial : portée, forces et faiblesses

Faustin TOENGAHO Lokundo

Introduction

L'ORGANISATION TERRITORIALE, POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DE LA RD CONGO a connu diverses réformes depuis l'époque de l'Etat Indépendant du Congo (1885-1908) jusqu'à nos jours, en passant par la période coloniale (1908-1960). Plusieurs ajustements et réajustements dans le sens de la centralisation, de la déconcentration, de la décentralisation, de la réduction et de l'augmentation du nombre des Entités territoriales ainsi que de leurs appellations n'ont pas manqué de laisser des traces dans l'évolution historique de cette organisation. Mais, ces changements n'ont presque jamais été motivés par le souci de modifier le contenu sociologique du système administratif congolais. Néanmoins, ils ont toujours été déclarés fondés sur l'idée de mettre sur pied une territoriale de développement : le souci de bien diviser et subdiviser le territoire national afin de bien gérer pour mieux développer ⁽¹⁾.

(1) KANYINDA LUSANGA, « La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie et des faits », in *Les Cahiers du CEDAF*, (avril 1984) n° 2, p. 1.

Le développement doit être entendu ici dans ses acceptions économique et politique. Sur le *plan économique*, il s'agit de la croissance du revenu réel caractérisée par une meilleure utilisation des facteurs de production ; alors que sur le *plan politique*, le développement est compris comme un processus par lequel un système politique devient de plus en plus apte à poursuivre avec succès et continuité des objectifs nouveaux en réponse à des besoins aussi nouveaux pour élaborer de nouveaux

Professeur de Science politique. Université de Kisangani.

- (²) F. PERROUX, *Economie du développement*, PUF, Paris, 1962, p. VIII (préface) et D. APTER & MUSHI, « la science politique et le développement », in *Revue internationale des sciences sociales*, vol. XXIV, n° 1, 1972, pp. 47-78.

modes d'organisation (²). Le développement politique se caractérise par la croissance diversifiée des capacités gouvernementales, par l'existence d'une culture politique qui favorise la mobilisation et la participation volontaire de tous les membres de la société à la définition des politiques publiques visant la réduction des inégalités structurelles qui se manifestent dans l'accès au pouvoir, à la richesse et aux autres biens désirables.

Si l'objectif poursuivi par les réformes opérées dans la territoriale a toujours été la mise sur pied d'une administration efficace pour la réalisation d'un développement harmonieux et intégré, il est malheureux de constater que plus de quatre décennies après, cet objectif n'a été atteint que dans ses moindres proportions, surtout après l'indépendance politique obtenue le 30 juin 1960.

Conscientes de cet état des choses, les institutions de la République issues des élections libres et démocratiques de 2006, s'appuyant sur les dispositions de la Constitution du 18 février 2006, ont décrété une nouvelle réforme portant sur la décentralisation et le découpage territorial. Cette réforme est matérialisée par un bloc de trois lois appelées « lois sur la décentralisation ». Il s'agit de :

- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ;
- La loi n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province ;
- La loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités territoriales décentralisées (ETD) et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

Les principales préoccupations qui font l'objet de la présente réflexion sont les suivantes :

- *Quelle est la portée réelle de cette réforme ?*
- *Quelles sont les innovations et les avancées significatives qu'elle apporte (forces) ?*
- *Quels sont les problèmes ou les écueils que la mise en oeuvre de cette réforme soulève (faiblesses) ?*

Notre objectif est de faire connaître au public les idées-maîtresses que renferme le bloc des lois sur la décentralisation et, ainsi, contribuer à leur vulgarisation. Il s'agit également pour nous de faire savoir que sans une volonté politique affichée des décideurs au niveau central et sans mesures d'encadrement ou d'application adéquates, la réforme ainsi décrétée risque de demeurer un vœu pieux.

Notre étude commencera par quelques considérations générales sur la réforme de l'administration territoriale avant d'exposer les idées-forces de la réforme en cours pour terminer par un relevé de quelques problèmes qui découlent de sa mise en œuvre.

Considérations générales sur la réforme de l'Administration

Notion de réforme

« Lorsqu'un Président du Conseil veut se faire applaudir sur tous les bancs, il lui suffit d'annoncer la réforme, car personne ne sait ce que cela veut dire »⁽³⁾.

Cette déclaration du Français A. Tardieu traduit l'imprécision d'une notion qui découle du flou de sa définition et des divergences de signification du phénomène administratif pour les politiques, les juristes et le public.

L'idée de la réforme administrative, lorsqu'elle atteint une certaine force, est le témoignage d'un état de crise qui dépasse l'Administration. Il peut s'agir, comme note C. Debbasch⁽⁴⁾, d'une crise financière ; la réforme administrative est alors présentée comme pouvant permettre de réaliser des économies saines. Il peut s'agir également d'une crise sociale et politique ; l'évolution des missions de l'Etat impliquant une révision de l'organisation administrative. Il peut arriver, enfin, que le pouvoir politique incertain n'arrive pas à définir clairement ses objectifs et l'Administration apparaît alors comme un bouc émissaire des incertitudes politiques.

