



Université Catholique du Graben
CENTRE DE RECHERCHES INTERDISCIPLINAIRES DU GRABEN
B.P. 29 BUTEMBO/NORD-KIVU

PARCOURS ET INITIATIVES

Problèmes de développement rural et interactions des acteurs	
Editorial	5
Systèmes fonciers et développement rural des régions montagneuses du Kivu (République Démocratique du Congo)	9
Parc National des Virunga et populations riveraines : regards sur les mobiles de création, de potentialités et des conflits.	39
Décentralisation en RD Congo : avancées normatives, immobilisme et pressions interne et externe	77
Système efficient de gestion des aires protégées. Cas du Parc National des Virunga (Nord-Kivu, République Démocratique du Congo)	99
La liberté de travail à l'épreuve de la clause de non-concurrence en droit congolais	133
Diversification commerciale et performance des microentreprises dans la région économique de Butembo	165
Demande et offre du financement agricole institutionnel dans la région de Beni – Butembo.	209
Problématique du développement agricole en République Démocratique du Congo : analyse des paramètres de durabilité des campagnes agricoles et des parcs agro-industriels	245
Analyse des pratiques de développement économique de la ville de Butembo	301

N° du dépôt légal : 11108-2002-38
© 2018, PUG - CRIG

Numéro spécial
Mai 2018

Décentralisation en RD Congo : avancées normatives, immobilisme et pressions interne et externe

Mbusa Maghulu Fabrice et Mbusa Kizito Gaucher

Résumé

La décentralisation a le vent en poupe depuis la décennie 90. Depuis cette date, les États subsahariens ont entrepris des réformes dans ce sens avec des objectifs qui constituent les enjeux majeurs de cette politique publique, à savoir la participation des populations à la gestion des affaires publiques locales les concernant d'une part et le développement local d'autre part. Mais cette politique ne va pas de soi. Les Collectivités locales qui disposent, en principe, d'une large autonomie politique, administrative et financière continuent à subir le poids du pouvoir central qui hésite, pour diverses raisons, de se dessaisir de ces prérogatives.

Cette étude qui s'intéresse à la décentralisation constitutionnalisée en République Démocratique du Congo depuis 2006, porte un regard descriptif et analytique autour de ces considérations. Dans un premier temps, l'effort a porté sur le contour du concept constitutionnel avant de plancher sur la dynamique proprement dite en relevant les points d'incertitudes et les violations, par omission et par action, des cadres constitutionnel, législatif et règlement y afférent.

Mots clés : Décentralisation, avancées normatives, immobilisme, pressions interne et externe

Abstract

The decentralization is in gestation since the 90's decade. Since that date, the sub-Saharan States have undertaken reforms in this sense with as objectives which constitute the major challengers of populations in the management of local public affairs concerning them on the one hand. But this politics is not alone. The local chiefdoms which dispose, in principle, of a large political, administrative and financial autonomy continue to undergo the weight of the central power which hesitates, for diverse reasons, to leave out these prerogatives.

This study which interests itself in the Constitution alized Republic of Congo since 2006, carries a descriptive and analytical regard round these considerations.

In the first time, the effort has brought to the term of constitution concept before stating in the dynamics properly defined related to the points of incertitudes and violations, by omission and by action, of the constitutional, legislative frames, and its related legislation.

Keywords : Decentralization,

Introduction

La décentralisation a le vent en poupe depuis les années 90 en Afrique Subsaharienne¹. À partir de cette date, des dynamiques de décentralisation ont émergé ou se sont accélérés sur ce Continent. Au terme de ces processus, les collectivités locales se sont progressivement vu octroyer une plus grande autonomie politique et financière. Elles ont également bénéficié du renforcement de leurs capacités administratives et managériales, devenu un objectif prioritaire.

C'est, en effet, sous le coup de boutoir de deux facteurs internes et externes² que ces États ont entrepris des réformes. La finalité de celles-ci était d'ouvrir le système politique afin d'assurer la participation, dans une perspective démocratique, des populations à la gestion des affaires publiques d'une part et de booster le développement local, d'autre part. À ce propos J.L. Venard écrit : « L'appui aux politiques de décentralisation et à la gestion des municipalités africaines est devenu une des priorités importantes de la communauté internationale, et les bailleurs de fonds multilatéraux tels que la Banque mondiale, la CEE ou la BAD, ou bilatéraux et notamment la France, y consacrent chaque année une part croissante de leur aide »³.

Cette question est récente dans la science politique africaine et deux théories explicatives se font concurrence. Il s'agit des théories normatives et des théories analytiques.

Pour les théories normatives, la décentralisation présente de multiples avantages. Les politiques de décentralisation poursuivent des objectifs fondamentaux, à savoir l'instauration de la démocratie locale, à servir d'adjuvant au développement local et du maintien de la stabilité

¹ Sawadogo, R. -A., *L'État africain face à la décentralisation. La chaussure sur la tête*, Paris, Karthala-Club du Sahel, 2001, p. 9 ; Cf. Mback, C., *Démocratisation et décentralisation : Genès et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003, p.

² Matagne, G., Les défis de la décentralisation pour la coopération au développement. À partir de l'exemple de la République démocratique du Congo, *Policy Brief*, n°5, janvier 2012, pp. 1-4.

³ Venard, J. -L., « Bailleurs de fonds et développement local », in Jaglin, S et Dubresson, A, (dir de), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en question*, Karthala, 1993.

politique car elle accorde une large représentation à tous les groupes sociaux dans l'expression de leurs besoins.

