



Les enjeux, défis et obstacles de la décentralisation en Province du Nord-Kivu

Norbert Kasereka Siviri¹, Gerlas Paluku Kisonia², Reagan Muhindo
Muhesi³

Résumé

La République Démocratique du Congo a opté, depuis l'avènement de sa nouvelle Constitution de 2006, à la décentralisation comme mode de gestion de l'État au côté de la déconcentration. Conséquence, les entités dont la Province, la Ville, la Commune, la Chefferie ou le Secteur sont administrés sous ce mode. Ces entités bénéficient d'une personnalité juridique qui leur confère une autonomie de gestion avec des organes locaux propres. Cependant, la matérialisation de ce mode de gestion n'est pas sans rencontrer des embuches. Ce présent article se penche sur ces embuches en termes d'enjeux, de défis et d'obstacles à la décentralisation en Province du Nord-Kivu. Il en résulte que la décentralisation, dans cette partie du pays, trébuche pour des raisons multiples parmi lesquelles le manque de volonté politique, l'irréalisme politique et l'absence d'une culture de la chose publique et l'état de siège.

Mots-clés : *Enjeux, défis et obstacles, décentralisation, Province du Nord-Kivu, modernité du pouvoir.*

¹ Chef de Travaux et Doctorant en Faculté des Sciences Sociales, Politiques et Administratives de l'Université Catholique du Graben (Nord-Kivu/RDC) : sivirichico@gmail.com.

² Chef de Travaux en Faculté des Sciences Sociales, Politiques et Administratives de l'Université Catholique du Graben (Nord-Kivu/RDC).

³ Assistant en Faculté des Sciences Sociales, Politiques et Administratives de l'Université Catholique du Graben (Nord-Kivu/RDC).

Abstract

Since the advent of its new Constitution in 2006, the Democratic Republic of Congo has opted for decentralisation as a mode of state management alongside deconcentration. As a result, entities such as the province, town, commune, chiefdom or sector are administered in this way. These entities benefit from a legal personality that gives them management autonomy with their own local bodies. However, the materialisation of this mode of management is not without its pitfalls. This article looks at these obstacles in terms of the issues, challenges and obstacles to decentralisation in North-Kivu Province. In the end, it realises that decentralisation in this part of the country is stumbling for multiple reasons, including lack of political will, political unrealism and the absence of a culture of public affairs, briefly the state of emergency, of not being at peace.

Key words: *Issues, challenges and obstacles; decentralisation; North-Kivu Province and modern power.*

Introduction

La gestion de la chose publique a toujours suscité un désir de participation de la part du peuple. Dans un Etat qui se veut moderne, ses gouvernants politiques en font l'une de ses préoccupations majeures. Ce qui fait que la matérialisation de cette participation populaire diffère d'un Etat à un autre, mieux d'un régime à un autre.

À ce propos, DEBBASCH et PONTIER (2000) nomme le fait d'associer le peuple à la gestion de son territoire (comme chose commune) comme l'un des grands problèmes que les démocraties libérales contemporaines doivent résoudre. D'où le désir de participation et de contestation. Ce dernier cas de figure c'est lorsque la volonté que veut le peuple ne trouve pas satisfaction. Ils mettent une relation entre la gestion de l'espace territorial et la géographie. Et comme la démocratie est fondée sur la question que le pouvoir politique procède du peuple (HASTINGS, 1996), la participation aux activités politiques devient de plus en plus une exigence pour

tout régime qui se veut moderne et tend à se confondre avec l'exercice d'obligations morales, voire des normes intériorisées par les dirigeants et les citoyens eux-mêmes.

Par ailleurs, il s'avère que toute cette tendance à la participation politico-administrative est porteuse de beaucoup de problèmes, non seulement dans son processus, mais aussi et surtout dans sa matérialisation. Beaucoup de Nations sont encore, en dépit d'efforts consentis, loin de la matérialisation politique. C'est la raison pour laquelle que, depuis son accession à la souveraineté politique, la République Démocratique du Congo (RDC) est toujours en quête de ce mode de gestion participative des gouvernés à travers des mécanismes du fédéralisme (mal parti avec des bases non solides), de déconcentration et – actuellement – de décentralisation couchés dans ses divers textes constitutionnels, légaux et réglementaires.

Soucieux de légitimer formellement ses institutions avec sa volonté formelle de s'engager dans le développement, la RDC s'est lancée dans une lutte qui consiste à rapprocher le pouvoir politique du peuple. C'est pourquoi la décentralisation lui paraît actuellement comme l'un des moyens les plus indispensables pour y parvenir convenablement. Ainsi, pour F. MODERNE (1983), la décentralisation renforce la participation populaire à la gestion de la *res publica*.

Cependant, la procédure que la RDC a choisie pour gérer la donne devient une préoccupation de plus problématique tout simplement parce que par l'évolution politico-administrative de ce pays, la réalité des faits s'est avérée contradictoire. Si déjà, vers les années 1980, certains textes légaux réglementaires ont institué la décentralisation, plusieurs des déterminants y afférents ont été purement ignorés et simplement bafoués, en l'occurrence l'absence d'élections pour les animateurs des Entités Administratives Décentralisées (EAD), le manque d'autonomie de gestion et des finances, la transformation de différentes instances de décision en instances de consultation, etc.