La réforme administrative marque la nécessité de concevoir l'administration de façon dynamique, la machine administrative ne devant pas rester figée dans ses structures, dans son personnel, dans les habitudes et les méthodes de travail.

(3) A. LANZA, *Les projets de réforme administrative en France*, PUF, Paris, 1968, p.61.

(4) C. DEBBASCH, *Sciences administratives*, 3^e éd. Dalloz, Paris, 1976, p. 422.

La dernière réforme en cours décrétée en 2008, est celle qui consacre le principe de la libre administration des provinces et des Entités administratives décentralisées. De quoi s'agit-il ?

La libre administration des provinces : décentralisation, fédéralisme ou régionalisme ?

La nature de la réforme de l'administration territoriale de 2008 consacrée par le bloc de trois lois précitées nécessite une clarification. En effet, l'art.2, al.1 de la Constitution du 18 février 2008 déclare à son alinéa 1^{er} que :

« La République Démocratique du Congo est composée de la Ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique », avant de préciser à l'alinéa 4 que « la répartition des compétences entre l'Etat et les provinces s'effectue conformément aux dispositions du titre III de la présente Constitution ».

Par ailleurs, l'article 3 de la même loi fondamentale dispose que :

« Les provinces et les Entités territoriales décentralisées de la R.D. Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces Entités territoriales décentralisées sont : la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques ».

L'énumération des Entités territoriales décentralisées soulève un problème sur le statut de l'Entité « province » qui n'est pas reprise sur cette liste. La réponse à ce problème a été donnée par la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 qui, en son article 2, définit la province comme « une composante politique et administrative du territoire de la République ». Elle exerce, par ses institutions politiques, les compétences qui lui sont dévolues par la Constitution.

De ce qui précède, d'aucuns se posent la question de savoir sur quoi porte en réalité la réforme. S'agit-il d'

- une réforme sur la décentralisation dans un Etat unitaire ?
- une affirmation voilée du fédéralisme en consacrant l'autonomie politique des provinces ? ou
- une simple régionalisation constitutionnelle ?

Quelle différence fait-on entre la décentralisation, le fédéralisme et le régionalisme politique qui s'accommodent tous avec le principe de la libre administration ? D'où la nécessité d'une clarification des concepts.

La décentralisation

Décentraliser signifie « opérer un mouvement contraire à la centralisation ». Il s'agit d'une démarche seconde qui suppose une centralisation préalable qu'il faut contrecarrer.

Ce concept fait l'objet de plusieurs définitions selon les auteurs, les écoles, les époques et les idéologies.

Pour simplifier la discussion, nous retiendrons la définition selon laquelle

« La décentralisation est un mode de gestion des services publics qui se traduit par le transfert d'attributions de l'Etat à des institutions (territoriales ou non) juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, en vertu d'une loi organique, d'une certaine autonomie » ⁽⁵⁾.

Tout en n'ayant pas la prétention d'être la plus complète, cette définition présente l'avantage de contenir en elle les principaux éléments constitutifs de la décentralisation : la personnalité juridique, l'existence des matières locales et l'autonomie reconnue par une loi organique. Elle permet, en outre, de distinguer les deux types classiques de la décentralisation, à savoir :

- La décentralisation technique, celle qui porte sur les services ou les institutions autres que les Entités géographiques (SNEL, REGIDESO, Université, Banque Centrale...);
- La décentralisation territoriale ou géographique qui s'applique aux Entités territoriales ou subdivisions géographiques d'un Etat (province, ville, commune, secteur...).

La décentralisation se mesure par le degré de liberté dont disposent les collectivités locales au sein d'un Etat unitaire. Elle constitue un point d'équilibre relativement instable et fragile résultant d'un compromis dynamique entre les forces centripètes qui poussent au renforcement de l'unité étatique et les forces centrifuges qui stimulent l'épanouissement de la diversité locale.

Expression précaire d'un rapport des forces évolutives, la décentralisation doit, pour exister, bénéficier conjointement de la vigueur des collectivités internes et de la complicité bienveillante du Pouvoir central.

Selon la doctrine administrative, la réalisation de la décentralisation territoriale est subordonnée au respect de trois conditions ⁽⁶⁾ :

1. Elle implique en premier lieu, que soit déterminée une sphère des compétences spécifiques au bénéfice des collectivités locales : les affaires provinciales ou locales distinctes des affaires nationales ;
2. En second lieu, elle suppose que ces affaires locales soient prises en charge par des autorités locales indépendantes du Pouvoir central tant pour leur nomination que pour leur révocation ;

⁽⁵⁾ F. TOENGAHO LOKUNDO, *Partis politiques et décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo, Cas de la Province Orientale avant et après l'ajustement politique de 1990*, Thèse de doctorat en SPA (inédate), Kisangani, 2003, p. 73.

⁽⁶⁾ J. BANGUENARD, *la décentralisation*, PUF, Paris, 1980, pp. 40-42.

3. En troisième lieu, la réalisation de la décentralisation exige que cette gestion des affaires locales par les autorités locales soit autonome (libre administration).

Il convient de signaler qu'une décentralisation parfaite n'est pas sans danger. Car, les Entités décentralisées, dotées de la personnalité juridique propre, de l'autonomie organique et de gestion, risqueraient de confondre leurs intérêts ou ceux de leurs populations locales avec l'intérêt général ou national et d'ignorer les lois de la République.