En effet, dans la recherche sur le politique en Afrique, le local est souvent absent ou à peine effleuré, s'apparentant du coup à un objet oublié voire délaissé par les chercheurs. Certaines études existent, mais la plupart se focalise sur le fonctionnement des régimes politiques ou encore sur l'administration. C'est ce que constatent Th. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan quand ils notent que les travaux consacrés aux formes actuelles du politique dans les États postcoloniaux d'Afrique se focalisent moins, voire pas sur « le niveau local en tant qu'unité importante d'analyse empirique, et préfèrent s'attacher à des élites nationales »¹.

Les approches analytiques s'intéressent aux dynamiques et aux changements multiples engendrés par la réforme. Certaines de ces études focalisent l'attention sur les rapports existants entre le pouvoir central et les collectivités locales. D'autres mettent la focale sur la gestion locale.

Toutes ces études soulignent, à bien des égards, des éléments importants de ce thème sans pour autant vider les questions qu'il soulève. Pour notre part, la réflexion va porter sur l'expérience congolaise qui, depuis 2006, a procédé à une réforme profonde de la gouvernance en instituant des Entités territoriales décentralisées (ETD). Le constituant de 2006 a consacré la décentralisation comme mode de gestion des ETD. L'article 3 de la constitution dispose en effet : « [...] les entités territoriales décentralisées 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».

¹ Bierschenk, Th. et Olivier de Sardan, J.-P., « Les arènes locales face à la démocratisation et à la décentralisation. Analyses comparatives en milieu rural béninois », in Bierschenk, Th. et Olivier de Sardan, J.P., *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998, p. 11.

Cette Constitution est un pacte républicain trouvé après plusieurs années d'incertitudes politiques que le pays a traversé. Le Constituant rappelle bien ces péripéties politiques tortueuses quand il écrit :

« Depuis son indépendance, le 30 juin 1960, la République Démocratique du Congo est confrontée à des crises politiques récurrentes dont l'une des causes fondamentales est la contestation de la légitimité des Institutions et de leurs animateurs.

Cette contestation a pris un relief particulier avec les guerres qui ont déchiré le pays de 1996 à 2003.

En vue de mettre fin à cette crise chronique de légitimité et de donner au pays toutes les chances de se reconstruire, les délégués de la classe politique et de la Société civile, forces vives de la Nation, réunis en Dialogue intercongolais, ont convenu, dans l'Accord Global et Inclusif signé à Pretoria en Afrique du Sud le 17 décembre 2002, de mettre en place un nouvel ordre politique, fondé sur une nouvelle Constitution démocratique sur base de laquelle le peuple congolais puisse choisir souverainement ses dirigeants, au terme des élections libres, pluralistes, démocratiques, transparentes et crédibles »¹.

Ce papier se limite à analyser la dynamique de la décentralisation. A deux grands traits, il est question des avancées qu'elle connaît mais aussi l'immobilisme dans lequel elle stagne depuis la promulgation de l'Acte fondateur de la Troisième République et la Loi-organique relative à ce processus.

1. Avancées constitutionnelle et législative

La décentralisation est définie comme tout processus de transfert d'activité ou de pouvoir d'un niveau élevé (généralement étatique) à des collectivités territoriales [...] dotées d'un certain degré d'autonomie de

¹ Cfr. Exposé de motifs de la Constitution du 18 février 2006

gestion¹.

Ainsi entendus, les processus de décentralisation peuvent donner naissance à des formes d'Etat composite de nature variée (régionale, fédérale). Il faut noter tout de suite que l'Etat décentralisé est différent de l'Etat régionalisé et de l'Etat fédéral².

En ce sens, la décentralisation est un mode d'organisation et de partage du pouvoir propice à assurer, en principe, la démocratie et le développement local. Elle est fondée sur la participation des populations à la vie socio-économique et politique locale. Elle serait promotrice de la « bonne » gouvernance.

Il faut néanmoins faire remarquer que le lien entre décentralisation, démocratie et développement local n'est pas automatique. C'est ce que démontre nombres d'études analytiques. Le transfert des compétences et des moyens réalisé par l'État central, du reste partiel, au profit des collectivités territoriales répond moins à l'objectif attendu, à savoir la gouvernance de proximité qui bénéficierait davantage aux plus nécessiteux. Dans la plupart des cas, l'ancrage des inégalités, des injustices locales et politiques éloignent les couches sociales importantes de la vie politique locale au bénéfice des notables locaux³.

Cette réforme ne va pas de soi, ce qui suscite certes des avancées, mais aussi des résistances au point que le processus semble osciller entre deux attitudes socio-politiques antinomiques : voulu par certains et craint par d'autres à la fois. Il est voulu d'autant plus qu'il bénéficie d'une garantie politico-juridique importante, à savoir la Constitution. Par contre, il est

¹ Burdeau V. G., *Traité de science politique*, Paris, Vol. II, 1967, p. 355 s ; Troper M. et Chagnollaud D., *Traité international de droit constitutionnel. Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, T2, p. 64.

² Muhindo Malonga T., *Droit constitutionnel et institutions politiques : Théorie générale du Droit*, Presses Universitaires du Graben, Butembo, 2006, p.

³ Birschenk Th. et Olivier de Sardan J.-P., *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998, p. 12. ; CERVL, *Les Pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Pedone, PP.1-57, 112-127, 151-165, 253-255

Finken M., *Communes et Gestion Municipale au Cameroun*, Presses du Groupe Saint – François, janvier 1996, 348 p.

crain. Les multiples hésitations dont le refus ou retard de passation de certaines lois essentielles, l'application partielle ou non de certaines dispositions constitutionnelles ou les révisions restreignant la libre administration constitue autant d'entraves.