Par ailleurs, avec les élections de 2006 et l'actuelle constitution régissant la RDC, un pas a été franchi pour amener le peuple à participer à la gestion de la cité. Faudra-t-il qu'il y ait continuité et régularité, car l'histoire politique récente de ce pays en termes d'instabilité ou de rechute n'est pas ignorée par nombreux spécialistes en science politique.

Plusieurs préoccupations peuvent faire l'objet d'une étude dans ce domaine. Car, le besoin de participer à la vie politique qu'éprouve le peuple depuis l'époque d'Hérodote a été quasiment confirmée, sur le plan formel, par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948. Son article 21 reprend le principe de la participation du peuple à la gestion des affaires publiques. Cette participation peut directe ou indirecte par ses représentants.

Et si la RDC s'est inscrite dans cette logique depuis son accession à l'indépendance et dans tout ce qu'elle a eu comme processus de réforme administrative, la question consiste à savoir pour quel but le constituant de 2006 a-t-il encore procédé à la décentralisation, alors que l'histoire de la RDC indépendante enregistre un échec cuisant de ce processus. Si la décentralisation n'a pas pu être effective en RDC en dépit d'un arsenal juridique y afférent, le souci consiste à savoir quels sont les obstacles et les défis qu'il faudra relever dans la Province du Nord-Kivu actuellement ? Quelles réformes faut-il encore envisager sur toute l'étendue du territoire national pour son effectivité ?

Pour répondre bien anticipativement à ces questions principales, DUVERGER (1961) met en relation entre l'observation fructueuse de la nature et la définition préalable des questions à lui poser. Aux préoccupations ci-haut émises, même si beaucoup de textes préconisent la décentralisation, il serait très difficile d'affirmer son effectivité dès lors que des contradictions entre le prescrit et le vécu auraient caractérisé l'évolution de ce processus en RDC.

Ainsi, semble-t-il que, de tous les obstacles qu'il faut relever pour l'effectivité de la décentralisation, le manque de volonté politique,

l'irréalisme politique et la divergence de diverses tendances politiques sentimentales et non rationnelles des dirigeants congolais, en général, et provinciaux, en particulier, en constituent les principaux sans pour autant oublier les autres aspects y relatifs et, à cet effet, la grande réforme de l'administration congolaise, du moins au niveau de l'homme congolais, semble être la priorité qui anticiperait cette nouvelle tendance à la « forte décentralisation ». Malgré les textes et les divers discours en la matière, le problème de l'efficacité dans la gestion de la chose publique persiste davantage jusqu'aujourd'hui. Tous ces problèmes se résument en une mauvaise gouvernance pour une véritable décentralisation de développement.

Pour élaborer cet article, nous avons utilisé la méthode systémique appuyée par l'analyse fonctionnelle et l'approche dialectique. Dans son opérationnalisation, l'Administration publique constitue un des moyens de communication politique entre les gouvernants et les gouvernés à travers les actions menées dans le cadre de l'intérêt général. Par ce canal, les gouvernés transmettent un certain nombre de besoins qu'ils ressentent dans leur vie quotidienne afin qu'ils trouvent des solutions adéquates. De leur côté, les gouvernants utilisent l'administration publique pour transmettre aux gouvernés des décisions et les mesures qu'ils prennent pour résoudre les problèmes qui se posent. Il s'agit de bien satisfaire aux besoins qui leur sont alors présentés ; le résultat de cette communication gouvernés-gouvernants est une adéquation entre les uns et les autres (MULUMBATI NGASHA, 1988).

Ainsi, l'administration forme un système social complexe d'individus et de groupes. Ceux-ci entretiennent entre eux des rapports d'influence et de pouvoir, surtout que « dans toute société moderne, l'administration joue un rôle politique important » (CROZIER *et al.*, 1974). Considérée comme partie intégrante du système politique, la place qu'elle occupe dans ce système peut, cependant, varier considérablement d'une société à une autre, selon la nature de diverses fonctions spécifiquement politiques qu'elle

remplit. DUVERGER (1961) note que pour juger de la capacité politique des systèmes politiques dans les sociétés actuelles, l'on peut observer les variations de la place et du rôle accordés à l'administration. Les interactions entre le pouvoir central, provincial et local peuvent nous permettre d'avoir une idée sur la gouvernance susceptible de servir d'impulsion pour le développement.

Dans l'élaboration de cet article, l'analyse fonctionnelle nous a permis aussi d'insister sur la fonction, le rôle joué par les acteurs politiques et administratifs pour la matérialisation ou mieux l'effectivité de la décentralisation souhaitée en RDC. Elle a éclairé la compréhension de la place qu'occupent l'Administration et la politique dans la modernisation et aussi la rationalisation de la gestion publique. Par ailleurs, l'approche dialectique nous a permis de relever les contradictions qui s'étaient dégagées davantage entre le prescrit et le vécu sur le terrain en matière de décentralisation. En outre, la technique documentaire, l'observation libre et l'entretien ou interview nous ont aidés dans la collecte des données.

