



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques
Volume 3, numéro 7
Juillet-Décembre 2020
p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488
<https://doi.org/10.62912/>

PRECONISATIONS POUR UNE DECENTRALISATION EFFICIENTE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : ENTRE UNITE NATIONALE ET DEVELOPPEMENT LOCAL

Lambert MENDE OMALANGA

Cadre scientifique au Département des Sciences Politiques et Administratives de l'Université
Pédagogique Nationale/Kinshasa-RDC

RESUME

Cette réflexion se conçoit comme une participation au vieux débat datant de l'accession de la République Démocratique du Congo à l'indépendance sur la forme de l'Etat. Ce débat qui a traversé toutes les étapes de l'histoire récente du pays continue à opposer ceux qui pensent que l'Etat fédéral serait le meilleur gage du développement du pays avec le pouvoir reconnu aux entités fédérées de prendre en charge les aspects essentiels de la vie socio-économique et politique à ceux pour qui, cette forme de l'Etat serait un piège dangereux qui précipiterait le Congo vers sa balkanisation et qui ont proposé la forme intermédiaire d'un Etat unitaire fortement décentralisé qui a été retenue par le constituant de 2006, sans pour autant résoudre les problèmes de développement et d'émergence qui sous-tendent toute la problématique. La présente étude tente d'en cerner les tenants et aboutissants.

Mots-clés : décentralisation efficiente, RDC, unité nationale, développement local.

SUMMARY

This reflection is conceived as a contribution to the old debate dating from the accession of the Democratic Republic of Congo to independence on the form of the state. This debate has crossed all stages of the country's recent history and continues to oppose those who think that the federal state would be the best pledge of the country's development with the power recognized for federated entities to take charge of the essential aspects of

the socio-economic and political life to those for whom this form of the State would be a dangerous trap which would precipitate the Congo towards its balkanization and who proposed the intermediary form of a strongly decentralized unitary State which was retained by the constituent of 2006, without however solving the development and emergence problems that underlie the whole issue. This study tries to understand the ins and outs.

Keywords : *efficient decentralization, DRC, national unity, local development.*

INTRODUCTION

De prime abord, il convient de noter que la République Démocratique du Congo (RDC) a toujours été au cœur d'un débat houleux relatif à la forme d'Etat. Le royaume de Belgique, une monarchie constitutionnelle qui, par son roi Léopold II, a eu à le coloniser par la volonté des puissances parties prenantes à la Conférence de Berlin sur le bassin du Congo en 1885 avait calqué le modèle de sa constitution à celui qui allait régir cet immense espace au cœur du continent africain à la seule différence qu'aucun monarque n'en coiffait les institutions. De l'Etat indépendant du Congo en 1885 à la République Démocratique du Congo en 1960 en passant par le Congo-Belge en 1908, l'Etat ici était unitaire.

La divergence entre fédéralistes et unitaristes est restée irrésolue depuis l'accession à la souveraineté nationale et internationale le 30 juin 1960. Quelques jours seulement après la proclamation solennelle de l'indépendance, les fédéralistes basés généralement au Sud-Katanga avec Moïse Tshombe avec son parti, la Convention Nationale des Katangais de Moïse Tshombe (CONAKAT) et au Bas-Congo avec l'Association des Bakongo (ABAKO) de Joseph Kasa Vubu ainsi qu'au Sud-Kasaï avec le MNC/Kalondji du "Mulopwe" (Empereur) Albert Kalondji Ditunga qui défendaient le droit l'autonomie de leurs entités posèrent d'énormes problèmes au premier ministre Patrice-Emery Lumumba, un unitariste.

Les tentatives de solution de la crise qui s'ensuivit parvinrent à rétablir au forceps le pays dans ses frontières héritées de la colonisation. Elles avaient coûté la vie à des milliers de Congolais, notamment au premier

Premier Ministre de la RDC Patrice-Emery Lumumba, assassiné à Shilantembo en banlieue d'Elisabethville (Lubumbashi) et au Secrétaire général de l'ONU, le Suédois Dag Hammarskjöld, victime du crash de son avion entre Ndola en Zambie et Elisabethville.

Depuis lors, la situation est demeurée la même, en dépit d'un calme apparent observé depuis le coup d'Etat du général Mobutu le 24 novembre 1965 jusqu'à sa chute le 17 mai 1997.

A l'arrivée au pouvoir de l'Alliance des Forces Démocratique pour la Libération du Congo (AFDL) en 1997, le même débat qui s'était emballé à la faveur de la Conférence nationale souveraine va renaître sous une autre forme alors que des pans entiers du territoire nationale étaient occupés par une douzaine d'armées étrangères désireuses de faire main basse sur les ressources naturelles de ce pays ou appelées à la rescousse par les autorités congolaises pour les en expulser dans le cadre de la bien nommée « première mondiale africaine ».

Ce déferlement de forces armées de pays africains invités et non invités provoqua une situation chaotique qui culmina avec l'assassinat du troisième président de la République, Mzee Laurent-Désiré Kabila, le tombeur de Mobutu le 16 janvier 2001, deux ans après le déploiement dans le pays d'une mission onusienne de maintien de la paix, la Mission des Nations-Unies pour le Congo (MONUC) qui deviendra par la suite la Mission des Nations-Unies pour la Stabilisation du Congo (MONUSCO).

Après la mort de Mzee Laurent-Désiré Kabila, un accord global et inclusif laborieusement négocié et signé entre les belligérants congolais à Sun City, le 01 avril 2003, avait été conclu pour mettre fin à la guerre. C'est au pouvoir constituant installé par cet accord global et inclusif qu'avait été confiée la tâche de rédiger et de proposer au peuple congolais un ordre constitutionnel mettant en place selon les signataires de l'Accord global et inclusif de Sun City un Etat unitaire fortement décentralisé qui avait été en fin de compte unanimement adopté par les négociateurs. Le but poursuivi était de faire taire par une formule médiane les divergences entre fédéralistes et unitaristes en évitant que le long dialogue entre Congolais ne se termine en

un jeu à somme nulle où les uns voient leur point de vue écraser littéralement celui des autres, ce qui n'aurait pas été de nature à favoriser la paix des braves que recherchaient avidement le peuple congolais.

C'est dans cet état d'esprit que seront élaborés le projet de constitution de la troisième République qui sera par la suite adopté par référendum populaire en 2005 et promulguée le 18 février 2006 par le président Joseph Kabila. Par la suite, le parlement de la première législature de la troisième République s'en est inspiré pour adopter une série de textes législatifs dont particulièrement 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 qui régit les relations entre le pouvoir central et ces dernières.

Cette dissertation concerne essentiellement l'impact de la décentralisation sur le mieux-être collectif des Congolais ainsi que sur l'unité nationale de la République Démocratique du Congo qui a été tant de fois menacée depuis l'indépendance. Il s'agit en outre de savoir si, telle qu'elle a été appliquée depuis sa mise en œuvre par la constitution de 2006 et les lois d'application y relatives qui ont suivi, la décentralisation est de nature à booster le développement à la base et l'émergence du pays.

D'aucuns sont d'avis qu'une certaine conception de la décentralisation constitue une véritable menace contre l'unité et la cohésion de la nation. Ils s'appuient pour justifier ce point de vue sur le fait que la République Démocratique du Congo est un Etat constitué d'une mosaïque d'ethnies et de tribus qui ne sont pas encore parvenues à tisser entre elles des liens forts de nature à permettre une véritable intégration sociopolitique et économique significative par leurs impulsions particulières respectives. La pratique institutionnelle sous l'empire des différentes initiatives de décentralisation qui ont traversé l'histoire du pays semble leur donner raison.

En effet, les pouvoirs reconnus aux animateurs des entités territoriales de base (administrateurs des territoires, bourgmestres, chefs de secteurs, de chefferies, de groupements et des quartiers) n'ont jamais été réellement encadrés effectivement par les moyens légaux et réglementaires

pourtant normés pour les rendre opérationnels au sens des référentiels constitutionnels, légaux.

Selon un autre courant de pensée largement partagé, la décentralisation peut être un excellent vecteur du développement local dans la mesure où l'arsenal législatif actuellement en vigueur au Congo-Kinshasa prévoit la mise à la disposition de toutes les entités décentralisées ou déconcentrées des ressources tant nationales que locales qui sont autant de leviers pouvant être collectés et affectés avec suffisamment d'efficience pour soutenir le décollage de chacune d'entre elles. D'autant plus que, prenant en compte l'inégale répartition des potentialités entre lesdites entités, le législateur a, dans sa sagesse, institué une caisse de péréquation, instance de solidarité destinée à allouer aux entités provinciales défavorisées des moyens pour rétablir un certain équilibre et garantir les mêmes chances de développement à tous.

Cette analyse sera consacrée, non seulement, aux considérations générales conceptuelles sur la décentralisation en République Démocratique du Congo, à l'impact de la décentralisation sur l'unité nationale, mais aussi et surtout, aux voies et moyens de faire en sorte que les mécanismes de décentralisation puissent impulser de manière rationnelle et permanente le développement intégré du pays qui ne peut commencer utilement que par la base.

En effet, les quartiers des grandes agglomérations congolaises transformés en bidonvilles, les cloaques nauséabonds que sont la plupart des rues et avenues, les pavés et les tronçons routiers parsemés de nids-de-poule et de ravins qui transforment la moindre tentative de mobilité en une expédition périlleuse constituent autant de démonstrations de ce qu'il faut bien considérer comme la conséquence d'une mal gouvernance liée à la conception même de l'Etat léguée aux Congolais par l'ancienne métropole belge au moment de l'accession du pays à la souveraineté nationale et internationale le 30 juin 1960.