Pour éviter toute confusion de ce genre et sauvegarder l'intérêt général et la légalité au sein des Entités territoriales décentralisées, le Gouvernement central prend toujours soin de conserver un droit de regard sur la gestion de ces Entités. Ce pouvoir de contrôle ou de surveillance porte le nom de « *tutelle administrative* ». C'est ainsi que « *dans un Etat unitaire, la décentralisation ne va pas sans tutelle, ni la tutelle sans décentralisation* ». De même, il n'y a pas de tutelle sans texte, ni de tutelle au-delà des textes ⁽⁷⁾.

(7) L. MASPÉRTIO & P. LAROQUE, La tutelle administrative. Le contrôle des administrations départementales, communales, locales et des établissements publics, cité par P. MAHON, *La décentralisation administrative*, Genève, p. 51.

Ainsi définie, la notion de décentralisation se rapproche du fédéralisme, sans se confondre avec lui.

Le Fédéralisme

La préoccupation essentielle ici est de savoir en quoi la situation d'une province décentralisée dans un Etat unitaire se distingue de celle d'un Etat (province) membre d'une fédération.

En ce qui nous concerne, nous partirons simplement de l'idée d'Hauriou selon laquelle « *décentralisation et fédéralisme sont fondamentalement différents* » ⁽⁸⁾. Il convient d'abord de parler du fédéralisme comme un modèle de forme de l'Etat, et de la décentralisation comme un simple procédé ou mode de gestion administrative qu'on peut appliquer aussi bien dans un Etat unitaire qu'à l'intérieur des Etats fédérés.

(8) M. HAURIOU, *Précis élémentaire de droit administratif*, p. 52.

La différence entre les deux modèles de gouvernement ou d'administration réside ensuite dans le degré d'autonomie. Celle-ci est administrative et accordée par une loi organique aux Entités territoriales décentralisées. Elle est par contre politique et consacrée par la Constitution lorsqu'il s'agit des composantes d'un Etat fédéral.

L'autonomie politique suppose la rupture de l'unité législative : chaque province fédérée devient un Etat secondaire, disposant de sa propre Constitution, de sa propre législation et de sa propre organisation. Toutefois, la Constitution et les lois ou édits provinciaux ne peuvent, en aucun cas, être en contradiction avec la Constitution et les lois nationales ou fédérales.

Le régionalisme politique

Si la décentralisation ne peut être confondue avec le fédéralisme, elle n'est pas non plus synonyme de régionalisme politique ou constitutionnel.

Celui-ci constitue également un procédé d'aménagement du pouvoir d'Etat qui consiste à décentraliser politiquement et constitutionnellement les provinces qui, dans un Etat unitaire, deviennent des composantes politiques et administratives dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie institutionnelle et financière ⁽⁹⁾.

Par rapport à la décentralisation, l'originalité du régionalisme politique réside dans le fait que la répartition des compétences entre le Pouvoir central et les provinces ainsi que l'ordre institutionnel de celles-ci sont définis par la Constitution et non par une loi organique qui peut, à tout moment, être modifiée par la seule volonté du législateur. Pour éviter les interventions intempestives du centre sur la périphérie, la loi fondamentale prend soin de distinguer clairement, un peu comme dans le fédéralisme :

- Les matières de la compétence exclusive du Pouvoir central (matières liées à la souveraineté et celles d'importance nationale) ;
- Les matières de la compétence concurrente (nécessitant le concours de deux niveaux central et provincial pour une gestion efficace) et ;
- Les matières de la compétence exclusive des provinces (nécessitant une gestion de proximité et d'intérêt provincial ou local).

Cependant, à la différence des Etats fédérés, les provinces, dans un régionalisme politique ou constitu-

⁽⁹⁾ J. MEKHANTAR, *Droit politique et constitutionnel*, Paris, 1997, p. 51. Lire aussi X. PHILIPPE, « La répartition des compétences entre l'Etat central, l'Etat provincial et les municipalités : structures politiques ou administratives ? » in *Revue française de l'Administration publique*, n° 85, janvier-mars 1998, pp. 15-34.

tionnel, ne jouissent pas de la liberté de se doter chacune de sa propre Constitution et de son organisation interne. Et, à la différence d'un Etat unitaire décentralisé, le Pouvoir central n'exerce pas la tutelle administrative sur les provinces dans le cadre du régionalisme politique.

En définitive, le régionalisme constitutionnel traduit clairement ce que d'aucuns appellent « *un Etat unitaire fortement décentralisé* ». C'est donc une formule de gestion intermédiaire entre un Etat unitaire décentralisé et un Etat fédéral.

Mais, les trois systèmes de gouvernement (décentralisation, fédéralisme et régionalisme politique) reposent tous sur le principe de la libre administration.

La différence entre décentralisation, fédéralisme et régionalisme politique étant clairement établie, revenons maintenant à la question de savoir sur quoi porte la réforme de l'administration territoriale de 2008 en RD Congo et quelles sont ses principales innovations.