Hormis l'introduction et la conclusion, cet article s'articule autour de deux points. Si le premier insiste sur quelques enjeux et défis de la décentralisation en RDC, en général, et en Province du Nord-Kivu, en particulier, le deuxième, quant à lui, met un accent particulier sur les obstacles qui émaillent ce processus.

1. Les enjeux et défis de l'actuelle décentralisation en RDC, en général et au Nord-Kivu, en particulier

Depuis le 18 février 2006, la RDC est dotée d'une nouvelle Constitution. Cette dernière a marqué ainsi la fin de la deuxième République et de la longue transition qui a duré 16 ans durant. Ces périodes qui n'auront pas été favorables au décollage socio-économique du pays. Cette Constitution consacre plusieurs réformes d'ordre politique, d'une part, et administratif, de l'autre. A titre illustratif, c'est au sein de cette constitution que la décentralisation a été plébiscitée comme un des modes de gouvernance. Ce mode a été

présenté comme celui pouvant rapprocher les gouvernants des gouvernés et ainsi contribuer au développement du pays tout entier à travers les entités locales. De façon substantielle et institutionnelle, ces différentes réformes concernent les provinces et des entités locales en leur conférant des responsabilités propres et partagées vis-à-vis du pouvoir central. C'est dans cette optique que, dorénavant, il existe trois niveaux de décisions, à savoir le gouvernement central, les provinces et les entités territoriales décentralisées. Pour une harmonie étatique, qui doit converger toujours vers l'intérêt général, ces niveaux restent, tout de même, complémentaires et indissociables.

1.1. Les enjeux de l'actuelle décentralisation

En RDC, la décentralisation poursuivrait, selon les textes en vigueur, trois objectifs majeurs : celui de promouvoir le développement endogène, celui de l'unité et la pacification et de renforcer les libertés locales et la légitimité des animateurs élus locaux.

1.1.1. Le développement endogène dans l'actuel processus de décentralisation

Dans le préambule de la Constitution de 2006, le constituant met l'accent sur l'unité nationale tout en créant des centres d'impulsion et de développement à la base. Administrativement, il a structuré l'Etat congolais en 26 provinces y compris la Ville de Kinshasa. Ces provinces sont toutes dotées d'une personnalité juridique qui leur confère une autonomie de gestion vis-à-vis du pouvoir central. Plus localement, des entités que sont la ville, la commune, le secteur et la Chefferie bénéficient de cette personnalité juridique. Ils sont aussi des centres d'impulsion et de développement à la base. Par conséquent, les responsabilités de développement de ces entités se voient être propres et/ou partagées entre elles et l'Etat. Les citoyens de ces entités se trouvent directement concernés par le processus de développement dans leurs entités respectives pour lequel ils

deviennent le principal moteur. Les politiques de développement sont maintenant conçues à la base et ne viennent plus exclusivement d'en haut vers la base (TANG ESSOMBA *et al.*, 2004).

Ainsi, la charge principale de la gestion quotidienne, qui sous-tend la gestion des ressources propres à l'entité, d'une part et des ressources provenant des contributions nationales, de l'autre, communes, revient à l'entité aux fins d'aboutir au développement économique et social. Ce qui fait place au débat autour de la disponibilité des ressources diversifiées dans ces entités locales, mais aussi de la confiance accordée aux représentants locaux et principaux acteurs de ce processus (TANG ESSOMBA *et al.*, 2004). Cette confiance reste un facteur non moins important pour aboutir à la mobilisation populaire locale autour de ces représentants.

En plus, la question d'accompagnement sur plusieurs plans dont humain et technique se pose. Il est impérieux de se rassurer que ces entités peuvent suffisamment mobiliser des personnels compétents et techniques locaux pour présider réellement au processus de développement. Au-delà, faudra-t-il aussi se rassurer de la présence des infrastructures capables de contenir tous les acteurs pour un développement endogène réussi. D'où la nécessité du passage du contrôle hiérarchique qui s'opère *a priori* au simple contrôle de légalité qui s'effectue *a posteriori* (TANG ESSOMBA *et al.*, 2004). Cela impose une nouvelle configuration judiciaire eu égard à la nouvelle configuration administrative.

Le développement à la base met en exergue la démocratie représentative et la démocratie participative d'autant plus que la réussite de la décentralisation dépend aussi de la collaboration entre les nouveaux centres de décision et l'effectivité du partage des rôles localement sans omettre les deux autres niveaux provincial et national. En outre, la présence des acteurs du secteur privé se signale aussi et qui, relativement, manipulent un peu plus ce concept de développement. Il s'agit des organisations non gouvernementales, des associations et des organisations diverses de la société civile

issues du principe de liberté d'association et de la nécessité du partenariat public-privé.