1.1. La réforme de 2006 : la constitutionnalisation de la décentralisation

L'organisation administrative de la RD Congo a déjà connu plusieurs réformes. Ces différentes réformes avaient des portées juridiques différentes.

Pendant la colonisation les réformes engagées notamment celles de 1888, 1895, 1908, 1910, 1912 et 1914 sur les districts et ses subdivisions ; 1933, 1957 et 1959 sur la création des Chefferies des secteurs et des districts urbains. Ces derniers deviendront les villes. Sur toute la ligne, ces différentes réformes avaient une portée législative. Elles étaient consacrées par les lois organiques, susceptibles de subir de changements faciles.

Les réformes qui seront entreprises après la colonisation auront également ce cachet technique et législatif. Il s'agit des réformes qui ont été engagées et qui ont oscillé entre décentralisation et centralisation respectivement de 1960 à 1965, de 1977 à 1982, de 1993 à 2003 à 2006 et de 1965 à 1977.

Cependant, ces différentes réformes avaient une portée technique et administrative et non politique. C'est en substance ce que Jéthro Kombo Yetilo note quand il écrit que : « *Toutes ces réformes ont principalement porté sur le nombre des entités territoriales [...], sur leur statut juridique, et très souvent, sur leurs appellations respectives mais, elles n'ont presque jamais été motivées par le souci d'en modifier le contenu sociologique et de faire des entités territoriales des vrais acteurs de développement* »¹.

Contrairement à toutes ces réformes techniques passées et dont le fondement était d'ordre législatif, la réforme de 2006, elle, est d'ordre

¹ Kombo Yetilo, J., « La sous-administration territoriale en République démocratique du Congo. Etat des lieux et perspectives, Pyramides, 19/2010, p. 105-128.

hautement juridique et politique. Elle est consacrée par la Constitution du 18 février 2006. Elle occupe une place de choix. Après la définition des socles idéologiques, de la symbolique de l'Etat (Art. 1^{er}) et l'énumération des Provinces (Art. 2), le principe de la décentralisation est consacré par l'Article 3 de ladite Constitution.

L'inscription de cette réforme dans ce texte de base constitue un renouveau et accorde par ce fait même une attention soutenue à la réforme. La compréhension de cet intérêt s'exprime bien par l'inscription de cette matière parmi celles frappées d'interdiction de toute révision. C'est le fond de l'article 220 qui pose cette sacralisation en ces termes :

«La forme républicaine de l'Etat, [...], ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle. Est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne, ou de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées»¹.

Il s'agit des matières hautement politiques qui constituent le noyau dur de la Constitution, des valeurs cardinales sur lesquelles repose l'édifice institutionnel de la RD Congo. Par ailleurs, la Loi-organique n°08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation fonctionnement de ces entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces, vient préciser le contenu du principe de libre administration et les relations avec les autres niveaux de gouvernance que sont les pouvoirs centraux et les provinces.

1.2. Avancée législative

Pour la mise en œuvre de la décentralisation, la Constitution réfère expressément au législateur en ce qui concerne certaines de ces dispositions.

Dans cette rubrique, il faut noter l'avancée significative entre 2006 et 2015 en matière de production législative. L'essentiel des lois attendues a

¹ *Ibidem*, p. 73.

été promulgué. Tout est censé être dans l'ordre par suite de la promulgation des principales lois suivantes :

- la loi n°08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, telle que modifiée à ce jour.
- la loi organique 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 et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- la loi organique n°10/11 du 18 mai 2010, portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces.
- la loi n°010/010 du 27 août 2011 relative au code des marchés publics.
- la loi 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques.
- la loi organique n°15/015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers
- la loi organisation n°016/028 du 08 novembre 2016 portant organisation et fonctionnement de la Caisse Nationale de Péréquation

Cependant, il reste d'autres lois qui sont aussi substantielles pour la décentralisation comme la Loi sur la fonction publique, la Loi sur les services publics national, provincial et local qui manquent à l'appel. La Constitution pose le principe de distinction des fonctions publiques, à savoir la fonction publique nationale, provinciale et locale. C'est le fond de l'article 194 de la Constitution qui stipule : « *Une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées* ».

Mais sur le plan factuel, les dispositions constitutionnelles et législatives relatives aux ETD demeurent, dans une large mesure, textuelles. Cette situation entraîne l'immobilisme dans la mise en œuvre du processus.

2. Immobilisme du processus de décentralisation

La dynamique politique impulsée depuis ne va pas de soi. Cette dynamique connaît des entraves qui rappellent les actes ou les actions dont la tendance est le recentrage des pouvoirs. L'essentiel observé concerne les multiples violations dont fait l'objet la Constitution de 2006 et la Loi-organique du 7 octobre 2008 portant organisation, composition et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et la province

Ces manquements à la Constitution et à cette Loi-organique ainsi qu'aux Lois subsidiaires précitées sont des actes ou actions des gouvernants ou des gouvernés qui ont comme finalité d'enfreindre une ou des dispositions de ce cadre normatif relatif à la décentralisation. On se limite ici aux problèmes relatifs au respect de la Constitution et de certaines Loi-organiques quant à la décentralisation. Ces manifestations sont soit par omission, soit par action.