Les idées-forces de la réforme sur la libre administration des Entités décentralisées

Conformément aux dispositions de la Constitution du 18 février 2006, l'Assemblée Nationale et le Sénat ont voté un bloc de trois lois consacrant la réforme de l'organisation territoriale, politique et administrative de la République Démocratique du Congo.

Pour compléter la série, une quatrième loi est en étude. Celle-ci porte sur la composition, l'organisation et le fonctionnement des Entités territoriales déconcentrées.

Il ressort de cette réforme les principales innovations et idées-forces ci-après :

Du découpage territorial

La réforme consacre une nouvelle subdivision ou un nouveau découpage politique et administratif du territoire national.

En effet, la RD Congo est désormais composée de la Ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique :

- la province est subdivisée en villes et territoires ;
- la ville en communes ;
- la commune en quartiers et/ou en groupements incorporés ;
- le territoire en communes, secteurs et/ou chefferies ;
- le secteur ou la chefferie en groupements ;
- le groupement en villages.

La conséquence directe qui découle de ce découpage est la suppression de la carte administrative du pays de l'échelon appelé « *District* » suivie de l'augmentation considérable des Entités provinciales dont le nombre passe de 11 à 26, la Ville de Kinshasa comprise.

Cette politique de redécoupage territorial n'est pas, en soi, une innovation dans l'histoire politique et administrative de la RD Congo ⁽¹⁰⁾. En effet, déjà à l'indépendance, à la suite de la formation des gouvernements provinciaux, les ressortissants des districts insuffisamment ou non représentés en leur sein commencèrent à revendiquer l'érection de leurs Entités en provinces autonomes. Pour répondre à ces revendications, la loi du 27 avril 1962 organisa la création de nouvelles provinces. C'est ainsi que 15 nouvelles provinces s'ajoutèrent aux 6 provinces existantes à l'indépendance pour porter le nombre à 21 que l'idéologie mobutiste qualifiera à tort de « *provincettes* » ⁽¹¹⁾.

Après avoir ramené ce nombre à 9 (en 1966) pour le besoin de centralisation du pouvoir, le Président Mobutu inscrira ce dossier à l'ordre du jour de la 12^e session ordinaire du Comité Central du MPR (en 1988) lorsqu'il prendra conscience du fait que le pays était sous-administré. C'est ainsi qu'une Décision d'Etat avait été prise en vue d'initier un redécoupage des régions (provinces). Suite au refus des leaders politiques du Haut-Zaïre (actuelle Province Orientale) à l'époque, la région la plus vaste et la plus peuplée, l'opération a commencé par l'ex-Kivu qui donna naissance aux actuelles provinces du Maniema, du Nord et du Sud-Kivu (trois anciens districts de l'ancienne région du Kivu), portant ainsi le nombre des provinces à 11.

L'actuelle configuration de la RD Congo en 26 provinces avait déjà été adoptée par la Conférence Nationale Souveraine (CNS) en 1992 et consacrée dans le projet de Constitution de la 3^e République qui devait être soumis au référendum avant la prise du pouvoir d'Etat par l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL).

Nous pouvons résumer l'évolution du découpage territorial au Congo-Kinshasa de la manière suivante :

⁽¹⁰⁾ Pour en savoir plus sur l'histoire du découpage administratif de la RD Congo, lire L. de SAINT MOULIN, « Histoire de l'organisation administrative du Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 261, janvier 1992, pp. 29-54.

⁽¹¹⁾ Il convient de signaler que la subdivision du pays en 21 provinces a été consacrée dans la Constitution du 1^{er} août 1964 dite de « *Lulua-bourg* » adoptée par le peuple congolais au référendum organisé du 25 juin au 10 juillet 1964.

Tableau 1 : Morphologie des Provinces de 1960 à 2008

1960-1962	1962-1966	1966-1988	1988-2006	Depuis 2006
1. Léopoldville	1. Kongo-Central 2. Kwango 3. Kwilu 4. Lac Léopold II	1. Kinshasa 2. Kongo-Central (Bas- Zaïre) 3. Bandundu	1. Kinshasa 2. Bas- Zaïre 3. Bandundu	1. Kinshasa 2. Kongo-Central 3. Kwango 4. Kwilu 5. Mai-Ndombe 6. Equateur 7. Mongala 8. Nord-Oubangui 9. Sud-Oubangui 10. Tshuapa
2. Equateur	5. Cuvette Centrale 6. Oubangui 7. Moyen-Congo	4. Equateur	4. Equateur	11. Bas- Uélé 12. Haut- Uélé 13. Ituri 14. Tshopo 15. Nord- Kivu 16. Sud- Kivu 17. Maniema 18. Haut-Katanga 19. Haut-Lomami 20. Lualaba 21. Tanganyika 22. Kasai 23. Kasai Oriental 24. Lomami 25. Kasai Central 26. Sankuru
3. Orientale	8. Haut-Congo 9. Uélé 10. Kibali-Ituri	5. Haut-Congo (Haut- Zaïre)	5. Haut-Zaïre	
4. Kivu	11. Nord-Kivu 12. Kivu Central 13. Maniema	6. Kivu	6. Nord- Kivu 7. Sud- Kivu 8. Maniema 9. Shaba (Katanga)	
5. Katanga	14. Katanga Oriental 15. Lualaba 16. Nord Katanga	7. Katanga (Shaba)		
6. Kasai	17. Unité Kasaienne 18. Luluabourg 19. Sankuru 20. Sud Kasai 21. Lomami	8. Kasai Oriental 9. Kasai Occidental	10. Kasai Oriental 11. Kasai Occidental	

Source : Nous nous sommes inspiré de NDAYWEL e' NZIEM, *Histoire générale du Congo, de l'héritage ancien à la République Démocratique du Congo*, Duculot, Paris/Bruxelles, 1998, p. 634.