1.1.2. L'unité, la pacification : Enjeux de l'actuelle décentralisation

Si, pour les politiciens qui ont opté pour le fédéralisme comme mode de configuration politico-administrative de la RDC, il faut carrément un changement de la forme de l'État, pour d'autres, l'unité et la pacification sont les deux aspects qui doivent anticiper cette démarche. Au finish, la décentralisation l'a emporté sur le fédéralisme. Dans ce sens que BLUNDO et MONGBO (1998) écrivent que « la décentralisation comme réalité, enjeu politique et objet d'étude a de beaux jours devant elle ». Ces auteurs considèrent que la décentralisation, en tant que projet politique, est susceptible de multiplier des centres de décision. Le niveau local se voit être doté des prérogatives en matières de justice, d'arbitrage des conflits et de gestion de ressources naturelles (BLUNDO & MONGBO, 1998). Preuve que la décentralisation avantage la gestion quotidienne de la chose publique.

1.1.3. Les libertés locales et la légitimité des animateurs locaux

Si la déconcentration est la remise du pouvoir de décision à une autorité locale désignée comme telle et soumise à la révocation, la décentralisation, elle, est la remise du pouvoir de décision à une autorité élue, et comme telle irrévocable. L'avantage de la prise de décision au niveau local d'administration est de faire participer davantage les administrés à la décision (VIE, 1989) et de soutenir les initiatives locales avec plus de légitimité, suite à l'élection des autorités des entités concernées. Cela garantit beaucoup plus les libertés locales et renforce la légitimité des animateurs locaux.

Pour rappel, la consécration de la personnalité juridique et des organes propres aux provinces et aux entités territoriales décentralisées est faite à l'article 3 de la Constitution de 2006. En

conséquence, ces entités jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de toutes leurs ressources (économiques, humaines, financières et techniques). L'accent est mis ici sur les libertés et les initiatives locales, la décentralisation étant entendue comme une technique d'organisation administrative.

Selon DUPUIS et GUEDON (TANG ESSOMBA *et al.*, 2004), lorsqu'on attribue une autonomie organique à des collectivités locales sous le contrôle de la légalité du gouvernement central, cela dénote de l'efficacité de l'action et frise la démocratisation de la vie publiques. L'avantage est que les structures décentralisées sont théoriquement proches de la population et peuvent être aptes à mener des politiques de développement tenant compte des réalités profondes locales que ne ferait le pouvoir central (MABIALA MANTUBA-NGOMA, 2009). La population exerce plus facilement son droit de contrôle sur ses représentants responsables directement par rapport à elle.

Déjà le fait d'élire ses propres dirigeants au niveau local, accorde à cette population le pouvoir de les sanctionner positivement ou négativement lors des scrutins à venir (MABIALA MANTUBA-NGOMA, 2009). Ainsi, le fait d'élire les animateurs des ETD et que ceux-ci s'inspirent de la base pour prendre des décisions relatives à la gestion quotidienne de leurs entités respectives constitue un gage de légitimité. Ce qui accroît leur prestige social, car soucieux du développement local. Cela permet d'obtenir un bilan largement positif tout à la fois quant à la liberté des énergies et des initiatives locales au service des citoyens, à l'efficacité de la gestion et au progrès de la démocratie locale.

1.2. Les défis de l'actuelle décentralisation

La décentralisation et la régionalisation sont en principe censées donner un nouveau souffle au développement de l'Afrique, en général, et de la RDC, en particulier, en libérant les énergies à la base (MABIALA MANTUBA-NGOMA, 2009). Il sied de noter que

l'actuelle décentralisation se heurte aux défis d'ordre politico-administratif, d'ordre financier et économique et d'ordre judiciaire.

1.2.1. Les défis d'ordre politico-administratif

Depuis l'installation de diverses institutions de la III^e République, plusieurs défis d'ordre politique et administratif sont à relever. Il s'agit, notamment de la formation des cadres locaux, la lutte contre l'impunité, la transparence administrative, la sécurisation et la pacification totales de l'est du pays, la réforme et la modernisation de l'administration locale. Comme nouveau système de gouvernance participative et citoyenne, la décentralisation consolide l'unité nationale et la reconstruction du pays. Ainsi, les entités locales ont besoin des cadres locaux formés et capables de prendre en charge tous les problèmes qui se posent dans leurs entités respectives. Car l'administration locale a aussi besoin de signes sensibles pour manifester la suprématie de son pouvoir et la grandeur des tâches qu'elle assume (DEROCHE, 1966).

En outre, eu égard aux antivaleurs qui caractérisent la gestion politico-administrative des entités locales, la lutte contre l'impunité s'avère un autre grand défi à relever. Cela peut renforcer la capacité de lutte contre l'échec, la capacité de mobilisation et de gestion responsable des ressources ainsi que la capacité de promouvoir le développement local tout en sauvegardant l'unité nationale.