Cet héritage culturel qui irrigue encore de nos jours avait été délibérément constitué par le colonisateur belge dans le but de évident de

diluer la riche diversité des coutumes congolaises. Un véritable acte de dépossession.

En effet, ainsi que le note Yoko Yakembe, les coutumes sont « les vecteurs des valeurs morales qui se transmettent de génération en génération, de bouche à oreille c'est-à-dire par voie orale. Elles fondent les traditions des peuples qui se reconnaissent en un ancêtre commun. Les coutumes renseignent sur la manière dont se déroule la vie en société et dont l'homme et la femme doivent concevoir le cosmos afin de rendre leur milieu de vie favorable à l'épanouissement de tous (...). La promotion de ces valeurs est essentielle à l'existence et la cohésion même de la Nation, qui est en soi l'ensemble de plusieurs identités particulières appelées à se fondre dans la volonté de partager un espace de vie ».¹

Il s'en est suivi une culture de centralisation à outrance du pouvoir étatique que l'on doit à la volonté du constituant belge dans le cadre de la Loi fondamentale qui avait régi les premières années de l'existence du Congo indépendant. Cet état d'esprit subsiste en dépit des multiples initiatives de décentralisation qui ont été prises le constituant et le législateur, ce qui a contribué à rendre impossible la solution des problèmes infrastructurels de proximité comme l'habitat, la santé publique, la voirie urbaine, l'enseignement fondamental, les routes, ponts et chaussées etc.

I. CONSIDERATIONS GENERALES

Il importe en liminaire de définir les concepts de base usités dans les pages qui suivent. En effet, avant d'aborder le vif du sujet, il s'avère indispensable de clarifier à l'intention du lecteur le sens des terminologies servant à véhiculer les analyses et observations qui en constituent la matrice. C'est une exigence incontournable pour permettre une compréhension sans équivoque ni ambiguïté de la réflexion elle-même et des conclusions qui en sont tirées *in fine* afin de faire l'économie des confusions qui caractérisent souvent leur interprétation par les uns et les autres.

¹ YOKO Y.J.P., *Primature, enjeu permanent pour la classe politique*, éditions Presses Universitaires du Congo, Kinshasa, 2019. p. 291.

Rien de tel que cette précision conceptuelle par un cadre référentiel accessible à tous pour prendre du champ par rapport aux risques d'une lecture erronée ou abusive de l'ensemble de la dissertation.

I. 1. Décentralisation

La décentralisation est le transfert d'une partie du pouvoir et des ressources de l'Etat national à des instances régionales ou locales ou à d'autres organisations, régionales, locales ou paraétatiques. Elle désigne une forme d'organisation de l'Etat dans laquelle le gouvernement central cède formellement une partie de ses prérogatives de puissance publique à des acteurs ou des institutions situés à d'autres niveaux de la hiérarchie politique, administrative et territoriale plus proches des populations dans le but de rapprocher autant que possible les gouvernants des gouvernés et ainsi améliorer la gouvernance. C'est le moyen idéal de donner une plus grande efficience au processus démocratique et de promouvoir l'équité dans l'affectation des ressources publiques ainsi que dans la fourniture aux populations des services publics de l'Etat.²

Ainsi comprise, la décentralisation consiste à créer plusieurs centres d'impulsion des politiques publiques et/ou communautaires. Elle est fondamentalement caractérisée par la pratique de la délégation du pouvoir par les autorités centrales aux autorités locales.³ Dans le même entendement, c'est aussi un système de structures administratives de l'Etat qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes régionaux et locaux dotés de la personnalité juridique. Considéré à travers cette optique, ce concept se décline sous plusieurs aspects notamment, politique, administratif ou territorial.

La décentralisation politique est celle qui concerne essentiellement l'organisation du processus des élections qui permettent aux populations concernées de se choisir librement et démocratiquement à divers niveaux des représentants et des autorités qui peuvent maîtriser les problèmes de leurs

² MABIALA M.N.P., *Le processus de démocratisation en RDC*, éd. Fondation Konrad, Kinshasa, 2009, p. 15.

³ MAKENGO A., *Institutions politiques congolaises*, L'Harmattan, Paris, 2008, p. 22.

milieux respectifs afin qu'ils prennent en mains la défense ou la gestion des matières relevant de leurs intérêts.

Décentraliser administrativement c'est transformer les centres de répercussion et d'exécution des décisions prises au niveau central que sont les provinces et les autres entités territoriales locales (villes, territoires, communes, secteurs et chefferies) dans un système centralisé en centres d'initiative, d'impulsion, de décision et de responsabilité. Il s'agit également de promouvoir l'adaptabilité des décisions au milieu, au contexte et aux circonstances dans lesquels elles sont prises. Lesdites provinces et entités deviennent de la sorte des entités déconcentrées ou décentralisées.

Quant à la décentralisation territoriale, elle est comprise comme un processus qui aboutit à la création de nouvelles collectivités locales dotées des marges de manœuvres caractéristiques leur permettant d'assumer des responsabilités relevant auparavant du pouvoir central.

La décentralisation présente plusieurs avantages mais aussi quelques inconvénients. Parmi les avantages, on peut noter : la participation des entités décentralisées à la gestion du pays ; la souplesse et la rapidité dans la gestion de la chose publique ; l'adaptation des décisions administratives aux contingences locales ; le développement de l'esprit civique et public du citoyen et l'initiation des responsables de ces entités locales à une gestion rationnelle de la chose publique.⁴ Quant aux inconvénients, il faut signaler le risque de méconnaissance de l'intérêt général au profit de seuls intérêts régionaux et locaux. La décentralisation peut, en outre, être une source de gaspillage et de malversations des finances publiques si la gestion des affaires publiques est livrée à des cadres et agents véreux, corrompus ou incompetents.

Mais à tout prendre, pour autant que la décentralisation est bien conçue et comprise aussi bien au niveau du pouvoir central qu'à celui des pouvoirs régionaux et locaux, elle constitue un facteur incontestable du développement et d'émergence du plus grand nombre de communautés.

⁴ IBULA M. K., *La consolidation du management du Zaïre*, PUZ, Kinshasa, 1987, p. 46.

Le régime politique mis en place en République Démocratique du Congo par la constitution de 2006 a un caractère *sui generis*. Ainsi que le fait remarquer Emmanuel Ramazany Shadary, « avec un chef de l'Etat élu au suffrage universel direct et investi de beaucoup de pouvoirs, un gouvernement qui répond de sa responsabilité devant le parlement et une Assemblée nationale susceptible d'être dissoute par le chef de l'Etat, sont accouplés dans ce système des mécanismes du régime présidentiel et ceux du régime parlementaire. Ce mélange dosé fait penser au régime français de parlementarisme rationalisé de la cinquième République dit « régime semi-présidentiel » (...). Le droit présidentiel de dissoudre l'assemblée limite la possibilité pour celle-ci de remettre en cause, du moins à répétition, le gouvernement. Le président peut aussi consulter la population par référendum. Il lui appartient également de demander la démission du gouvernement sans l'accord de l'Assemblée. Ce système hybride a évolué très rapidement vers un quasi-présidentialisme ».⁵

La décentralisation mise en œuvre par le constituant de 2006 répond difficilement aux critères observables sous d'autres cieux car les problèmes auxquels les populations congolaises sont confrontées sont spécifiques à leur milieu ambiant. Elle poursuit l'objectif de construire les capacités congolaises de répondre aux exigences inhérentes à la recherche du bien-être des communautés congolaises quelles qu'elles soient. Elle est la résultante d'une appréhension contextualisée des instruments juridiques nationaux.

I. 2. Développement

Le concept développement couvre de multiples acceptions. L'encyclopédie Robert en donne cinq : l'action de donner toute son étendue à quelque chose ; le progrès en extension ou en qualité ; l'exposition détaillée d'un sujet ; la phase de la fabrication d'un produit, d'un matériel qui suit sa conception et qui se termine à la réalisation de « têtes de série » et

⁵ RAMAZANY S.M.E., *Les institutions provinciales face au défi du développement de la RDC*, éditions L'Harmattan Paris, 2018, pp. 46-47.

l'évolution de ce qui croît ou s'épanouit.⁶ Bien qu'incomplets, le deuxième et le cinquième sens paraissent plus adaptés à cette étude.

Ntuaremba Onfre préfère définir le concept de « développement » d'un pays à partir de son opposé, le sous-développement. D'après lui, le sous-développement implique une dénomination et une exploitation économique ayant pour corollaire une domination politique et culturelle.⁷

Dans cette optique, il classifie divers types de développement et fait dériver cette terminologie de l'ajustement aux exigences de l'expansion du système mondial, non seulement, nécessaire du point de vue des intérêts de la grande majorité des peuples du tiers monde, mais possible, y compris techniquement.⁸ Cette approche est d'autant plus intéressante qu'elle prend en compte le monde ainsi que toutes ses mutations et évolutions technologiques. Ces mutations sont devenues comme une condition *sine qua non* même pour le développement local.