Les critères de création d'une province tels que retenus par la CNS sont ⁽¹²⁾ :

- l'Entité doit justifier d'une superficie minimale de 50.000 Km² ;
- elle doit avoir au moins 800.000 habitants ;
- elle doit faire preuve de viabilité économique, c'est-à-dire disposer des ressources suffisantes pour le bon fonctionnement de son administration.

Mais, la thèse du découpage territorial ne fait pas l'unanimité dans le milieu de l'élite intellectuelle congolaise. A ce sujet, il existe des arguments pour et contre le découpage des actuelles provinces.

En effet, ceux qui s'opposent à un nouveau découpage territorial soutiennent, entre autres : *primo* : que la création de nouvelles provinces comporte un coût exorbitant qu'entraîne l'installation de nouvelles institutions provinciales en termes d'infrastructures, d'équipements, de fonctionnement et de rémunérations du personnel politique dont le nombre a considérablement augmenté. Les districts actuels érigés en provinces ne disposeraient pas de ressources suffisantes pour faire face à ces charges et assurer leur auto-développement; *secundo* : qu'avec les guerres à répétition que connaît la RD Congo sous l'impulsion directe ou indirecte de pays voisins, il y a fort à craindre le risque de sécession d'autant plus que certains leaders congolais, complètement inféodés au pouvoir des pays voisins et surtout à cause de leurs intérêts égoïstes, sont capables d'aider ces pays limitrophes qui ont des ambitions annexionnistes à réaliser leurs rêves ⁽¹³⁾.

Pour soutenir cette thèse, l'on évoque l'exemple du Koweït qui fut détaché de l'Irak par les puissances impérialistes pour en faire un Etat autonome sous leur influence à cause de ses énormes richesses.

Comme on le voit, cet argument du reste non négligeable, prête au découpage territorial l'intention sécessionniste. C'est ainsi qu'on n'hésite d'ailleurs pas à rappeler les sécessions du Katanga et du Sud-Kasaï, comme si elles étaient dues à la politique du découpage territorial.

Par contre, ceux qui soutiennent le découpage territorial avancent les arguments de trois ordres :

- a) **Sur le plan administratif** : le découpage permet de rapprocher l'Administration de l'administré, le gouvernant du gouverné et, par conséquent, de

⁽¹²⁾ CNS, *Rapport de la Commission Administrative et Territoriale*, Palais du Peuple, Kinshasa 1992, p. 92.

⁽¹³⁾ NKEMA Roger, « *Découpage territorial : avant qu'il ne soit trop tard* », in *Soft*, Kin n° 536, 1993, p. 6.

résoudre le problème de la sous-administration dont souffrent certaines provinces.

- b) **Sur le plan politique** : le découpage territorial apparaît comme un mécanisme de régulation des tensions générées par les conflits de leadership, surtout au niveau des institutions nationales et provinciales. Les populations bénéficieront ainsi d'une représentation plus démocratique, plus équitable et plus équilibrée dans les institutions politiques nationales et provinciales. La Province Orientale, par exemple, divisée en quatre nouvelles provinces autonomes, disposera désormais de plus de députés, sénateurs et membres du gouvernement, à l'instar de l'ancien Kivu, de l'ancienne province de Léopoldville et du grand Kasai.
- c) **Sur le plan économique** : le découpage territorial suscitera la création de nouveaux centres d'impulsion du développement économique et social. La Province Orientale actuelle aura ainsi quatre Entités dotées chacune de la personnalité juridique et d'un budget propre lui permettant de concevoir et d'exécuter son programme d'auto-développement. Il s'agit d'empêcher que le chef-lieu lointain de la province agisse comme un frein au développement des collectivités de base.

En ce qui nous concerne, sans toutefois négliger le risque de balkanisation que présente un redécoupage provincial non balisé et le coût y afférent, nous pensons qu'une telle réforme résoudrait l'équation de la sous-administration et du sous-développement économique par une participation réelle des communautés de base à l'exercice de la démocratie et à la reconstruction nationale. Ceci doit passer par la mise en place d'hommes nouveaux qui conçoivent leur rôle comme celui d'agents de développement et de bons gestionnaires administratifs. Le balisage de cette réforme passe aussi par la mise en place d'un Gouvernement central fort, disposant d'une armée forte et hautement capable de protéger les frontières nationales contre les menaces extérieures et de défendre à tout moment l'intégrité du territoire.