A ces grands défis s'ajoutent ceux d'ordre sécuritaire. En effet, depuis la mise en place des institutions de la troisième République en RDC, sa partie orientale dont le Nord-Kivu, n'a jamais connu de stabilité. Des groupes armés nationaux et étrangers y sévissent et y sèment terreur et désolation. Ce qui freine la consolidation de la paix dans le pays et occasionne l'absence du développement. Pour étendre et consolider la présence de l'autorité de l'État dans cette partie du pays, deux préalables se posent : la sécurisation et la pacification qui, de tout point de vue, constituent des véritables difficultés au processus actuel de décentralisation.

1.2.2. Les défis d'ordre financier

Les provinces et les entités territoriales décentralisées jouissent d'une autonomie de gestion notamment des ressources financières. Pour que cela soit réalité, une loi organique le consacrant est indispensable, surtout pour les locales. Un déséquilibre s'observe dans la répartition des recettes publiques surtout à caractère national. Si la Province doit retenir 40 % de ces recettes, les entités locales doivent aussi en bénéficier absolument et ce, en les retenant à la source. Mais, dans la réalité, cette retenue à la source n'existe pas. Et, toutes les démarches entreprises pour savoir finalement combien la Province du Nord-Kivu reçoit (en termes de rétrocession) de Kinshasa pour son fonctionnement n'ont pas abouti. En conséquence, cette mauvaise volonté du pouvoir central se répercute sur le pouvoir provincial dans la rétrocession aux entités territoriales décentralisées pour leur survie. Cette réalité place ces entités dans une situation catastrophique de dépendance et également d'immobilisme.

Tout en reconnaissant que le débat autour de la rétrocession reste technique, il s'avère capital en raison de ses implications financières, économiques et politiques. En dépit de la réclamation de la part des provinces de l'application immédiate de la retenue à la source en raison de 40 %, celles-ci n'ont pas trouvé gain de cause. La position du gouvernement central par rapport à cela est non moins importante. Ce dernier n'a pas manifesté une volonté d'aller dans le sens de la réclamation des provinces. Encore que la rétrocession promise par celui-ci périodiquement n'est toujours pas respectée en termes de régularité et de disponibilité. Ainsi, pour pallier cette difficulté énorme, le Gouvernement provincial du Nord-Kivu se contente de multiplier non seulement les impôts et les taxes, mais aussi et surtout les mécanismes de recouvrement à son profit et au détriment des ETD qui se trouvent dépourvues de toute initiative

fiscale et ne se contentent que des miettes (taxes locales et rétrocession non régulières).

Or, pour un bon fonctionnement des ETD, il faut un accroissement des recettes locales. Ces entités étant responsables de leur développement notamment construire, aménager et entretenir des infrastructures, elles ont indispensablement besoin des ressources financières pour y parvenir. Cependant, dans les milieux locaux où la population est pauvre, il ne doit que se poser un problème de mobilisation des recettes nécessaires au financement des politiques publiques locales. Toute augmentation des impôts ne ferait que susciter le doute de la population de la bonne volonté du pouvoir à opérer le changement.

1.2.3. Les défis d'ordre judiciaire

Sur le plan judiciaire, il est aujourd'hui illusoire de croire que la justice pourra effectuer son travail, eu égard à la posture des députés tant nationaux que provinciaux en matière de contrôle de l'action gouvernementale. S'il y a de véritables défis à relever dans l'actuel processus, l'aspect juridique n'est pas à écarter étant donné que, jusqu'à présent, les détourneurs, les voleurs des deniers publics ne sont jamais inquiétés par l'autorité compétente. Cependant, plusieurs conséquences découlent de ce laxisme étatique qui s'observe dans la gouvernance actuelle. Aussi longtemps qu'il n'y aura pas de séparation des pouvoirs consacrée par l'indépendance de la justice, tous les malfaiteurs, les criminels qui, pour la plupart, sont des responsables politiques ou administratifs, ne sauront pas améliorer la qualité de gestion publique. C'est ce qui fait que plusieurs obstacles émaillent le processus actuel de la décentralisation dont voici une illustration en Province du Nord-Kivu qui constitue notre sphère d'étude.

2. Les obstacles de l'actuelle décentralisation

Les obstacles du processus de décentralisation en RDC sont multiples. Il faut partir du manque de volonté politique du pouvoir central et du pouvoir provincial du Nord-Kivu pour se rendre compte de tous les problèmes qui affectent les ETD. Tous peuvent se résumer en un seul terme : la « gouvernance ». La façon dont les autorités provinciales du Nord-Kivu s'investissent dans le processus de décentralisation peut nous faire comprendre à quel niveau celui-ci a de sérieux problèmes pour son effectivité et son efficacité sur le terrain.

Les ETD se sont retrouvées plus régulièrement gérées par les personnalités nommées avec comme conséquence la dépendance directe de celles-ci des autorités centrales et provinciales, peu importe la qualité de prestation des uns et des autres. On peut bien affirmer sans lésiner que l'élection des dirigeants des entités à décentralisation ou à régionalisation contribue à la participation politique des citoyens et constitue l'un des moyens de sanction des dirigeants. Mais, si celle-ci n'est pas au rendez-vous, en conséquence, l'autorité hiérarchique (comme si l'on était dans une logique de déconcentration) se trouve dans l'obligation de recourir à la nomination et à la révocation des autorités locales.