Dans le même ordre d'idée, la définition de Banyaku considère le développement comme un phénomène intrinsèquement lié aux changements sociaux dans le sens d'une actualisation des modes d'existence humaine ou sociale et d'une qualification des finalités sociales.⁹ Un autre auteur, Kasay, entend ce concept de développement comme un « progrès, une transformation sociale ».¹⁰ Pour y parvenir, il faut mobiliser les ressources humaines naturelles et résoudre divers problèmes humains et environnementaux.

⁶ ROBERT P., *Dictionnaire le petit Robert*, éd. Le Robert, Paris, 2006, p. 529.

⁷ NTUAREMBA O.L., *Le développement endogène : données pour une nouvelle orientation théorique*, éd. Universitaires africaines, Kinshasa, 1992, p. 23.

⁸ *Ibidem*, p. 30.

⁹ BANYAKU L.E., *Aperçu sur les études sociales de développement, discours critique et panoramique*, PUZ, Kinshasa, 1990, p. 1.

¹⁰ KASAY M.A., « Analyse de la coopération économique Congo-CEE : portée et limites », Mémoire de Licence, FEGI, ISPL, 2002, p. 10.

A partir de ces différentes définitions, on peut considérer que le développement nécessite une actualisation des potentialités tant individuelles que collectives en vue de l'amélioration d'un certain rapport en la matière.

II. LA DECENTRALISATION EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

De multiples tentatives et initiatives de décentralisation jalonnent l'histoire du Congo-Kinshasa, de la première République (1960-1965) jusqu'à la troisième République (à partir de 1997), en passant par la deuxième République (1965-1997). Il sied de noter que déjà avant l'indépendance, le problème de l'inégalité des chances entre les Congolais selon qu'ils vivaient dans les zones rurales ou les centres dits « extra coutumiers » se posait avec acuité.

En témoigne, cet extrait d'un article consacré à la biographie de Patrice-Emery Lumumba, père de l'indépendance congolaise : « En 1943, avec deux compagnons, tentant d'échapper à l'étouffement de la vie rurale et dépasser les limitations imposées à son développement intellectuel, il décide de quitter le village. Ils se rendent à Kalima, le siège de la Symétain, la plus importante entreprise du Maniema pour y trouver du travail car "l'effort de guerre" a provoqué une embauche importante dans toutes les entreprises industrielles et particulièrement minières (...). Lumumba était sûr d'être embauché et espérait gagner assez d'argent pour payer ses études dans un centre urbain (...). Après quatre mois passés à la Symétain, il quitte Kalima pour Kisangani où il arrive en juillet 1944. Il a alors 19 ans. La première caractéristique de cette ville est d'être un point de rassemblement pour les populations de l'intérieur et un point de passage entre l'Est et l'Ouest du pays. Il faut noter, en rapport avec l'éclosion de la personnalité du jeune Lumumba (le) climat de tolérance entre les Africains qui l'échange des idées, l'utilisation généralisée du swahili qui facilitait le contact avec le monde arabe stimulaient les intelligences (...). Il suit les cours du soir organisés par les frères Maristes et obtient un certificat d'études primaires à 20 ans. A partir de là, il mettra une ardeur, un courage et une intelligence peu communs au service de sa formation intellectuelle en cumulant un emploi aux services

postaux (PTT) et les cours du soir ». ¹¹ Patrice Lumumba, qui incarnera quelques années plus tard les aspirations et les espoirs de justice et de mieux-être non seulement de ses compatriotes mais aussi de l'Afrique et du tiers-monde en général (Luis Lopez Alvarez), n'aurait jamais pu bénéficier d'autant d'opportunités d'épanouissement dans son patelin rural natal d'Onalua à quelques kilomètres de la mission protestante de Wembonyama en territoire de Katako-Kombe.

Il sied de signaler à cet égard que l'administration coloniale avait imposé au Congo belge une centralisation à outrance. Braeckman donne quelques raisons fondamentales de ce choix délibéré de la métropole. « Le Congo belge, ce pays si longtemps considéré par la Belgique comme une sorte d'enfant unique, seul horizon d'une métropole qui avait commencé par refuser cette immense baie sur le monde que lui avait ouvert Léopold II, n'était cependant ni seul, ni isolé dans le concert international. Depuis sa création, ce pays (...) a été une terre de combats, un terrain d'exploitation de ressources naturelles exceptionnelles (...). Par la suite, le Congo, premier producteur mondial de caoutchouc, au prix du travail forcé, des réquisitions et du châtimement des mains coupées pour les réfractaires, fut le terrain d'expérimentation d'une démarche de l'indignation humanitaire et sélective » écrit-elle. ¹²

Le besoin de s'adjuger le contrôle exclusif sur la gamme très variée des ressources naturelles du Congo (cuivre utilisé dès la guerre 1914-1918 pour fabriquer les munitions, caoutchouc pour produire les premiers pneus, uranium qui permit aux Américains de fabriquer la bombe atomique durant la guerre 1940-1945) constitue donc la principale motivation à la base du fait que ce pays n'a jamais quitté la scène internationale pour le plus grand bien du colonisateur.

Un tel contrôle n'aurait pas été compatible avec la prise en compte des aspirations légitimes des populations autochtones qui riment avec le concept de développement par la base que sous-tend une organisation

¹¹ In *Lumumba vous parle*, Mensuel d'initiation à la citoyenneté et au patriotisme, Décembre 2016.

¹² BRAECKMAN C., *Lumumba, un crime d'Etat*, Editions Aden, Bruxelles, 2009, pp. 25-26.

étatique peu ou prou décentralisée. Seule une forte centralisation des rouages de gestion de l'Etat pouvait garantir l'efficacité et la rentabilité de la colonie belge dans l'esprit des résolutions adoptées par les puissances parties prenantes à la conférence de Berlin sur le bassin du Congo de 1884-1885.

II. 1. La décentralisation sous la première République

La Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, élaborée sur base des conclusions de la table ronde politique belgo-congolaise qui avait réuni lieu à Bruxelles (Belgique) des plénipotentiaires du royaume de Belgique et les leaders politiques autochtones congolais en janvier 1960 en vue de statuer sur l'organisation du pouvoir politique dans le nouvel Etat congolais indépendant avait été adoptée par le parlement belge. Elle tenait lieu en fait de première constitution de la République Démocratique du Congo.¹³

C'est conformément aux prescrits de cette Loi fondamentale du 19 mai 1960 que furent organisées les premières élections générales du nouvel Etat au mois de mai 1960. Elles mirent en place un régime parlementaire calqué, à peu de choses près, sur le système en vigueur dans l'ancienne métropole coloniale. Les six provinces dotées de la personnalité juridique avaient été dotées d'assemblées provinciales et de gouvernements provinciaux élus par ces dernières. Au-dessus, au niveau national, trônait un parlement bicaméral (avec une chambre des représentants et un sénat) qui devait mettre en place un gouvernement central responsable devant lui.

Il importe de noter que la RDC, ne disposait pas au moment de son accession à la souveraineté nationale et internationale d'une élite capable d'appréhender avec grande clairvoyance les problèmes d'intérêt général à l'instar de ce qui s'observait dans certaines anciennes colonies françaises et britanniques.

La conséquence de ce déficit de cadres s'est très vite fait sentir sur tous les plans, notamment celui de la décentralisation qui fait l'objet de cette étude. Les dirigeants congolais ont plongé rapidement dans les turbulences

¹³ TALANGAYI F., *RDC de l'an 2001 déclin ou déclic*, éd. Analyse sociale, Kinshasa, 2002, p. 47.

de la politique politicienne. Incapables d'expliquer à la population le bien-fondé de la décentralisation et manipulés par des milieux conservateurs et néocolonialistes, ils ont fait croire que la décentralisation devait se traduire par un schéma irrédentiste de séparation des provinces et des ethnies ayant en partage le territoire de la République Démocratique du Congo. C'est ce qui a provoqué l'apparition dès l'aube du nouvel Etat d'une série de mouvement sécessionnistes et de guerres civiles.

Le débat est resté houleux entre, d'une part, la CONAKAT de Moïse Tshombe et le MNC/Kalondji d'Albert Kalondji qui, sous couvert d'une inclinaison en faveur de la forme fédérale de l'Etat, soutenait la partition du pays et, d'autre part, le MNC/Lumumba du leader indépendantiste Patrice Lumumba et le CERECA d'Anicet Kashamira notamment qui avaient pris fait et cause pour un unitarisme centralisateur.

Entre ces deux extrêmes, plusieurs initiatives ont vu le jour. On peut signaler particulièrement celle qui mit en place une très large décentralisation inscrite dans la constitution du 1^{er} août 1964 dite constitution de Luluabourg, élaborée par une commission que présidait le professeur constitutionnaliste Marcel Lihau et qui a fait l'objet d'un référendum populaire. Ce texte avait démultiplié le nombre des provinces, les faisant passer de 6 à 21, outre la ville de Léopoldville.¹⁴ Mais, cette tentative de décentralisation ne fit pas long feu suite au coup d'Etat militaire du général Mobutu et son haut commandement de l'Armée nationale congolaise (ANC) intervenu le 24 novembre 1965. Le putsch de Mobutu supprima d'emblée et d'un trait de plume ce qu'il appelait non sans dédain « les 21 provincettes » et consacra la fin de cette réforme institutionnelle avec une concentration de tous les pouvoirs entre ses seules mains qui subsista pendant 32 ans.