II.1. Incertitudes financières, politiques et sécuritaires

Il s'agit des points noirs constituant des raisons avancées par les uns et les autres et qui minent le processus de décentralisation enclenché depuis 2006. Ces contingences sont de plusieurs ordres notamment financiers, politiques et sécuritaires.

La première de ces raisons tient aux considérations financières. Il s'agit du coût qu'exige la mise en œuvre de tout le processus au regard des capacités budgétaires médiocres de l'Etat congolais. La RD Congo connaît une insuffisance chronique de ses recettes. Cette faiblesse s'explique, dans une large mesure, par l'effondrement des coûts des matières premières et du pétrole sur le marché international.

Il en résulte un budget dérisoire incapable de faire face aux besoins énormes qu'éprouve le pays, un vaste chantier où tout est en reconstruire ou à construire : « Dans un Etat doté d'un budget de pauvre et où les anciennes provinces [et les ETD] souffrent encore du manque ou de l'insuffisance des infrastructures [...], il est paradoxal, [...], que l'on ait décidé l'éclatement

d'entités difficilement viables [...] »¹.

Dans ce contexte d'absence de ressources pour couvrir tous ces besoins, l'option a été levée de reporter les élections locales, municipales et urbaine au profit de la présidentielle en vue de l'approche du dernier mandat du président en place.

La deuxième raison est d'ordre sécuritaire. La décentralisation relance le débat déjà engagé avant l'indépendance entre deux courants nationaliste et fédéraliste. Pour les premiers, le Congo dans l'unité constitue le seul moyen de maintenir son unité et de booster son développement intégral et harmonieux. Par contre pour les seconds, le Congo géré dans sa diversité culturelle est le gage d'une gouvernance à même de fédérer cette diversité dans l'unité. À en croire P. Englebert², les gouvernants actuels se reconnaissent et défendent la première thèse. Certes, la crainte que suscite la décentralisation dans ce pays s'explique par cet attachement idéologique, mais n'explique pas tout le problème. Si on voit bien, les politiques actuels se réclament de plusieurs horizons idéologiques trop rapprochés, mais qui se combattent. Ce même constat a été fait par le Centre d'Études Politiques de Kinshasa : « La ressemblance des idéologies laisserait penser au rapprochement de ces partis. Il n'en est rien car ces formations aux idéologies proches se combattent au lieu de coaliser pour former un bloc solide »³.

La troisième raison qui rentre dans le lot explicatif est d'ordre politique. Ici, le débat que soulève l'organisation des élections locales, municipales et urbaines est cantonné dans une perspective de gain politique. Il s'agit alors d'une stratégie à laquelle recourt d'un côté la majorité et de

¹ Nouvelles provinces : dangereuse distraction !, *Le Phare*, 9 mars 2015.

² Englebert, P., « Décentralisation, incertitude et despotisme de proximité en République Démocratique du Congo », Papier préparé pour le projet RDC-Provinces-Décentralisation du RAC, Belgique, Première version, mars 2011, pp. 1-23.

³ Obotela Rashidi, N. et al., Les partis politiques congolais en question. Plaidoyer pour des structures durables et organisés, *Centre d'Études Politiques et Fondation Konrad Adenauer*, Juillet-Décembre 2013, pp. 2-45. Le nombre des partis politiques recensé la veille des élections de 2011 par le ministère de l'Intérieur envoisinait 300 !

l'autre l'opposition. Pour la Majorité, l'organisation de ces élections devait passer avant les autres scrutins pour vider les arriérés électoraux passés. Pour les membres de l'opposition, la présidentielle figure dans la ligne de mire afin d'éviter le « glissement » caressé par la première tendance politique. L'Accord de la Saint Sylvestre 2016 a levé l'option en priorisant la présidentielle couplée aux législatives provinciales et nationales. Le chapitre IV dudit Accord est expressif à cet égard : « Les parties prenantes conviennent sur l'organisation des élections en une seule séquence présidentielle, législatives nationales et provinciales au plus tard en décembre 2017 »¹.

II.2. Violations par omissions

Il s'agit également des stratégies politiques sous forme d'actes ou des décisions « *décentralicides* » passés ou prises par des gouvernants. Leur essence est de compromettre, par omission et par action l'autonomie des ETD.

Sans créer de vide, pourtant, l'inexistence de cette loi assure le maintien et, par-là, la mainmise du pouvoir central sur les espaces locaux et les autorités locales. Les autorités centrales tablent sur la restauration et la consolidation de l'autorité de l'Etat dans des zones qui leur échappaient pendant plusieurs décennies. Ces considérations hypothèquent la mise en œuvre effective de la décentralisation qui « semble à bien des égards porteuse de risques d'une nouvelle crise de la gouvernance, à même de porter un coup à la fragile stabilité du pays »². Cette crainte exprimée sert de justificatif aux autorités centrales qui continuent à maintenir, tant bien que mal, ces espaces territoriaux dans son giron : « [...], un relâchement du contrôle du pouvoir central sur certaines entités décentralisées pourrait être exploité par les États limitrophes –avec lesquels le Congo entretient des

¹ Accord de la Saint Sylvestre 2016 consulté sur www.leptotentiel le 1^{er} janvier 2017 (document non officiel).

² Luntumbue, M., RDC : Les enjeux du redécoupage territorial. Décentralisation, équilibres des pouvoirs, calculs électoraux et risques sécuritaires, Les Rapports du GRIP, 2016/16, pp. 1-21.

relations complexes et fluctuantes – pour y exercer leur influence »¹. La non-organisation des élections locales, municipales et urbaines justifient le maintien des exécutifs locaux dépendant de Kinshasa. En fait, les autorités urbaines, communales et des secteurs sont nommés en tenant compte du critère partisan et du degré de militantisme au sein de la Majorité présidentielle actuelle. Il en résulte une politisation de l'Administration, péché contre le principe d'apolitisme de ce bras séculier de l'Etat censé défendre et promouvoir l'intérêt général.