Et comme il faut se situer dans un contexte post-conflictuel, le jeu des composantes se fait encore sentir. Au Nord-Kivu, les animateurs sont nommés et suspendus (ou mieux révoqués) selon les intérêts et les tendances politiques de la mouvance au pouvoir. Pour telles ou telles raisons, les autorités locales se sont retrouvées suspendues ou simplement remplacées par de nouvelles unités dans toutes les entités territoriales réputées décentralisées. Si, en Villes de Beni et de Butembo, on sent le rapport de force entre le RCD/K-ML et le PPRD durant la gouvernance sous Joseph Kabila, actuellement entre l'UDPS et les autres partis de la mouvance au pouvoir, en Ville de Goma, on sent l'absence du premier en raison du fait qu'il n'a pas de base solide dans cette partie de la Province.

Qu'à cela ne tienne, en dépit d'alliances, on arrive à constater les tiraillements entre le PPRD et le RCD/K-ML, UDPS et autres partis, dans la désignation des animateurs des ETD du Nord-Kivu, en général, et du Grand-Nord, en particulier. Il suffit de jeter un coup d'œil sur l'évolution de la configuration politico-administrative des Villes, Communes et Secteurs de la Province depuis 2006 pour comprendre que les attentes de la population ne sont pas la préoccupation réelle des autorités centrales et provinciales. On arrive à constater que ce sont les deux grands partis (PPRD et RCD/K-ML) suivis du MSR et de la DCF/COFEDEC qui ont géré presque les ETD de la Province du Nord-Kivu entre 2006 et 2015. La création du BUREC et la passation du pouvoir entre Joseph Kabila et Félix Tshisekedi a fait basculer la tendance faisant apparaître l'UDPS sur la première ligne. Mais, à la question de savoir quels sont toujours les critères de nomination de ces animateurs, on constate bien que ce n'est pas la qualité, encore moins l'efficacité dans la gestion mais plutôt l'allégeance politique des uns et des autres. C'est ainsi que, même pour certains animateurs qui ont fait preuve de qualité, pour telle ou telle autre raison, ceux-ci se sont retrouvés suspendus de manière indéterminée sans motif officiel.

Il faut reconnaître que certains d'entre eux fournissent des efforts énormes pour gérer leurs entités respectives. Mais, du moment qu'ils dépendent, d'une part, des autorités provinciales et nationales et, d'autre part, de leurs formations politiques, il y a déjà un déficit de confiance au niveau de la population locale. Les critères de nomination qui ne sont jusque-là pas connus de la base ne permettent pas du tout à cette dernière d'adhérer au programme, au mode de gestion des autorités.

De leur côté, les autorités locales ne se considèrent pas redevables auprès de la base tout simplement parce que seules les autorités centrales ou provinciales décident de leur maintien ou pas aux postes. C'est dans cet angle qu'un des bourgmestres de Communes de la ville de Butembo déclara devant le public étudiant que « la

population devra attendre 2013 pour nous remplacer car nous n'avons pas son mandat sinon celui de l'autorité qui nous a nommés ». À ceci s'ajoute le centralisme hérité de la 2^e République et qui marque toujours le comportement des décideurs politiques congolais. Cela ne peut que se vérifier tant au niveau de l'Assemblée provinciale du point de vue fonctionnement qu'à celui du gouvernement dans ses interventions sur le terrain.

L'Assemblée provinciale, institution utile, se caractérise par un dysfonctionnement comme institution dans le processus de décentralisation. Ce dysfonctionnement se laisse voir à travers les matières inscrites durant les sessions ordinaires et extraordinaires. Entre 2006 et 2020, il faut retenir que ce sont presque les mêmes matières qui sont inscrites à l'ordre du jour : audition et adoption du rapport d'activités de l'Assemblée provinciale ; examen et adoption du budget provincial, etc. Au côté de quelques interpellations, ce sont des rapports de contrôle et des motions. Le vote dans cet organe délibérant est hautement influencé par les mouvances (Majorité et Opposition). Ce clivage très souvent ne profite pas à la population ni entre les députés provinciaux eux-mêmes qui se voient créer entre eux des inimitiés bien au-delà des obédiences politiques. Or, l'idéal est que les députés provinciaux jouent un rôle très important dans le contrôle parlementaire, le vote des édits et la représentation du peuple.

Cependant, en réalité, l'exercice de leurs fonctions est émaillé de beaucoup d'imperfections, notamment l'interférence du pouvoir central qui entache l'autonomie des institutions provinciales ; incompétence notoire de certains députés incapables de remplir correctement leur mission ; la complaisance dans la mission de contrôle parlementaire (motions dites « alimentaires »⁴, corruption, etc.).

⁴ Les motions « alimentaires » sont celles initiées par les députés justes pour gagner de l'argent de la part du responsable à qui la motion est adressée.