II. 2. Initiatives de décentralisation sous la 2^{ème} République

Née à la faveur du pronunciamiento de Mobutu de 1965, la deuxième République n'a pas été exempte de controverses autour de la forme de l'Etat qui était comprise par la plupart des acteurs politiques comme relevant d'un

¹⁴ IYELEZA M.M., et. Al., *Recueil des textes constitutionnels de la République du Zaïre, du 19 mai 1960 au 28 avril 1991*, éd. ISE Consult, Kinshasa, 1991, p. 33.

banal partage de gâteau. Le président Mobutu qui ne se préoccupait essentiellement que des voies et moyens d'asseoir, de consolider et de légitimer le pouvoir dont il avait une conception « patrimoniale » ne faisait pas mystère de sa détermination à écraser tous les « subversifs » qui souhaitaient voir son régime reconnaître quelques marges d'autonomie décisionnelles aux entités régionales et locales. Prenant fort opportunément appui sur le climat de suspicion généralisée créé par la Guerre Froide Est-Ouest, il avait, en endossant le manteau de champion des intérêts occidentaux en Afrique noire, multiplié les obstacles à toute idée de décentralisation sous la deuxième République.

Il y eut donc plus d'obstacles que d'initiatives dans ce sens. La fin de la Guerre Froide et la multiplication des revendications émancipatrices internes le poussèrent vers le début des années 1990 à faire semblant de concéder par des mesures purement cosmétiques comme la création de 11 provinces.

En principe, décentralisation rime avec démocratie. Or, sous la deuxième République, la plupart des initiatives qui furent présentées comme destinées à favoriser la décentralisation avaient été initiées et mises en œuvre dans l'optique de « diviser pour régner ». L'administration, la magistrature... étaient tenues par des militants du parti unique, le Mouvement Populaire de la Révolution que Mobutu avait érigé en « Parti-Etat » dont le leitmotiv était de mobiliser les adhésions au schéma autocratique du président Mobutu.

La loi N°70-001 du 23 décembre 1970 portant révision de la constitution du 24 juin 1967 avait carrément inséré dans le titre III de la constitution une section intitulée : du « Mouvement Populaire de la Révolution » et comprenant un article 19 bis ainsi conçu : « Le Mouvement Populaire de la Révolution est l'institution suprême de la République. Toutes les autres institutions lui sont subordonnées et fonctionnent pour son compte et sous son contrôle ».¹⁵ Il était donc difficile, voire impossible, de parler d'une réelle décentralisation dans ces conditions. En effet, la décentralisation

¹⁵ Loi n°70-001 du 23 décembre 1970 portant révision de la constitution, art. 4.

n'a de sens que si, et seulement si, les gouvernants sont élus et contrôlés par les citoyens des entités qu'ils sont appelés à gérer.

Lundanzi observe à bon escient que les facteurs qui entravaient une véritable décentralisation au cours de cette période étaient d'ordre humain, économique et social.¹⁶ Au plan humain, l'homme zaïrois se recherchait encore. Il n'avait pas de maîtrise de la gestion des affaires publiques pour l'intérêt communautaire de la population. La décentralisation qui est théoriquement un outil indispensable du développement national à la base, ne pouvait concrètement devenir réalité pendant la deuxième République alors que le tribalisme, le copinage et le clientélisme politique entretenus par le Mouvement Populaire de la Révolution qui sont aux antipodes des valeurs démocratiques en général étaient les seules passerelles pour accéder à un quelconque poste de responsabilité dans la sphère politique ou administrative.

La décentralisation c'est aussi l'autonomie financière sans laquelle l'entité décentralisée ne serait qu'un simple faire-valoir sans impact réel sur le développement local. Sous la deuxième République, il n'y avait aucune perspective de libéralisation du secteur économique. La mainmise de certains opérateurs économiques sur différents secteurs de la production ou de la distribution des biens de consommation ou d'usage courant obéissait à une véritable mise sous coupe réglée du pays au profit de l'enrichissement personnel de la clientèle politique du chef de l'Etat (zaïrianisation, radicalisation) et du renforcement du pouvoir personnel de ce dernier et de sa nomenklatura.

Tout au long de cette période, aucune initiative ne pouvait provenir d'un chef de quartier, d'un bourgmestre, d'un administrateur de territoire, d'un commissaire de district ou d'un gouverneur de province qui ne soit dictée par cet objectif égocentrique. Le régime confirmera cette orientation en affublant tous les responsables étatiques tant au niveau central, régional que local du titre de « Commissaires » d'Etat, de régions, de sous-régions et

¹⁶ LUNDANZI M. cité par TSHITENGE R., « La décentralisation politique, administrative et territoriale comme un facteur de développement des entités locales. « Cas de la RDC de 1960 à 2006 » », TFC en SPA, UPN, Kinshasa, 2008, p. 28.

de zones, ce qui indiquait aux uns et aux autres qu'ils n'étaient-là qu'au titre d'agents commissionnés par le parti-Etat MPR par les instances duquel tout devait obligatoirement passer sous l'œil vigilant de son président-fondateur.

Au plan social, tout esprit d'initiative à la base était étouffé par la très contraignante administration du parti-Etat MPR qui phagocytait littéralement tous les rouages de la société. Les relations entre employeurs et travailleurs des secteurs public et privé étaient gérées par des « syndicats » qui n'avaient de ce concept que le nom, ayant été réduits en « organes spécialisés du parti-Etat ». Le principe imposé au forceps par Mobutu en vertu duquel tous les Zaïrois étaient « de gré ou de force » membres du MPR de la conception foetale jusqu'à la mort mettait tous les habitants du pays dans l'obligation de recourir aux expédients de la débrouille pour survivre.

Pour leur part, les apparatchiks du MPR menaient une vie de pacha. Mordus par le complexe des apparences rivalisaient d'ardeur avec d'innombrables maîtresses (deuxième, troisième « bureaux ») et exposaient sans complexe de coûteuses acquisitions mobilières (grosses limousines rutilantes, bijoux en or massif) et immobilières (villas pavées de marbre) sans se soucier le moins du monde de l'intérêt général.

C'est dans ce contexte délétère que les populations déshéritées des grandes agglomérations urbaines comme Kinshasa, à la suite des éléments des hommes de troupes des Forces armées zaïroises (FAZ) se livrèrent au pillage généralisé ou à la destruction de tout ce qui présentait une quelconque valeur marchande à leur portée. Que cette véritable destruction cathartique d'un tissu économique extraverti soit intervenue au début des années '90, concomitamment avec une Conférence nationale souveraine (CNS) au cours de laquelle devait être remis en question les soubassements philosophiques, culturelles, économiques et sociopolitiques d'une gouvernance qui avait manifestement failli ne relevait pas du hasard. L'heure était au défolement et à l'hystérie « démocratique ».

L'universitaire Lunda-Bululu qui fut appelé à la tête du dernier gouvernement du système ultra-centralisé de la deuxième République a décrit avec des mots justes cette explosion : « l'irruption le 24 avril 1990 de la

bourrasque dans l'espace socio-politique du Zaïre fait sauter toutes les soupapes de sûreté mises en place par vingt-cinq ans de régime monolithique. Les mécanismes de contrôle de la population installés par le parti-Etat cèdent du jour au lendemain. (Il ne reste) plus rien de cet encadrement qui constitue la mission première des fameuses branches spécialisées du MPR et des comités de base du parti. Plus de discipline "librement" consentie. Les structures mentales d'autocensure lâchent également. Les écluses se rompent. Toutes les rancœurs, toutes les revendications, toutes les frustrations refoulées de longues années durant remontent à la surface (...). Les travailleurs ne revendiquent pas. Ils exigent tout et tout de suite ».¹⁷

De fait, on ne pouvait s'attendre à aucune autre évolution des attitudes et des comportements de la part d'une population chosifiée, étouffée et terrorisée pendant de si longues années encadrée une élite dirigeante composée dans sa grande majorité d'une intelligentsia aussi inconsciente qu'inconséquence. C'est dans le cadre de cette catharsis généralisée que s'inscrivirent les pillages de 1991 et 1993 que Mushi Bonane considère à bon escient comme l'un des sinistres les plus déstabilisateurs de la vie sociale et de l'économie du pays depuis l'indépendance. « Des phénomènes à la fois périlleux comme les crimes financiers de « Bindo » et « Nguma » ont certes touché le secteur privé de la vie économique nationale. Cependant les horribles pillages dont ils ont été les précurseurs ont jeté le peuple dans un véritable goulot d'étranglement » a-t-il écrit.¹⁸

II. 3. La décentralisation sous la 3^{ème} République

Même assaisonné des condiments attrayants de la culture du retour aux traditions authentiquement africaines (zaïroises) qui redonnait une certaine valeur à des signes extérieurs de spécificité nationale comme la renonciation aux prénoms occidentaux en faveur de patronymes typiquement traditionnels africains et le recours obligatoire à un accoutrement dit « authentique » (pagne pour la femme et « abacost » pour l'homme), la

¹⁷ LUNDA-BULULU V.P., *Conduire la première transition au Congo-Zaïre*, éd. L'Harmattan, Paris, 2003, pp. 83-84.