L'instauration simultanée de trois modes de
gestion des Entités territoriales

La réforme de l'administration territoriale consacrée par le bloc de lois précitées institue trois modes différents de gestion des Entités territoriales, à savoir :

- le régionalisme politique qui repose sur le principe de la libre administration des provinces,
- la décentralisation territoriale qui s'applique aux villes, communes, secteurs et chefferies ; et
- la déconcentration qui, elle, s'applique aux territoires, quartiers, groupements et villages.

La régionalisation des provinces

Aux termes de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, la province est une

composante politique et administrative du territoire de la République (art.2). Elle est dotée de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques. Elle exerce, par ses institutions politiques (Assemblée provinciale et Gouvernement provincial) les compétences qui lui sont dévolues par la Constitution. C'est ce qui lui confère une autonomie politique.

Pour éviter que chaque province bénéficiant d'une autonomie politique et financière ne puisse mener sa politique en vase clos, la réforme a institué la **Conférence des Gouverneurs de province**. Celle-ci est un cadre de concertation régulière entre les provinces et le pouvoir exécutif national. Sa mission est d'émettre les avis et de formuler des suggestions concrètes sur la politique à mener et la législation à élaborer. Elle participe à la consolidation de l'unité, de la paix et de la solidarité nationale et assure une bonne harmonie entre le pouvoir exécutif national et les provinces, d'une part, et celles-ci entre elles, d'autre part. Mais, sa composition et son fonctionnement suscitent quelques inquiétudes.

Les autres traits fondamentaux de la décentralisation territoriale

La réforme consacre aussi :

1. Une répartition judicieuse des compétences entre les différentes Entités territoriales décentralisées afin de leur assurer un développement harmonieux.
2. La libre administration d'une Entité décentralisée dans la mesure où elle décide librement dans la sphère des compétences qui lui sont conférées sans immixtion de l'autorité provinciale, sauf dans les cas limitativement énumérés par la loi.
3. Le principe de la représentation en même temps de l'Etat et de la province par les autorités exécutives des Entités territoriales décentralisées. Ainsi, les mêmes autorités exécutives locales assurent également la coordination et le suivi des services de l'Etat et de la province dans leurs entités respectives. L'exercice des compétences déconcentrées de l'Etat se fait sous l'autorité du Gouverneur qui peut déléguer ses pouvoirs à l'Administrateur de territoire.
4. L'autonomie financière qui permet à une Entité territoriale décentralisée de disposer d'un budget propre, distinct de ceux du Pouvoir central et de la province. Ce budget est toutefois intégré en dépenses et en recettes au budget de la province qui est présenté en même temps que le budget du Pouvoir central pour former le budget de l'Etat arrêté chaque année par une loi.
5. Le droit des Entités territoriales décentralisées à 40% des recettes à caractère national rétrocédées à la province ainsi que la possibilité de bénéficier des ressources de la Caisse de péréquation.

Il convient également d'indiquer qu'une Entité territoriale décentralisée dispose de ressources exceptionnelles. Il lui est toutefois interdit de recourir aux emprunts extérieurs.

L'autorité exécutive d'une Entité territoriale décentralisée est placée sous la tutelle du Gouverneur de province. Celui-ci exerce un contrôle *a priori* ou *a posteriori* sur les actes.

Pour leur garantir le libre exercice des compétences que leur reconnaissent la Constitution et les lois, les membres des organes délibérants d'une Entité territoriale décentralisée jouissent des immunités contre les poursuites judiciaires dans les limites des dispositions de l'article 107 de la Constitution.

En outre, la loi institue un privilège de juridiction au bénéfice de toutes les autorités d'une Entité territoriale décentralisée. En matière pénale, elles sont, selon le cas, justiciables de la Cour d'Appel ou du Tribunal de Grande Instance en premier ressort.

Les autorités exécutives locales représentent le Pouvoir central dans leurs juridictions respectives. Elles exécutent les lois, édits et règlements nationaux ou provinciaux et assurent le maintien de l'ordre public avec notamment des forces de la Police nationale mises à leur disposition.

Tels sont les traits essentiels qui constituent en même temps les points forts de la réforme qui consacre la décentralisation de certaines Entités territoriales de la RD Congo ⁽¹⁴⁾.

(14) Il convient de signaler que ces éléments sont clairement exprimés dans l'exposé des motifs de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

Comme on peut le constater, le sort des Entités territoriales déconcentrées (Territoires, Quartiers, Groupements et Villages) ainsi que leurs rapports avec les ETD, demeurent encore inconnus en attendant la proposition de loi encore en étude au niveau de deux Chambres du Parlement : voilà ce qui traduit l'idée d'une réforme à deux vitesses.

Les faiblesses de la réforme

Si la présente réforme peut être considérée comme une avancée significative de la marche de l'administration territoriale congolaise vers une véritable territoriale de développement, il y a lieu de reconnaître aussi qu'elle ne manque pas de faiblesse et que sa mise en œuvre poserait quelques problèmes. Parmi ceux-ci, nous pouvons relever à titre indicatif :

- L'inopportunité de plusieurs lois sur la territoriale

D'aucuns se posent la question de savoir s'il était vraiment opportun et nécessaire de produire plusieurs lois (au total quatre) pour traiter d'un seul sujet, à savoir : l'organisation et le fonctionnement des Entités territoriales. Il nous semble qu'il aurait été plus économique et plus pratique d'organiser cette matière dans une seule loi organique ayant pour objet l'organisation territoriale, politique et administrative de la RD Congo, facile à manier par les usagers sur le terrain. Cette loi comporterait des dispositions relatives :

- à la libre administration des provinces ;
- à la Conférence des Gouverneurs de province ;
- aux Entités territoriales décentralisées (villes, communes, secteurs et chefferies) ;
- aux Entités territoriales déconcentrées.