Par contre, le Gouvernement provincial ou mieux l'Exécutif provincial s'illustre par des interventions insuffisantes sur le terrain. Celles-ci sont de nature du saupoudrage occasionné par la faible mobilisation des recettes provinciales et l'absence de la rétrocession qui s'élève à hauteur de 40 % de recettes à caractère national produites localement. À cela s'ajoute le mauvais usage des recettes réalisées. Pour ce faire, un regard a été porté, *primo*, sur les recettes provinciales et, *secundo*, sur leur affectation en termes de dépenses provinciales au Nord-Kivu.

2.1. Les recettes de la Province

En dépit de la non-effectivité de la décentralisation, la Province est appelée à mobiliser des ressources financières pour le développement des ETD et des entités déconcentrées (Territoires et agglomérations non autonomes). Selon l'article 175 de la Constitution, 40 % de recettes fiscales à caractère national sont attribués aux Provinces, 10 % orientés vers la caisse nationale de péréquation et 50 % à l'État central. La caisse nationale de péréquation aide à lever le déséquilibre dû à la différenciation des potentialités entre les Provinces. Outre ces ressources, la Province dispose donc de ressources propres pour son fonctionnement. Il s'agit des impôts et taxes, des droits provinciaux et locaux ainsi que des recettes de participation.

Dans le fait, la Province du Nord-Kivu vacille dans la mobilisation des recettes. Déjà la rétrocession a été estimée 57,7 % entre 2010 et 2020 au lieu de 100 % (Ministères provinciaux (Nord-Kivu), communication personnelle, 2019). Viennent ensuite la faiblesse dans la mobilisation des recettes à caractère provincial due à la corruption et la concussion généralisées, au clientélisme, au trafic d'influence, etc. ; à la précarité vitale des contribuables due à l'insécurité grandissante dans toute la Province, aux différentes crises économiques occasionnées par la Covid 19 spécifiquement, etc.

Dans le but de juguler certaines des causes de la faible mobilisation des recettes à caractère provincial, des institutions provinciales ont été créées dont la DGR-NK et l'OBLC. La première est créée par l'Arrêté provincial n°01/090/CAB/GP-NK/2009 du 29 octobre 2009 portant création et statuts d'un service public nommé Direction Générale des recettes du Nord-Kivu. Elle est chargée de mobiliser, voire maximiser les recettes provinciales.

La seconde créée par l'Arrêté provincial n°01/014/CAB/GP-NK/2010 du 13 avril 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Office pour la Bonne gouvernance et la Lutte contre la Corruption est chargée de lutter contre toutes les antivaleurs dans la mobilisation des recettes au Nord-Kivu et d'amener les contribuables à la culture fiscale. Cependant, de part et d'autre, ces institutions n'ont pas encore été efficaces en 100 %. Paradoxalement, celles-ci peuvent être vaguement accusées soit d'être à la base de la complaisance dans la mobilisation des recettes, voire de la corruption soit d'occasionner les antivaleurs dont elles sont supposées combattre.

2.2. L'affectation des recettes : dépenses provinciales

De façon générale, les dépenses en Province sont de fonctionnement, de personnel et d'investissement. À en croire un des membres du Bureau de l'Assemblée provinciale, il n'y a pas de véritable et rationnelle clé de répartition des recettes de la Province du Nord-Kivu. Tout se fait presque de la manière obscurantiste. Il est clair que la priorité est davantage mise sur les dépenses de fonctionnement de différentes institutions provinciales au détriment des dépenses d'investissement.

Par ailleurs, des dépenses non officielles et officieuses peuvent être signalées. Les orientations les plus importantes vont dans le sens de la prise en charge du personnel parfois fictif et du fonctionnement des institutions qui voit son budget doublé, voire triplé. Étant encore loin de l'effectivité de la fonction publique provinciale, la

multiplication des institutions provinciales, et par ricochet, des agents provinciaux est l'explication la plus proche de la surcharge de la prise en charge du personnel provincial. Et ce, hormis le fonctionnement des cabinets du Gouverneur de Province et de tous les membres de son Gouvernement : ce sont les dépenses de fonctionnement (Ministère national de l'intérieur & Assemblée provinciale du Nord-Kivu, communication personnelle, 2019).

À cela s'ajoute l'Assemblée provinciale avec tous ses corollaires (Bureau, Commissions, Députés et leurs dépendants, notamment les Assistants parlementaires). Alors que, par exemple, selon les instructions au Ministère des Finances, les 40 % issus de la rétrocession (quand ils arrivent) sont destinés aux dépenses d'investissement ; l'Exécutif provincial se contente de les affecter eux aussi dans les dépenses du personnel et du fonctionnement des institutions (Ministère national de l'Intérieur & Assemblée provinciale du Nord-Kivu, communication personnelle, 2019).