Pour ces autorités centrales, on le voit ainsi, la décentralisation est perçue comme politique d'éloignement des espaces territoriaux non capturés et donc dangereuse à l'unité nationale.

Par voie de conséquence, les ETD ne disposent pas de fonction publique. Le personnel qui travaille dans les différents services dépend, hiérarchiquement, de différents ministères. Les Maires, les bourgmestres, les chefs de secteurs sont nommés par le ministre de l'Intérieur et révoqués, principe de parallélisme de compétence oblige, par la même autorité.

La réhabilitation du ministère de la décentralisation confié à Salomon Banamuhere dans l'équipe gouvernementale Matata Ponyo puis à Azarias Ruberwa Manywa dans le gouvernement de Samy Badibanga (décembre 2016-avril 2017) et de Bruno Tshibale après son éclipse des gouvernements de Adolphe Muzito confié à Antipas Mbusa Nyamwisi, n'est pas sans raison. Pour certains observateurs, la stratégie consisterait à calmer ou à temporiser l'ardeur voire la fronde des forces politiques fédéralistes, régionalistes voire « autonomistes »² dont le Rassemblement Congolais pour la Démocratie, le Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) et le Mouvement du 23 mars 2009 (M23) qui défendent *mordicus* l'idée d'autonomie et de création des entités ou circonscriptions administratives homogènes³.

¹ Idem.

² Le pays renferme des forces socio-politiques fédéralistes.

³ C'est le cas de « Mulenge » dans le Sud-Kivu. Lire à ces propos le programme politique du RCD, les cahiers de charge du CNDP et du M23, mot des Banyamulenges en 2008 lors de la Conférence sur la

C'est aussi la même situation en ce qui concerne la loi sur les services publics national, provincial et local. Loin de disposer des services spécifiques et qui tiennent compte des réalités de chaque entité, celle-ci fonctionnent encore avec les services rattachés aux ministères centraux. Les compétences locales reconnues aux ETD définissent les affaires locales et les services publics qui devaient être créés à cet effet.

Il en est de même de la Loi sur la répartition du patrimoine immobilier et mobilier. Ce patrimoine parfois d'ailleurs inexistant ou vétuste rappelant l'époque coloniale notamment dans les secteurs et les chefferies, relève du domaine public de l'Etat et est géré par le pouvoir central. Les agents travaillent dans des bureaux vétustes et exigus et parfois sans mobilier adéquat et fourniture. On trouve également des bureaux des services urbains, communaux disséminés dans les villes ou les communes. Cette dispersion des services ne permet pas la coordination des actions et le contrôle des agents qui se comportent parfois comme des « électrons libres » et exerçant des activités libérales. Les heures d'arrivée et de sortie, quand bien même règlementées, ne sont pas, dans la plupart des cas, respectées par les agents. Ceux-ci se pointent au service tardivement et rentrent tôt. Et à propos de ceux qui y restent un peu plus longtemps, le peuple dit qu'ils font huit heures au travail et non de travail.

Entre 2006 et 2015, la priorité semble avoir été accordée à la consolidation du pouvoir central, plutôt qu'à la mise en place des institutions locales¹, une question de survie de l'Etat². La part réservée aux investissements est dérisoire, voire inexistante. Le dindon de la farce est, dans ce cas, la conjonction décentralisation-services sociaux.

Paix et le développement du Nord et Sud-Kivu. Ils existent aussi d'autres forces fédéralistes, voire « autonomistes »

¹ Muzito, A., « Nouvelles provinciales et élections locales : la faillite de l'Etat, la vérité en chiffres », *Le Phare*, 20 avril 2015.

² Lors du Colloque Coorganisé par l'Observatoire de Décentralisation, de l'Administration et de la Gouvernance (ODAG-UCG) et la Cellule d'Appui Politologique Afrique-Caraïbe (CAPAC-Ulg) en 2010 à Goma à l'intention des autorités politico-administratives et les députés à Goma au Nord-Kivu, le ministre de Muthethe Mundenga avait affirmé que les efforts des institutions provinciales est d'ordre de survie institutionnelle.

II.3. Violations par actions

Il s'agit ici des stratégies politiques sous forme d'actes ou des décisions « *décentralicides* » passés ou prises par des gouvernants. Leur essence est de compromettre l'autonomie des ETD.

La première des stratégies a été le report *sine die* des élections locales, urbaines et municipales. La première législature est arrivée à sa fin sans que ces élections aient été organisées (2006-2011). La deuxième législature vient de finir sans certitude sur la tenue ou l'organisation de ces élections. Pourtant la Décision controversée n°001/CENI/BUR/15 du 12 février 2015 les fixaient au 25 octobre 2015 pour les Conseillers communaux et de secteur et chefferie et au 20 janvier 2016 pour les Conseillers urbains, Bourgmestres et chefs de secteur alors que celles des Maires et Maires adjoints étaient prévues le 7 mars 2016.