¹⁸ MUSHI B.S., *Le réveil du souverain primaire*, ed. CEDI, 2^{ème} tirage, p. 31.

réalité du régime Mobutu fut comme le note Kabuya « dévoyé par le pouvoir qui se caractérisait par une volonté radicale de renforcer le culte de la personnalité du chef de l'Etat et justifiait par exemple l'absence de démocratie en invoquant les traditions politiques bantoues (sic !). Si la nécessité d'un pouvoir fort après les désordres de l'indépendance n'était pas contestée, la confiscation du pouvoir au profit d'un seul homme ne pouvait que conduire le pays vers l'impasse. Certes les objectifs du pouvoir étaient quelquefois louables, mais ils ne pouvaient pas raisonnablement être atteints dans un contexte où, pour se maintenir, il rendait le clientélisme et la corruption incontournables. Le mauvais exemple est souvent venu d'en haut. Le chef, grisé par un pouvoir sans garde-fou, s'autorisait tous les excès et ne pouvait plus fixer de limites dans la gabegie. Pourtant, avec autant de pouvoir (que nul autre président n'aura jamais plus au Congo), une meilleure vision et une réelle détermination lui auraient permis de mettre le pays sur les rails, ne serait-ce qu'en pratiquant le « despotisme éclairé » ».¹⁹

La fin de la Guerre Froide symbolisée par la destruction du mur de Berlin et la Perestroïka mirent un terme aux illusions grandiloquentes du président Mobutu qui, après être vertement chapitré avec certains de ses homologues par le discours sans aménité du président français François Mitterrand au sommet franco-africain de la Baule (France), se résolu bien malgré lui à lâcher du lest et à donner quelques gages de bonne volonté en acceptant de convoquer en 1990 une conférence nationale souveraine destinée théoriquement à servir de lieu de discussions et de décisions pour des réformes démocratiques dans lesquelles le pays devait s'engager.

Après six ans d'atermoiements, il devint évident en 1996, il était devenu évident que le schéma de démocratisation du Zaïre (RDC) qu'avait tenté de mettre en œuvre la longue conférence nationale souveraine du début des années 1990 avait fait long feu. C'est en essayant de rayer d'un trait de plume cette dynamique réformatrice enclenchée pourtant à son initiative en 1990 par les 2.850 participants à ce forum pour pouvoir

¹⁹ KABUYA C., *Congo, Terre d'enjeux. De la conquête coloniale à la quête d'un destin*, éd. Noe Editeur, Paris, 2010, p. 257.

suspendre le cours du temps et récupérer un pouvoir qu'il ne concevait que total que le président Mobutu avait pavé la voie et donné des lettres de noblesse à la lutte armée menée par les radicaux de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL) contre le régime du parti-Etat MPR. « Jusqu'à ce 16 mai 1997 fatidique où il dut battre en retraite vers le Togo puis le Maroc en passant par son nid d'aigle de Gbadolite, le maréchal-président avait cru qu'il avait encore le temps, et les moyens de triompher en même temps du cancer de la prostate qui le rongait et de la rébellion. La suite des événements allait démontrer la vanité de cet espoir », avions-nous écrit à ce sujet.²⁰

L'AFDL de Laurent-Désiré Kabila avec ses guérilleros dépenaillés et ses alliés rwandais et ougandais furent certainement les plus surpris de ne trouver en face d'eux qu'une armée mobutiste vermoulue et en totale décrépitude qu'ils mirent en pièces avec l'aisance d'un couteau pénétrant dans une motte de beurre. « L'impréparation du régime Mobutu face à des événements pourtant prévisibles avait été dramatiquement révélée de sa fuite à l'aéroport de Kinshasa-N'djili, lorsque des hommes de la Division spéciale présidentielle (DSP) commandée par le général Nzimbi son neveu et homme à tout faire, avaient tenté d'abattre son avion. Quelques jours plus tard à Gbadolite, c'est grâce à une distribution improvisée de prébendes aux éléments de sa garde prétorienne qu'un officier proche de Mobutu parvint à désamorcer une tentative de clouer au sol le vol en avion-cargo qui devait le conduire au Togo, première étape vers l'exil. On se perd en conjectures sur les motivations de ces initiatives, entre l'ultime tentative de galvanisation des unités résiduelles d'une armée en débandade par le meurtre du chef (qui aurait été attribué à la rébellion) et un appel du pied en direction de l'intraitable Laurent-Désiré Kabila et de ses alliés dont la victoire ne faisait plus de doute ».²¹

Usé jusqu'à la corde, le pouvoir de Mobutu ne pouvait que décliner. En prenant les armes avec le soutien des gouvernements rwandais et ougandais pour renverser le vieux léopard à la grande satisfaction de la

²⁰ MENDE O.L., *Dans l'œil du cyclone*, éditions L'Harmattan, Paris, 2008, pp. 19-20.

²¹ *Ibidem*, p. 20.

majorité des Congolais Laurent-Désiré Kabila et son AFDL n'auront, à cet égard, été que les instruments de ce destin inéluctable. Mais, le 16 janvier 2001, le tombeur de Mobutu va être assassiné par l'un de ses gardes du corps dans des circonstances qui n'ont pas été définitivement élucidées. Ce crime qui avait secoué l'opinion publique nationale a replongé le pays dans le chaos avec une aggravation des hostilités.

Pour stabiliser la situation, son fils qui avait été désigné par les institutions législatives et exécutives en place pour lui succéder a initié des négociations entre Congolais qui aboutirent à la mise en place d'un parlement de transition chargé de rédiger un projet de constitution et un gouvernement de large union nationale, gouvernement de 1+4.

Après un référendum populaire organisé en 2005, la constitution a été promulguée par le président Joseph Kabila le 18 février 2006. C'était la naissance de la troisième République. Elle consacre au Congo-Kinshasa un Etat unitaire fortement décentralisé. La constitution de 2006 prévoit en son article 2 que la République Démocratique du Congo comprend 25 provinces plus la ville de Kinshasa. Son article 3 dote lesdites provinces ainsi que les entités territoriales décentralisées de la personnalité juridique et institue des organes délibérants et exécutifs provinciaux pour la prise en charge des matières relevant de leurs compétences exclusives respectives ou des compétences concurrentes aux pouvoirs central et provinciaux.

Les entités territoriales décentralisées que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie jouissent depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique N° 08/016 du 07 octobre 2008, élaborée sur pied de cette constitution, de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

Il appert assez clairement que du point de vue des normes constitutionnelles et légales, cette décentralisation est la plus stable que la RDC ait connu depuis l'accession du pays à l'indépendance. Force est de constater, néanmoins, que sa mise en œuvre effective pose problème car les dirigeants qui sont à la tête des provinces ne jouissent pas de la plénitude des pouvoirs qui leur sont reconnus constitutionnellement pour mieux

prendre en charge ces dernières car ils continuent à dépendre pratiquement dans l'exécution de leurs tâches quotidiennes par la hiérarchie du ministère de l'Intérieur du gouvernement central qui ne rate aucune occasion pour le leur rappeler.

Par ailleurs, les attributions de contrôle de la plupart des assemblées provinciales sont mises en œuvre de manière totalement arbitraire lorsqu'elles ne sont pas gangrenées par la corruption (plusieurs députés provinciaux vendent littéralement leur soutien aux gouverneurs) ou simplement contrariées par les interférences incessantes du gouvernement central et/ou des services relevant du pouvoir central (présidence de la République, services de sécurité etc.).

La situation est pire encore en ce qui concerne les autres entités territoriales décentralisées qui continuent à se morfondre dans une gestion drastiquement verticale et opaque des autres entités territoriales décentralisées. La quasi-totalité des attributions reconnues aux animateurs de ces entités par la loi organique N°08/016 du 07 octobre 2008 ne sont tout simplement pas prises en considération par les autorités provinciales et nationales. Pour la moindre tâche d'intérêt local dans un quartier d'une ville ou un village d'un secteur ou d'une chefferie, la population ne peut espérer de solution que de la part du pouvoir provincial et du pouvoir central alors qu'il s'agit de matières relevant des attributions de ces entités de base.

Alors que la décentralisation est généralement justifiée par la nécessité d'une prise en charge optimale des problèmes d'intérêt local, certains analystes perçoivent un véritable piège dans lequel les détenteurs du pouvoir définitoire de la loi depuis la deuxième République ont enfermé le Congo-Kinshasa.

Mushi Bonane écrit à ce sujet que « depuis 1991, le pouvoir tend de nombreux pièges à la population pour (démontrer) que la démocratie est mauvaise. C'est notamment le cas avec la nomination de gouverneurs originaires de leur région en faisant croire que c'est pour qu'ils s'occupent mieux de leurs provinces. Mais dans les faits, c'est un piège pour amener les gens à entrer dans des conflits tribaux à l'instar de ceux qui ont conduit au

massacre des Kasaïens au Shaba et à leur expulsion de cette région sous l'égide du gouverneur Kyungu wa Kumwanza.

Dès leur nomination, ces autorités administratives s'attelaient à remplacer les responsables (locaux) par des personnes de leur tribu, ce qui amenait les autres tribus à se révolter. Dans le Sud-Kivu, on a opposé les populations majoritaires, les Bashi et les Barega (...). C'était un coup monté pour que ces gens s'entretuent pour renforcer une dictature décadente (...). La population devrait comprendre que l'ennemi commun c'est la tyrannie. Dans une démocratie, les gens (devraient être) nommés non pas pour leur appartenance à la tribu du chef, mais compte tenu de leur compétence ».²²

La décentralisation a pris à cet égard les allures d'un exercice purement cosmétique ; une situation qui semble être toujours à l'ordre du jour à tous les niveaux en République Démocratique du Congo. En effet, méconnaissant délibérément les normes constitutionnelles et les législations en vigueur, nombre de représentants du pouvoir central s'évertuent à considérer les animateurs des provinces et des entités territoriales décentralisées comme leurs hommes à tout faire. La plupart des actes régulièrement pris par les organes délibérants des 25 provinces et de la ville-province de Kinshasa sont ainsi l'objet de constantes manipulations en sens divers par « la hiérarchie » comme aiment à se présenter les ministres du gouvernement central.