A cet effet, le législateur congolais aurait pu s'inspirer utilement des lois antérieures, notamment la loi n° 82/006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République du Zaïre qui, au-delà de son contenu, avait le mérite d'unifier la législation sur l'organisation de la territoriale congolaise dans un texte unique.

- Le dédoublement fonctionnel des Gouverneurs de province

Le double statut du Gouverneur de province qui est à la fois le chef de l'exécutif et l'autorité provinciale élue, responsable devant l'Assemblée provinciale, d'une part, et le représentant du Gouvernement central chargé de coordonner les services publics déconcentrés en province et répondant de ses actes devant le gouvernement central par l'intermédiaire de l'Assemblée provinciale, d'autre part, est un véritable goulot d'étranglement à la libre administration de la province.

Comment l'Assemblée provinciale sera-t-elle en mesure de contrôler efficacement et de sanctionner en toute indépendance le Gouverneur sur les fautes qu'il aura commises en sa qualité de représentant du Gouvernement central surtout quand on sait que le choix de ce Gouverneur ainsi que celui des membres du Bureau de l'Assemblée provinciale ont été dictés par le Pouvoir central ?

Ce dédoublement fonctionnel du Gouverneur risque d'affaiblir l'Assemblée provinciale qui aura beaucoup de gêne et d'hésitation dans l'exercice de sa mission de contrôle de l'exécutif provincial.

- L'instauration d'une carrière plane pour les cadres de la territoriale debout

La suppression sur la carte administrative de la RD Congo de l'échelon « *District* » et l'imposition de l'élection comme seul mode d'accession aux fonctions de Gouverneur de province consacrent du coup la politisation de la territoriale et l'instauration d'une carrière plane pour les Administrateurs

de Territoire et leurs assistants. Ces derniers se voient ainsi privés de toute possibilité de promotion dans la territoriale debout, ce qui ne constitue pas moins un facteur de démotivation pour cette catégorie d'agents publics dont on a pourtant grandement besoin pour une bonne régulation de l'administration territoriale. Or, la forte politisation de l'administration publique, en général, et de la territoriale, en particulier, a déjà démontré ses limites par le passé.

- L'érection du chef-lieu du territoire en commune

En érigeant l'actuelle « cité » qui sert de chef-lieu du territoire en commune, une Entité territoriale décentralisée, la réforme décrétée ouvre les perspectives d'un conflit inévitable entre l'Administrateur de territoire (autorité déconcentrée) et le Bourgmestre de la nouvelle commune - chef-lieu du territoire (autorité décentralisée).

Pour éviter ce conflit, certaines mesures réglementaires clarifiant les rapports entre ces deux autorités ayant des grades statutaires équivalents s'imposent.

- Le choix des animateurs des ETD

Les différentes lois consacrant la réforme sur la libre administration des provinces et des Entités territoriales décentralisées ainsi que la loi électorale ne prévoient aucune disposition garantissant le choix des hommes engagés, compétents et à l'esprit décentralisé, capables de gérer avec efficacité et efficience les provinces et les Entités territoriales décentralisées.

Car, s'il est vrai que l'élection est le meilleur procédé de désignation des gouvernants dans un système démocratique, il y a lieu de reconnaître aussi que l'élection et surtout l'élection au second degré ne garantissent pas toujours le choix des hommes qu'il faut à la place qu'il faut. Il suffit d'évaluer la performance de certaines autorités provinciales issues de dernières élections générales pour se rendre compte que leur choix a été basé sur des critères autres que ceux liés à la compétence et à la méritocratie.

- Le rôle inhibiteur que pourra jouer la Conférence des Gouverneurs

Au-delà du fait que la Conférence des Gouverneurs de province a comme mission d'émettre des avis et de formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter, nombreux sont ceux qui se posent la question de savoir comment ces avis et suggestions seront perçus par les institutions provinciales, quand on sait que le Bureau de la Conférence est composé (cf. art. 7 de la loi portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province) :

- du Président de la République comme Président ;
- du Premier ministre comme 1^{er} Vice-président ;
- du Ministre de l'Intérieur comme 2^e Vice-président.

Les membres des Assemblées provinciales ainsi que les Gouverneurs de province qui représentent en même temps ces trois autorités centrales seront-ils en mesure de comprendre que les avis et suggestions de cette Conférence ne sont pas de décisions ayant force de lois nationales et, par conséquent, contraignantes, exécutoires et opposables à tous ?