Ces arriérés électoraux font objet de controverses dans la classe politique congolaise. Pour plusieurs raisons évoquées, ces élections font objet de report. Si entre 2006 et 2015, la raison était d'ordre sécuritaire et financière, l'après 2015 penche pour des considérations d'ordre politique. Les stratèges de la majorité actuelle ont bien compris que l'organisation de ces élections dans ce vaste pays et disposant d'infrastructures délabrés parfois inexistantes, favoriserait le maintien du chef de l'Etat au poste au-delà du mandat constitutionnel. Le « glissement » politique s'imposerait à tous, question de vider ces arriérés et continuer ainsi avec le processus au niveau provincial pour terminer par les nationales dont la présidentielle. Même si le calendrier controversé de la CENI de février 2015 susmentionné projetait la présidentielle, les préalables posés par cet organisme électoral faisaient craindre le non-respect de ce chronogramme.

Au terme de cette réforme, le pays sera constitué de 1433 entités territoriales décentralisées (ETD) dont 97 villes, 336 communes urbaines, 267 communes rurales, 474 secteurs et 259 chefferies, sans compter le

personnel politique des institutions locales estimé à 40 948 personnes¹, des échevins urbains, communaux et pour les secteurs et chefferies estimés aussi à 2963².

Pour ces différentes raisons, aucune de ces élections n'a été organisée jusqu'à présent. Les raisons évoquées sont diverses pour les uns et pour les autres. Quoi qu'il en soit les arguments avancés dénotent d'une carence de programmation et de priorisation. Pour les uns il faut commencer par les arriérés électoraux alors que pour d'autres, il convient de débiter par les élections provinciales et pour d'autres encore par les présidentielles et législatives nationales. Mais la conjoncture politique actuelle semble trancher pour l'absence de volonté politique. Dans tous les cas, cette conjoncture joue à l'avantage de la Majorité actuelle.

La non-organisation de ces élections entraîne *de facto* le maintien des autorités locales inféodées par conviction ou non au Gouvernement de Kinshasa. Pendant la première législature en effet, la stratégie aurait été « vaut mieux tenir que courir » pour sauvegarder la paix chèrement acquise. Actuellement, la stratégie semble être de « solder les arriérés » du cycle électoral entamé en 2006 par l'organisation des élections locales, municipales et locales » mettant dans le point de mire le « glissement ». Les contraintes que pose le calendrier électoral référencié peuvent s'y accommoder.

Deuxième compromission par action est le refus de toute retenue à la source par les provinces de 40 % de recettes à caractères nationales telle que prévue par la Constitution. Contrairement à ce prescrit, le pouvoir central procède à la rétrocession de moins de 40 %. L'absence de l'application de cette disposition entraîne des répercussions sur les sommes que les provinces devaient, à leur tour, rétrocéder aux ETD, soit 16 % de l'ensemble. À défaut de cette somme attendue au niveau des ETD, celles-ci bénéficient des rétrocessions « sur mesure » et « sur volonté » des exécutifs provinciaux.

¹ Muzito, A., « Op cit », 20 avril 2015.

² Luntumbue, M., *Op. Cit.*, Rapport GRIP, 2016/10, p. 15.

Pourtant la Loi-organique détermine les critères de répartitions (capacité extractive et poids démographique). Dans son rapport, la Banque mondiale pointe du doigt la modicité de cette rétrocession en faveur des ETD. On peut y lire en effet, « il se dégage d'une manière générale que les provinces ne transfèrent que des montants insignifiants aux ETD »¹. C'est le même constat auquel aboutit Pierrot Mamba quand il écrit que « Les 11 provinces finissantes n'ont eu de cesse de réclamer la rétrocession de 40 % des recettes nationales, bloquées à Kinshasa. Mais à leur tour, elles ont reproduit le même schéma aux entités décentralisées en bas de l'échelle »². Les ETD sont ainsi le parent pauvre.

Dans la même veine, la Loi organique n° 16/028 du 08 novembre 2016 portant organisation et fonctionnement de la Caisse Nationale de Péréquation est venue compléter l'arsenal juridique en la matière. La Caisse Nationale de Péréquation instituée par le Constituant vise à corriger les déséquilibres de développement causés par la politique de décentralisation. Les Collectivités ne disposent pas des mêmes moyens et capacités, ce qui occasionnent un développement différent dans ces Collectivités. Pour pallier cette difficulté, la Caisse de Péréquation qui finance les projets de développement dans ces entités pourvoit à ce déséquilibre. Mais sa mise en application peine à être effective privant ainsi les ETD des fonds indispensables au financement de leur investissement. Ces ETD se contentent de subvenir aux besoins institutionnels des administrations locales et se passer, bon gré malgré, peut-être, des actions de développement aux initiatives socio-économiques privées. En effet, la population attend des ETD divers services qui sont de leurs compétences. Toutefois, les ETD ne disposent pas encore du pouvoir d'initiative et de décision, ni de ressources humaines, financières et techniques pour assumer les responsabilités que leur reconnaissent déjà les lois adoptées en matière de décentralisation. Les

¹ Banque Mondiale, *Analyse de la situation administrative et financière et de livraison des services publics des entités territoriales décentralisées (ETD). Étude de cas : Les Provinces du Bandundu, du Katanga et de la Province orientale*, Rapport n° 68553-zr, 28 février 2011, p. 33.

² Mambaya, P., *Les raisons de l'échec prévisible du découpage en RDC*, Congo 24, 3 avril 2015.

ETD n'ont pas d'administration propre et ne fonctionnent qu'avec les services déconcentrés de l'Etat mis en place après la réforme réalisée par l'Ordonnance n°88/027 du 18 mars 1982.