On en a eu plusieurs illustrations avec l'interruption des sessions des assemblées provinciales notamment dans les provinces Orientale, du Kongo-Central, de l'Ituri et du Sankuru à l'initiative du ministre de l'Intérieur du gouvernement central qui n'hésitait pas à convoquer toutes affaires cessantes en « consultations » dans la capitale les présidents desdites assemblées pour faire échapper les exécutifs provinciaux concernés à des procédures de contrôle et aux sanctions qui pouvaient s'en suivre. Les intrusions illégales de ce responsable du gouvernement central dans l'exercice régulier par des organes délibérants des provinces des activités relevant de leurs compétences légales procèdent d'une réelle confusion de genre entre

²² MUSHI B.S., *Op. cit.* pp. 60-61.

l'esprit des lois qui encadrent la décentralisation et leur mise en pratique, ce qui explique l'image d'impuissance provoquée par l'embourbement de la plupart des provinces dans un sous-développement chronique.

Les autorités du pouvoir central justifient généralement ces intrusions totalement dans le fonctionnement des organes délibérants des provinces par la nécessité de préserver la stabilité institutionnelle perçue comme un préalable indispensable pour le développement. Cette explication qui apparaît à l'examen comme une pâle copie du discours d'autojustification du schéma autocratique mis en place par le président Mobutu lors de son avènement à la suite du coup d'Etat militaire du 24 novembre 1965 qui transforma 32 ans durant la République Démocratique du Congo en une sorte de lie de l'humanité n'est guère recevable.

III. DECENTRALISATION, UNITE NATIONALE ET DEVELOPPEMENT LOCAL

La décentralisation en République Démocratique du Congo comme impératif du développement local et de l'unité nationale continue, comme on peut le voir, à se heurter à toute une série de projets excentrés dont la trame et les fondements économiques, politiques et idéologiques se situent essentiellement hors des frontières nationales. Ces projets relevant de ce que Chautard résume dans le concept de l'impérialité sont directement en lien avec une logique de domination, voire d'appropriation des espaces et des ressources congolaises par divers protagonistes extérieurs. On peut entendre par ce concept d'impérialité « la volonté de puissance d'un peuple doté de sa propre identité, de sa culture, de sa religion etc. sur un autre dans le cadre d'un nouvel épiscentre géostratégique, celui d'un monde en apparence unipolaire, de la certitude occidentale de la supériorité économique sur le politique et de la conviction d'une démocratisation de la planète ».²³

Ainsi, les différentes tentatives d'arriver à instaurer en République Démocratique du Congo une gestion étatique décentralisée qui repose théoriquement sur un impératif incontournable de développement local se

²³ CHAUTARD S., *Comprendre la géopolitique*, ed. Studyrama, Paris, 2006, pp. 269-272.

heurtent à une multitude d'arguties et de manipulations qui constituent autant de défis dans la réalisation de cet objectif.

III. 1. La décentralisation : impératif du développement local

Chaque milieu a des problèmes spécifiques, qui nécessitent aussi des connaissances et une méthodologie appropriées. Il est logique de penser qu'une gestion porteuse de développement soit tributaire de l'exercice du pouvoir définitoire des priorités de l'action publique sur les matières d'intérêt local par des représentants attitrés à ce niveau qui sont censés être suffisamment informés des problèmes propres de leurs milieux. La décentralisation apparaît à cet effet comme le moyen idéal pour y parvenir.

Ce postulat constitue la raison essentielle pour laquelle l'organisation territoriale, politique et administrative de la République Démocratique du Congo a connu diverses réformes tendant à décentraliser la gestion des affaires publiques depuis l'époque de l'Etat indépendant du Congo (1885–1908) jusqu'à nos jours en passant par la période coloniale belge (1908–1960).

Toutes ces réformes par ajustements et réajustements se sont effectuées dans un sens allant crescendo de la centralisation vers la déconcentration et la décentralisation avec en corollaire un accroissement subséquent du nombre des entités territoriales qui a laissé des traces dans l'évolution historique de l'Etat congolais dont Toengaho a rendu compte dans son guide des formateurs sur la décentralisation.²⁴

Dès les premières heures de l'indépendance congolaise, on a assisté à une série d'événements qui ont ciselé l'architecture sociopolitique actuelle de cette immense ancienne colonie belge au cœur du continent africain.

Bugnon-Mordant dans un ouvrage en forme de cri d'alarme consacré à la politique mondiale des Etats-Unis d'Amérique décrit notamment avec force détails « les journées qui s'étendent du 4 au 14 juillet 1960 (qui) mettent en scène la crise finale qui jettera hors du Congo le colonisateur et

²⁴ TOENGAHO F., *Guide du formateur sur la décentralisation sectorielle*, UADS, Kinshasa, 2009, p. 3.

couronnera les efforts américains en vue d'installer aux commandes un homme acquis à leurs visées.

Le calendrier, sommairement rappelé est le suivant : premières difficultés dans la force publique à Léopoldville (4 juillet), mutineries à Thysville (5 juillet) puis à Goma, Kongolo et Matadi. Le gouvernement belge décide de renforcer les effectifs des bases belges d'Afrique (8 juillet), mutineries à Elisabethville et Luluabourg (9 juillet), intervention belge au Katanga (9 juillet), intervention belge au Katanga et à Matadi (10 juillet) et à Matadi (11 juillet) suivie de la proclamation de l'indépendance du Katanga (...). Le 14 juillet, les relations diplomatiques avec la Belgique sont rompues. Au-delà des erreurs commises par les Belges dans la métropole et au Congo même, il convient d'incriminer les manœuvres américaines : les faux bruits suscités par les agents de la CIA et répandus un peu partout notamment que des avions soviétiques auraient atterri à l'aéroport de N'djili et qu'un complot aurait été fomenté par des officiers belges, incluant le massacre de soldats congolais. L'effervescence qui s'ensuivra conduira à une panique fatale (...).

Malgré la bonne volonté du président Kasa Vubu et de son premier ministre Patrice Lumumba qui parcourent le pays afin de ramener le calme et de mettre un terme aux malentendus, le sort en est jeté. L'internationalisation du conflit à laquelle les Etats-Unis travaillaient secrètement, devenue inévitable, aboutit à l'intervention des Nations-Unies. De connivence avec les Américains, les officiels de l'ONU s'attaquent au gouvernement de Lumumba que les Américains cherchent à déstabiliser. Après le limogeage de Lumumba par Joseph Kasa Vubu encouragé par l'ambassade américaine, il s'ensuit une crise constitutionnelle qui plonge le pays dans le chaos » a-t-il écrit²⁵ avant d'évoquer les interférences impérialistes du gouvernement américain qui, dans le cadre de la guerre froide, a développé au Congo une stratégie de « mushrooming » (atomisation) grâce à la multiplication des affrontements factieux. « Le chef de l'opération de l'ONU au Congo, Andrew Cordier, fonctionnaire modèle, est

²⁵ BUGNON-MORDANT M., *L'Amérique totalitaire. Les Etats-Unis et la maîtrise du monde*, éditions Favre, Lausanne, 1997, p. 178.

surtout celui qui transmet les ordres de Washington à l'organisation internationale.

La CIA organise un coup d'Etat qui propulse Mobutu au pouvoir tandis qu'elle fait assassiner Patrice Lumumba. Mobutu suspend sur le champ le parlement et la constitution. Le président Kennedy soutient la candidature comme premier ministre du syndicaliste Cyrille Adoula, acquis aux thèses américaines. En juillet 1961, la réunion du parlement a lieu sous la présidence de l'ONU. Craignant une influence extérieure contraire à leurs intérêts, surtout de la part de la France, de la Belgique ou de l'URSS, les autorités américaines font encercler le bâtiment par les troupes de l'ONU. Soucieux d'installer un gouvernement à leur dévotion, ils font creuser un tunnel qui relie l'extérieur à l'intérieur du parlement, par lequel le chef local de la CIA fait passer des liasses de dollars destinés à acheter les voix des parlementaires. A l'intérieur, Mahmoud Khiary, haut fonctionnaire des Nations-Unies, sert d'intermédiaire ».²⁶

Difficile dans de telles conditions de promouvoir parmi les dirigeants du nouvel Etat indépendant l'idée de mettre sur pied une territoriale de développement basée sur le souci de procéder à une division et une subdivision du territoire national en entités viables et inter-opérationnelles susceptibles de bien gérer pour mieux développer.

L'impérialité caractéristique des premiers jours de la République Démocratique du Congo soumise à une forte pression expansionniste américaine a abouti à une multiplication des crises qui ont relégué au second plan l'objectif principal assigné à tout projet de décentralisation qui est la prise en charge par les populations locales de la gestion de leurs propres affaires (affaires locales) sans préjudice des considérations d'intérêt général ou national.