Même concernant le traitement du personnel, la bonne part est consacrée à l'Exécutif provincial et à l'Assemblée provinciale et à leurs administrations respectives. Une autre tranche du personnel souffre des arriérés de salaire et des mois impayés, car occupant des postes jugés « non stratégiques » (Agent à l'Assemblée provinciale, communication personnelle, 2019). En ce qui concerne le fonctionnement des institutions, des dépenses comme la location des bâtiments qui hébergent les bureaux administratifs varient entre $\pm 1\,000$ et $\pm 4\,000$ dollars américains une mensualité. Cela vaut même pour les institutions autres que l'Assemblée provinciale et l'Exécutif provincial, notamment DGR-NK et OBLC⁵.

Outre ces frais, il y a ceux liés à tous les services administratifs tant de l'Assemblée provinciale que du Gouvernorat, du Vice-gouvernorat et du Gouvernement provincial⁶. Et selon un Directeur

⁵ Enquêtes menées à Goma.

⁶ Malgré les démarches entreprises et fournies, les détails sur les chiffres ne nous ont pas été disponibilisés.

de cabinet ministériel, « dans la réalité, si vous ne constatez pas d'effets de décentralisation et de développement sur le terrain, c'est parce que l'administration et la politique de cette Province utilisent beaucoup de moyens financiers pour leur survie ». Qu'à cela ne tienne, d'autres moyens financiers, modestes soient-ils, sont orientés à la base.

Tous ces éléments, certains chiffrés demeurent la preuve que les ETD, relativement les Provinces, rencontrent de multiples et sérieuses difficultés dans le processus de décentralisation. Celles-ci continuent d'être dépendantes dans beaucoup de secteurs, notamment dans les secteurs qui constituent des indicateurs clés de la décentralisation, à savoir l'autonomie de gestion et la tenue des élections locales qui donneront lieu aux organes locaux propres au complet. Ce qui fait que beaucoup de défis sont à relever et d'énormes problèmes à résoudre dans le but ultime d'une effectivité de la décentralisation au Nord-Kivu.

Conclusion

Cette recherche était motivée par le souci de comprendre, à partir des textes, le souci du politique congolais de développer le pays à partir de la base et en déterminer les causes et aussi les faiblesses relatives à la non-effectivité ou à la lenteur qui caractérise ce processus. La décentralisation n'est pas à sa première fois au Congo-Kinshasa. Plusieurs tentatives d'instauration de ce mode de gestion ont été envisagées consacrées par une panoplie des textes légaux. Les tentatives les plus récentes sont celles qui figurent dans la Constitution de 2006 et organisées par les lois organiques n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces et n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées ainsi que bien d'autres textes réglementaires.

Ainsi, pour vérifier les hypothèses, plusieurs aspects détaillés dans le texte nous font affirmer que le processus de la décentralisation en RDC est émaillé de beaucoup de problèmes parmi lesquels le plus important est celui du politique congolais, de l'homme congolais. Le manque de volonté politique, l'irréalisme politique et l'absence d'une culture de la chose publique peuvent résumer toute la suite tout en considérant que, dans la plupart de cas, les textes sont parfois en contradiction avec la réalité dans certains domaines. La réforme administrative doit être réorientée et repensée si l'on veut absolument changer le mode de gouvernance car, si au niveau des ETD, les animateurs se comportent comme les élus actuels, alors la décentralisation aura du mal à survivre sur le seul dos de la paisible population qui en souffre déjà sans qu'elle soit effective.

Vu les problèmes qui émaillent le processus de décentralisation et son importance pour la population locale, nous estimons qu'il soit nécessaire que des recherches approfondies soient menées ultérieurement par des chercheurs qui trouveront leur intérêt au travers de ces quelques lignes pour que nous arrivions à changer finalement la gouvernance congolaise.

Références bibliographiques

- AGENT A L'ASSEMBLEE PROVINCIALE. (2019). *Concrenant le traitement du personnel à l'Assemblée Provinciale du Nord-Kivu* [Communication personnelle].
- BLUNDO, G., & L. MONGBO, R. (1998). « Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux ». *LIT Verlag*, 16.
- CROZIER, M., FRIEDBERG, E., & GREMION, C. (1974). *Où va l'administration française ? D'organisation*.
- DEBBASCH, C., & PONTIER, J. M. (2000). *Introduction à la science politique*. Dalloz.

- DEROCHE, H. (1966). *Les mythes administratifs. Essai de sociologie phénoménologique*. PUF.
- DUVERGER, M. (1961). *Méthodes des sciences sociales*. PUF.
- HASTINGS, M. (1996). *Aborder la science politique*. Seuil.
- MABIALA MANTUBA-NGOMA, P. (2009). *Le processus de décentralisation en République Démocratique du Congo*. Fondation Konrad Adenauer.
- MODERNE, F. (1983). *Nouvelle décentralisation*. Sirey.
- MULUMBATI NGASHA, A. (1988). *Sociologie politique*. Africa.
- TANG ESSOMBA, A., FORBAH TANJONG, M., & NDONGO, A. M. (2004). « La décentralisation au Cameroun : Un grand chantier démocratique ». *Télescope*, 11(3), 18-21.
- VIE, J.-E. (1989). *Les sept plaies de la décentralisation* (2^èéd). Economica.