Au bout du compte, la démission de l'Etat ne passe pas sans conséquence sur la représentation que se font les populations de l'Etat éloigné et moins soucieux des aspirations des populations. Là on retombe dans le paradoxe néo-libéral de l'Etat censé se désengager progressivement pour se recentrer sur ses activités traditionnelles d'une part et, d'autre part, l'appel à cet Etat dans un contexte de marasme politique et socio-économique après plusieurs années de conflit destructurant.

II.4. Pressions interne et externe

Si la réforme est invoquée, son objectif semble être de servir une cause politicienne, à savoir le glissement politique au profit des gouvernants actuels. Le débat a été en effet vif entre l'actuelle majorité présidentielle d'un côté et l'opposition de l'autre autour de la question des élections. Pour la première, il fallait vider les arriérés électoraux dont les élections urbaines, municipales et locales. Par contre pour l'opposition, la priorité demeure l'organisation des élections nationales particulièrement la présidentielle avant la fin 2016. L'élection présidentielle était attendue en effet à cette période. Mais pour plusieurs raisons économique, sécuritaire et dont la principale semble politique, cette élection n'a jamais eu lieu. Le manque d'organisation de cette élection met, sur le plan constitutionnel et légal, le Président Joseph Kabila qui vient d'épuiser le nombre des mandats constitutionnellement reconnu, en porte en faux. L'opinion nationale et internationale ont cru la sortie de crise dans la l'Accord du 31 décembre 2016 trouvé entre les forces vives et politiques de la RD Congo sous la facilitation de la Conférence Épiscopale Nationale du Congo (CENCO). Cet Accord dit de la Saint Sylvestre connaît cependant une application sur mesure de la part de la Majorité politique acquise à la cause de l'actuelle président de la République, Joseph Kabila Kabange, voilant à peine la volonté de ce les congolais appellent maintenant « glissement politique ». Comme dans un jeu de *ping pong*, les différents acteurs politiques se

rejetent la responsabilité et hypothèque à coup sûr le processus électoral. La recherche du positionnement avantageux - conservation du pouvoir pour les uns, alternance et accession au pouvoir pour les autres – n’augure pas une issue souhaitée et à courte échéance. Les hésitations des uns et des autres de trouver un *modus vivendi* n’a fait que créer des incertitudes susceptibles de plonger le pays dans une impasse politique¹. L’envoyé spécial des Etats-Unis d’Amérique dans la région des Grands Lacs avait tiré la sonnette d’alarme avant l’échéance en question. Thomas Perriello soutient que «les obstacles majeurs à la tenue d’élections d’ici fin 2016 sont d’ordre politiques et non pas techniques»² avant de poursuivre : «*Les efforts déployés par le gouvernement Kabila pour fermer l’espace civique et reporter le début des préparatifs de scrutin font craindre que Kabila n’ait l’intention de s’accrocher au pouvoir au-delà de son mandat constitutionnel qui s’achève en décembre*»³. Ce diplomate redoutait la crise politique et institutionnelle qui se profilait en RDC alors que le pays ne parvenait pas à se préparer aux élections présidentielle et législatives de novembre 2016.

Cette crise semblait trouver un dénouement politique mutuellement acceptable avec la convocation du dialogue, malheureusement mis à rude épreuve par une frange de l’opinion publique nationale et internationale au motif de sa non-inclusivité de toutes les forces socio-politiques dont le Rassemblement des forces politiques et sociales sous la conduite de Etienne Tshisekedi.

Le dialogue de la Cité de l’OUA mené sous la facilitation de Edem Kodjo a débouché sur la signature d’un Accord le 18 octobre 2016, accord qui sera récusé pour la raison sus invoquée d’une part et, d’autre part, pour le cautionnement du « glissement » politique en faveur du président J. Kabila. Cet accord fixe en effet les élections présidentielles au mois d’avril

¹ La troisième voie représentée par Germain Kambinga et qui semble emporté la Majorité Présidentielle penche sur une transition d’au moins 18 mois. Le Rassemblement des forces politiques et sociales (aile Lumbi-Felix Tshisekedi)

² Posté sur www.radiookapi.net le 12 février 2016 et consulté le 15 février 2016

³ Posté sur www.radiookapi.net le 12 février 2016 et consulté le 15 février 2016

2018.

La convocation du dialogue au Centre Interdiocésain de Kinshasa sous la médiation de la Conférence Épiscopale Nationale du Congo (CENCO), que d'aucuns ont qualifié de dernière chance, s'est penchée sur la question en intégrant les forces socio-politiques non-signataires de l'Accord de la Cité de l'OUA dont le Rassemblement. Le 31 décembre 2016, après discussions, l'Accord a été trouvé et signé, Accord dit de la « Saint Sylvestre ». Au-delà des points positifs qui figurent aux Chapitres I, II, III, IV et V¹, les élections locales, municipales et urbaines sont reportées, sans plus de précisions, en 2018. Et les différentes parties prenantes se complaisent en demandant à la CENI et au Gouvernement de la République de prendre toutes les dispositions requises à cet effet.

Conclusion

La Constitution du 18 février 2006 lève l'option pour une gouvernance décentralisée au profit des Entités Territoriales Décentralisées. Ces Collectivités sont dotées, en principe d'énormes pouvoirs pour répondre aux impératifs politiques de démocratie et de développement de ces entités. Cependant, la mise en œuvre de ce processus se heurte à d'innombrables obstacles au point que la réforme semble être crainte et aimée ou souhaitée à la fois, le juste milieu étant impossible. L'incertitude grandit lorsqu'on s'aperçoit de la ligne de conduite des acteurs politiques.