La réalisation de cet objectif entraîne comme conséquences un transfert effectif des compétences aux institutions et organes locaux démocratiquement élus ; une responsabilisation des populations par l'exercice

²⁶ *Ibidem*, p. 179.

effectif des compétences par des autorités désignées par elles qui disposent de moyens d'action conséquents sur pied d'une redistribution des pouvoirs sans oublier un redimensionnement de l'appareil d'Etat impliquant une participation responsable des citoyens-contribuables à l'élaboration des politiques publiques. Ce sont ces exigences de bonne gouvernance locale qui justifient la plupart des initiatives de découpage territorial et d'organisation des élections locales qui ne peuvent être utiles que si, et seulement si, les différents organes délibérants et exécutifs des entités territoriales décentralisées prévus par les législateurs sont rendus effectifs.²⁷

L'octroi aux provinces et aux entités territoriales décentralisées des compétences et des ressources propres entraîne l'institution de plusieurs centres de décision, d'impulsion et de gestion de la vie économique. La décentralisation consacre le passage d'une situation où l'Etat (gouvernement central) était le principal et unique agent économique à une autre dans laquelle il existe une répartition légale des responsabilités entre l'Etat et les provinces et entre ces dernières et les collectivités territoriales ainsi que le secteur privé. Ce partage a pour conséquence le désengagement progressif du pouvoir central d'un certain nombre de secteurs et domaines d'intervention d'intérêt local et provincial en faveur de structures formellement désignées par la constitution ou le législateur.

La grande difficulté au Congo-Kinshasa à ce stade réside dans le fait que non seulement l'effectivité de l'exercice par les entités territoriales décentralisées continue à poser problème, mais aussi et surtout l'insuffisance ou l'indisponibilité des ressources financières propres. En effet les recettes à caractère national allouées aux provinces ainsi que celles devant provenir de la caisse nationale de péréquation mise en place pour assurer la solidarité nationale et équilibrer les chances de développement de toutes les provinces ainsi que les ressources exceptionnelles ne sont pas toujours affectées concrètement affectées à leurs destinataires légaux.

²⁷ 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 art. 7, 47, 69.

La décentralisation entraîne une profonde mutation socioculturelle en permettant le rapprochement entre l'administration et les citoyens et en favorisant l'adaptation de la gestion étatique aux réalités sociales et culturelles propres à chaque entité. La raison en est que l'administration d'une commune rurale, d'un secteur ou d'une chefferie n'est pas confrontée aux mêmes problèmes que celle d'une ville ou d'une commune urbaine. La solution des problèmes que soulève l'administration d'une population composite avec en son sein des communautés ne partageant pas le même référentiel culturel, la même langue ou la même religion nécessite des capacités d'adaptation et des moyens différents de ceux à déployer dans le cadre d'une collectivité homogène (mono linguistique ou mono religieuse). La présence des plusieurs tribus, des cultures différentes au sein d'une communauté peut à cet égard constituer des défis supplémentaires dans la tâche de gestion des affaires quotidiennes de cette communauté.

La méthodologie de mise en œuvre de l'encadrement de la gestion administrative des entités décentralisées doit dès lors s'adapter autant que possible à la nature et aux problèmes de ces dernières.

III. 2. Les défis de la décentralisation

La décentralisation est la condition sine qua non du développement local. Sa réussite entraîne inévitablement un développement harmonieux, durable et adapté aux problèmes socio-économiques et politiques de base. Pour y parvenir, les défis suivants doivent être pris en considération. Il s'agit de :

- la réforme de l'Etat consistant en la redéfinition du rôle de l'Etat et au recentrage de ses fonctions sur ses missions régaliennes (à savoir ; la défense, la sécurité, la justice, la diplomatie et l'élaboration des normes relevant du pouvoir central) ;
- la promotion de la démocratie à la base à travers l'organisation à échéance régulière des élections de proximité ainsi que la participation de la population à la gestion des affaires qui la concernent directement ;

- la mise en œuvre du développement local à partir d'un plan d'établi conjointement par les organes délibérants et exécutifs des entités décentralisées et la mobilisation des citoyens et citoyennes autour d'un idéal commun afin de construire une vision à moyen et long terme.

Le développement local par la décentralisation est à ce prix. Force est de constater qu'avec la situation telle qu'elle se présente actuellement, la République Démocratique du Congo est encore bien loin du compte. L'avalanche des motions de défiance contre les gouvernements provinciaux qui incarnent le niveau le plus élevé du processus de décentralisation illustre bien cette difficulté. Ces motions de défiance qui plombent de manière régulière le fonctionnement de la plupart des provinces congolaises ont amené le premier ministre, chef du gouvernement central, Sylvestre Ilunga Ilunkamba, à adresser en décembre 2019 un appel pathétique aux assemblées et gouvernements provinciaux de « privilégier la concertation » dans la gestion quotidienne de leurs entités.

En effet, intervenant lors d'une conférence sur la décentralisation, Ilunga avait déploré le manque de collaboration entre les deux institutions provinciales qui se manifestait par une cascade de demandes de contrôle de l'exécutif par l'organe délibérant. « Le contrôle de l'action du gouvernement provincial par l'assemblée provinciale doit se faire dans le cadre tracé par la constitution et la loi portant principes fondamentaux de la libre administration des provinces. Aussi, sans contrarier les prérogatives de contrôle parlementaire, chaque fois que certaines circonstances particulières l'exigent dans l'intérêt supérieur de la population qui vous a donné mandat, je vous conseillerai vivement de privilégier la concertation. En agissant de la sorte, croyez-moi, les rapports entre les deux institutions provinciales, à savoir l'Assemblée provinciale et le gouvernement provincial ne seront que les plus cordiaux », avait-il déclaré.²⁸

²⁸ ILUNGA I.S., Allocution de clôture du 2^{ème} forum sur la décentralisation, Kinshasa, le 14 décembre 2019

A l'ouverture de ces assises, c'est le président de la République, Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo qui s'était offusqué du « spectacle désolant » offert par les provinces congolaises avec les incessantes motions de défiance ou de censure initiées à longueur de journées contre certains gouverneurs, des motions fondées selon lui par « des intérêts individuels mesquins visant à déstabiliser les institutions provinciales ».²⁹ Etaient concernées à l'époque, les provinces du Haut-Lomami, du Kongo-Central, de l'Ituri et du Sankuru où des élus provinciaux avaient initié pour diverses raisons des motions ayant abouti à des votes de censure et de déchéance ou par des résolutions de mise en accusation des gouverneurs que les députés venaient à peine d'élire devant la Cour de cassation pour cause, entre autres, de mégestion, de prévarications ou encore d'incompétence dans l'exercice de leurs attributions.

S'il est vrai que dans l'exercice de leurs attributions de contrôle de l'exécutif provincial, un certain nombre d'élus provinciaux brillent parfois par un excès politiquement motivé, nombre d'observateurs mettent l'accent sur la réalité des reproches adressés à quelques-uns des gouverneurs des provinces aussi bien par les députés provinciaux que par les entités territoriales décentralisées de leurs ressorts respectifs qui se plaignent de ne pas recevoir la totalité des quotes-parts de la rétrocession qui leur sont dus lorsque celle-ci avait été versée aux autorités provinciales.

Au cours du forum de 2019, les participants avaient en outre, dans leur évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation mise en place par la constitution votée lors du référendum de 2005, mis en exergue la non-exécution régulière de la rétrocession par le gouvernement central de 40% des recettes à caractère national, produites par les provinces, ainsi que la non tenue des élections urbaines, municipales et locales.

De ce qui précède, on peut retenir le développement par la décentralisation reste un défi majeur pour la République Démocratique du Congo.

²⁹ TSHISEKEDI T.F.A., Allocution d'ouverture du 2^{ème} forum sur la décentralisation, Kinshasa, le 11 décembre 2019.

En fait, le développement étant avant tout fonction de la population, il ne peut être atteint avec certitude que par une démarche entreprise en cohérence avec la population locale dont il importe de s'assurer qu'elle y participe activement et avec conviction en apportant des solutions aux problèmes qui sont relatifs à son vécu quotidien. A cet égard, bien que la décentralisation soit une des voies les meilleures vers le développement local, elle est susceptible, faute d'une intériorisation assumée avec suffisamment de détermination, de générer des attitudes et des comportements prenant à contre-pied des impératifs de l'unité nationale.

IV. LA DECENTRALISATION ET L'UNITE NATIONALE

Une décentralisation mal comprise porte en elle les germes de destruction de l'unité nationale. Dans le contexte congolais, de multiples défis en forme de préalables sont à prendre en compte pour la réussite du processus de décentralisation qui reste le moteur de l'unité nationale. Parmi ces défis qui sont nombreux, les plus déterminants sont ceux relatifs à la présence d'une armée forte, bien formée et correctement équipée, à une économie nationale prospère et à une volonté mutuellement partagée de vivre ensemble couplée à des capacités managériales renforcées au niveau tant du pouvoir central que des pouvoirs locaux.

En effet, la RDC est un pays à dimension continentale dont la sécurité posait déjà de sérieux problèmes de gestion et de cohésion même lorsqu'elle ne comptait que six (6) ou onze (11) provinces. La situation paraît d'autant plus compliquée maintenant qu'on se trouve en face d'une subdivision territoriale 26 entités provinciales fixées dans le marbre constitutionnel et dotées chacune d'une large autonomie régulée par la loi sur la libre administration des provinces.