En d'autres termes, la Conférence des Gouverneurs de province risque de dépouiller le principe de la libre administration des provinces de toute sa substance. Cette inquiétude n'est pas sans fondement lorsqu'on considère les pesanteurs des forces centripètes sur toute politique fédératrice ou décentralisatrice ainsi que les séquelles de la forte centralisation antérieure. Il serait donc indiqué que certaines mesures soient prises pour éviter que la Conférence des Gouverneurs de province ne s'érige en obstacle à l'application du régionalisme politique.

- La problématique de l'autonomie financière des provinces et des ETD

Pour être pleinement efficace, la décentralisation du développement socio-économique exige la reconnaissance d'une large autonomie financière aux provinces et aux ETD. L'attribution de la personnalité juridique et le transfert des compétences qui en découle deviennent, selon P. Lalumière, une pure fiction si les moyens financiers ne sont pas mis à la libre disposition des Entités décentralisées.

Aux termes des dispositions du chapitre III du titre II de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, les ressources de celles-ci comprennent :

- a) Les ressources propres de la province constituées des impôts, des taxes et des recettes de participation (art. 47) ;
- b) Les ressources provenant des recettes à caractère national dont la part rétrocédée aux provinces est établie à 40% retenue à la source. Il s'agit de :
 - Recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ;
 - Recettes des douanes et accises ;
 - Recettes provenant des impôts recouvrés sur les grandes entreprises, des pétroliers producteurs ainsi que les autres impôts pouvant être perçus à leur lieu de réalisation (art. 54).
- c) Les ressources exceptionnelles : emprunts intérieurs, emprunts extérieurs contractés par l'Etat, dons et legs dans les conditions définies par la loi (art. 58 et 59).

Le problème qui se pose ici est l'absence des lois et autres mesures réglementaires qui précisent les modalités pratiques de la mise en œuvre de ces dispositions, à savoir :

- la loi portant nomenclature des taxes autorisées aux provinces et aux ETD ;

- les mesures portant modalités de répartition des recettes administratives d'intérêt commun ; et surtout
- les modalités pratiques de retenue à la source de 40% des ressources provenant de recettes à caractère national.

Aussi longtemps que ce vide juridique ne sera pas comblé, la libre administration des provinces et des ETD ne sera qu'une simple déclaration d'intention.

Conclusion

« La décentralisation ne se résume pas à une addition des réformes. Elle est avant tout un état d'esprit, une volonté d'aller plus en avant dans l'approfondissement de la démocratie » ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ F. TOENGAHO LOKUNDO, Partis politiques et décentralisation territoriale en RD Congo..., Thèse de doctorat, *op.cit.*, p. 348.

Entendue comme une politique de redistribution des compétences administratives de l'Etat en vue d'une bonne gouvernance et du développement de la base par la base, la décentralisation est la politique qui a été choisie par le constituant congolais et concrétisée par le législateur dans le cadre de la réforme opérée en 2008, laquelle consacre le découpage territorial et la libre administration des collectivités provinciales et locales.

Telle que conçue et exprimée à travers le bloc des lois citées dans l'introduction, la réforme sur la décentralisation territoriale qu'accompagne le découpage administratif, est un impératif de la démocratie participative, de la gouvernance de proximité et une stratégie de développement harmonieux et intégré du pays.

Un découpage territorial bien balisé permettra à la RD Congo d'avoir plusieurs gouvernements sur le terrain en vue d'accroître le taux d'encadrement administratif et de raccourcir la distance entre les centres de décision et leurs lieux d'exécution. Il favorise une association plus active des communautés de base à la conception et à la gestion des plans de développement.

La décentralisation et le découpage territorial exigent, cependant, une grande capacité de mobilisation de la part des autorités provinciales et locales qui doivent

avoir la maîtrise des problèmes économiques, sociaux et culturels de leurs Entités et autour desquels doivent se reconnaître toutes les forces vives. C'est dans cette optique qu'au lieu de la nomination, nous soutenons l'élection comme mode de désignation des animateurs des Entités décentralisées, mais une élection basée sur des critères qui garantissent l'esprit managérial, la compétence, l'efficacité et le patriotisme. Au lieu de la territoriale des originaires, nous recommandons la **territoriale des résidents** afin d'éviter de consacrer les « *seigneuries locales* » et de verser dans le tribalisme, l'intolérance et le « *nettoyage ethnique* ». Car, dans le cadre du régionalisme politique prôné, s'il appartient à chaque province de vivre sa démocratie et son développement selon ses réalités socioculturelles, aucune province ne peut, cependant, vivre isolée, égoïstement repliée sur elle-même. Aucune Entité ne peut se contenter avec suffisance de ses propres acquis. Car, « *la démocratie et le développement sont la mise en œuvre d'une solidarité nationale et internationale ; ils caractérisent le régime des sociétés ouvertes, de celles qui ont le souci et la volonté de coopérer entre elles dans le respect de leurs différences* » ⁽¹⁶⁾.

Pour réussir, la réforme sur la décentralisation et le découpage territorial doit être soutenue, au niveau central, par une volonté politique affichée, se traduisant par plusieurs mesures d'application et d'encadrement et, au niveau provincial et local, par des hommes engagés, compétents, pleins d'initiatives et à l'esprit décentralisé.

(16) CONAC, G. *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, Paris, 1993, p.5.

Faustin TOENGAHO Lokundo