Sur le plan textuel, la politique de décentralisation consacrée par la Constitution constitue une première innovation importante contrairement aux différentes réformes qu'a connues la RD Congo. La réforme impulsée par cette Constitution bénéficie d'une protection politique et juridique relative. Ce texte fondateur et les lois relatives à cette politique font objet de violations par action ou par omission des violations. C'est particulièrement vrai pour les dispositions constitutionnelles relatives à la politique de décentralisation consacrée par elle.

¹ Lire les chapitres III et IV de

Dans cet Acte fondateur de la Troisième République, les dispositions relatives à cette politique publique qu'est la décentralisation souffrent d'une application sur mesure et sur volonté des forces du courant unitariste qui tiennent actuellement les rênes du pouvoir. Par ailleurs, les forces fédéralistes revendiquent la mise en œuvre effective de la politique de décentralisation telle qu'instituée. Dans ces conditions, le processus se trouve dans une phase contrastée. Pour les raisons évoquées ci-haut la décentralisation est crainte pour les uns et, voulue pour les autres. Le processus de décentralisation est plus qu'embourbé et hypothèque la démocratie et le développement local.

Par ailleurs, la capacité redistributive des administrations locales est réduite, parfois nulle voire inexistante. Les quelques actions posées par les autorités locales sont réduites et ponctuelles.

Par ailleurs, les hésitations du pouvoir central et des institutions provinciales à se dessaisir d'une partie de leur prérogative aux motifs sécuritaire, financier, technique, cautionnent l'enlisement du processus consacré. Il en résulte, *de facto*, la mainmise du pouvoir central et provincial sur les administrations locales qui, comme dans le passé, continuent à subir le poids de ces deux pouvoirs au dépend du développement local.

Bibliographie

I. DOCUMENTS CONSTITUTIONNELS ET LÉGAUX

JOURNAL OFFICIEL DE LA RD CONGO, 54^{ème} année, n° spécial du 27 février 2013

JOURNAL OFFICIEL DE LA RD CONGO, 52^{ème} année, n°3 du 1^{er} février 2011

JOURNAL OFFICIEL DE LA RD CONGO, 49^{ème} année, Numéro spécial du 10 octobre 2008

JOURNAL OFFICIEL DE LA RD CONGO, 51^{ème} année, Numéro spécial du 7 juin 2010

II. OUVRAGES ET ARTICLES DE REVUE

BIERSCHENK, Th. et OLIVIER de SARDAN, J.P., *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998.

BURDEAU, G., *Traité de science politique*, Paris, Vol. II, 1967.

CTAD, *La décentralisation en bref*, mai 2013, consulté sur www.aimf.asso.fr

CHAGNOLLAUD, D. et TROPER, M., *Traité international de droit constitutionnel. Distribution des pouvoirs*, T2, Paris, Dalloz.

ENGLEBERT, P., « Décentralisation, incertitude et despotisme de proximité en République Démocratique du Congo », Papier préparé pour le projet RDC-Provinces-Décentralisation du MRAC, Belgique, Première version, mars 2011.

KOMBO YETILO, J., « La sous-administration territoriale en République démocratique du Congo. Etat des lieux et perspectives », Pyramides, 19/2010.

MAMBAYA, P., « Les raisons de l'échec prévisible du découpage en RDC », *Congo* 24, 3 avril 2015.

MBACK, C., *Démocratisation et décentralisation : Genès et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003, p.

MBACK, C., *Démocratisation et décentralisation : Genès et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003.

MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Recueil des textes constitutionnel, légal et réglementaire*, Kinshasa,

MUHINDO MALONGA, T., *Droit constitutionnel et institutions politiques : Théorie générale du Droit*, Presses Universitaires du Graben, Butembo, 2006.

OBOTELA RASHIDI, N. et al., « Les partis politiques congolais en question. Plaidoyer pour des structures durables et organisés », *Centre d'Études Politiques et Fondation Konrad Adenauer*, Juillet-Décembre 2013.

SAWADOGO, R.-A., *L'Etat africain face à la décentralisation. La chaussure sur la tête*, Paris, Karthala-Club du Sahel, 2001.

III. RAPPORTS

BANQUE MONDIALE, *Analyse de la situation administrative et financière et de livraison des services publics des entités territoriales décentralisées (ETD). Étude de cas : Les Provinces du Bandundu, du Katanga et de la Province Orientale*, Rapport n° 68553-zr, 28 février 2011, p. 33.

LUNTUMBUE M., RDC : « Les enjeux du redécoupage territorial. Décentralisation, équilibres des pouvoirs, calculs électoraux et risques sécuritaires », Rapport GRIP, 2016/10.

IV. MAGAZINES ET AUTRES DOCUMENTS

MUZITO, A., « Nouvelles provinciales et élections locales : la faillite de l'Etat, la vérité en chiffres », *Le Phare*, 20 avril 2015.

Le Phare, 9 mars 2015.

MATAGNE, G., Les défis de la décentralisation pour la coopération au développement. À partir de l'exemple de la République démocratique du Congo, *Policy Brief*, n°5, janvier 2012.

V. WEBOGRAPHIE

www.radiokapi.cd posté le 26 février 2016

www.radiokapi.net le 12 février 2016 et consulté le 15 février 2016

www.radiokapi.net le 12 février 2016 et consulté le 15 février 2016

www.radiokapi.net le 6 avril 2015 et consulté le 23 février 2016.

www.leptotentiel le 1^{er} janvier 2017

www.leganet.cd,

www.journalofficiel.cd,

www.glin.gov