L'histoire récente renseigne que beaucoup de Congolais dans des provinces plus ou moins bien fournies en ressources économiques n'ont pas cessé de caresser des idées irrédentistes qui leur ont été inculquées depuis l'aube de l'indépendance par une administration belge nostalgique et désireuse de s'adjuger un rôle de pompier-pyromane dans l'ancienne colonie.

Les sécessions des riches provinces minières du Katanga et du Sud-Kasaï dans l'immédiat après indépendance en sont des exemples vivants.

Les détracteurs de l'Etat-nation en République Démocratique du Congo ont fait fort, au point qu'en 2010, Lacoste n'hésitait pas à classer la RDC parmi les Etats faillis qui sont par définition ceux dont les gouvernements ne contrôlent pas effectivement la totalité du territoire.³⁰ Cette situation qui n'est pas loin de la réalité contribue au défi sécuritaire. Le déficit de contrôle de l'Etat sur l'ensemble du territoire national est généralement le résultat d'une situation conflictuelle mal ou non gérée qui provoque l'affaiblissement des technstructures publiques qui ont perdu la confiance et l'allégeance des citoyens. La compétition entre une multitude de groupes armés qui s'opposent aux forces gouvernementales ou qui s'affrontent entre eux pour le contrôle des espaces de pouvoirs et d'influence ou de ressources naturelles, comme c'est le cas le long des frontières entre la RDC, le Rwanda, l'Ouganda et le Sud-Soudan au Nord et à l'Est du pays constitue le premier cercle du délitement de la puissance publique qui a contribué à vider de toute leurs substances les efforts de décentralisation couplés à la préservation de l'unité nationale.

Selon toute vraisemblance, ces compétitions ont été alimentées par divers réseaux de contrebande de ressources minières de la RDC qui ont pris pied sur les territoires de quelques pays voisins. Des proches biologiques du président Yoweri Museveni de l'Ouganda sont ainsi régulièrement souvent cités comme membres actifs de tels réseaux par divers rapports des Nations-Unies consacrés à l'exploitation des ressources minières de la RDC. En réaction à ses rapports Kampala se contente invariablement de reconnaître qu'il ne fait qu'exporter de grandes quantités d'or dont une bonne partie provient de l'extérieur de son territoire. Business as usual...

Mais les Congolais eux-mêmes ne sont pas blancs comme neige dans cette criminalité économique qui contribue à appauvrir ce véritable géant aux pieds d'argile qu'est devenu leur pays. On peut rappeler à cet égard une opération « mains propres » décidée en avril 2013 par le gouvernement

³⁰ LACOSTE Y., *La géopolitique des Etats sous-développés*, Maspero, Paris, 2010, p. 44.

congolais dans la province du Katanga. Une mission mixte d'audit interne diligentée par le procureur général de la République avait été dépêchée à Lubumbashi et à Kasumbalesa (principal poste frontalier avec la Zambie) avec une réquisition d'information dont l'exécution avait été confiée à deux magistrats, l'avocat général de la République Simon Nyandu et son collègue Mokola. Alors que les deux hauts magistrats effectuaient leurs devoirs d'enquête, leur mission sera brutalement interrompue au troisième jour alors qu'ils venaient de poser des scellés sur certains magasins et entrepôts d'opérateurs économiques de Lubumbashi et qu'ils s'apprêtaient à se rendre à Kasumbalesa.

Bien que partiels, leurs rapports faisaient état de cas flagrants de fraudes caractérisées de la part de quelques entreprises minières. Ils avaient en trois jours établi que ces entreprises devaient au Trésor public quelques 700 millions USD, soit un dixième du budget annuel de la RDC à l'époque. Il s'agissait des montants dus au titre des taxes et redevances à l'exportation des produits miniers vers la Zambie.

De tels scandales se sont multipliés à un point tel que la Banque mondiale avait décidé d'accorder un soutien à la RDC pour lui permettre d'augmenter la production minière, renforcer les institutions publiques dans leur capacité à gérer le secteur minier et d'améliorer la capacité du gouvernement à canaliser les revenus de ce secteur pour son développement. Cet appui concernait également le renforcement des capacités des autorités congolaises à mettre en œuvre le Protocole de la Conférence internationale sur la région des Grands-lacs (CIRGL), équiper et former les cadres et agents des services des Mines et des coopératives minières.

L'abandon par le gouvernement central de la ligne frontalière avec l'Angola par laquelle était déversée quotidiennement des milliers de migrants congolais entrés illégalement dans ce pays voisin de l'Ouest a, par ailleurs, décrédibilisé l'Etat et provoqué un impact négatif sur l'unité nationale. Dans un cas comme dans un autre, en ne se donnant pas les moyens de contrôler ses frontières et d'encadrer harmonieusement les mouvements des populations en partance vers, ou en provenance, d'Etats tiers, la RDC congolais a cessé de remplir ses missions régaliennes.

L'armée congolaise, bras séculier des pouvoirs publics, figure régulièrement en position flatteuse sur le baromètre des armées africaines entre le 10^{ème} et le 8^{ème} rang du continent africain. Mais au regard des tâches qui lui incombent pour constituer une force de dissuasion ou de défense crédible de la nation, elle ne paraît toujours pas en mesure d'assumer ses tâches. La raison en est selon certaines sources qu'elle a été infiltrée, politisée et gérée, à quelques exceptions près, selon un système qui repose notoirement sur des considérations triviales à cause du clientélisme et du tribalisme qui y battent leur plein au détriment de la méritocratie. Or une armée n'est forte que lorsque la discipline la plus stricte y prévaut et que seuls les éléments les plus efficaces et les plus compétents sont promus.

A ces antivalets, on peut ajouter les conséquences d'un embargo qui a été imposé depuis les années 90 aux FARDC par la communauté internationale (occidentale) qui avait, pour des raisons peu avouables, résolu d'appliquer le principe de l'équidistance entre les groupes et forces armées étrangers et nationaux auteurs de l'agression contre le pays et les forces gouvernementales d'un Etat qu'elle prétendait aider à défendre son intégrité territoriale et ses ressources économiques. L'efficacité d'une force armée est tributaire des équipements et des moyens logistiques et militaires dont elle est dotée ; des moyens qui, dans le cadre d'une économie faisant l'objet d'une exploitation illégale et sans contrepartie systémique ne pouvait provenir que de l'assistance internationale.

Mais le seul fait de disposer d'une armée forte dans une économie prospère et compétitive ne suffit pas à faire de la décentralisation un facteur d'unité nationale et de développement local. Comme on peut s'en rendre compte, le passage d'un pays très centralisé à un Etat unitaire mais fortement et utilement décentralisé implique des moyens énormes. Ceux-ci consistent, d'une part, à faciliter la sensibilisation en faveur de la réussite de la décentralisation, tout en mobilisant les ressources humaines, organisationnelles, matérielles ou logistiques pouvant permettre aux entités décentralisées de rendre aux populations qui y vivent les services qu'ils sont légitimement en droit d'en attendre, d'autre part.

Il s'agit en gros d'y rendre disponibles les infrastructures de base, c'est-à-dire les routes aussi bien de transports des hommes et des biens (routes de dessertes agricoles), les écoles, les établissements de soins médicaux de qualité, les bâtiments abritant les services publics locaux (municipalité, police, justice etc.). Il importe également que dans leur mise en œuvre au quotidien, les services publics locaux soient à même d'assumer leurs responsabilités, en disposant des moyens légaux et réglementaires d'exercer effectivement leurs attributions et d'appliquer et faire appliquer les prescrits normatifs sans lesquels aucune vie sociétale n'est possible.

On est frappé à cet égard par la faiblesse des maires, bourgmestres, chefs de secteurs et de chefferies qui, compte tenu de la dépendance excessive de leurs carrières du bon vouloir de leurs « hiérarchies » en l'occurrence les administrateurs de territoires (entités déconcentrées du gouvernement central) gouverneurs de provinces et du gouvernement central (ministre de l'Intérieur) s'autolimitent dans l'exercice de leurs compétences de crainte de mécontenter leurs puissants « parrains » et préfèrent laisser pourrir des situations sur lesquelles ils pourraient apporter des solutions efficaces.

Résultat de cette démission généralisée : la plupart des villes et des zones rurales congolaises vivent dans une situation d'anarchie qui frise l'anomie. On ne compte plus le nombre des rues impraticables et des routes coupées par des constructions anarchiques dans les villes congolaises au vu et au su des autorités municipales impuissantes face à une marge de trésorerie inexistante et à des interférences incessantes de personnages haut placés qui s'accaparent de leurs attributions pour des raisons évidentes.

Un certain nombre d'autres considérations vident de toute substance la mise en œuvre de la décentralisation en RDC. Il s'agit notamment des controverses autour de la localisation des organes de gestion des nouvelles provinces de manière telle à leur permettre un rayonnement efficace des services à travers toutes les entités qui s'y trouvent. Les cas les plus patents avaient été observés dans le grand Kasai, notamment dans les nouvelles provinces du Kasai, du Sankuru et de la Lomami.

La loi d'application de la décentralisation prévoyait que les chefs-lieux des 25 anciens districts administratifs transformés en provinces devaient en principe être fixés dans les anciens chefs-lieux desdits districts sauf si le parlement en décidait autrement. Concernant la province du Kasai, les élites politiques de cette entité avaient convenu pendant la discussion du texte de mise en œuvre des 25 nouvelles provinces créées par la constitution du 18 février 2006 que la ville de Tshikapa répondait mieux aux exigences d'une gestion efficiente de leur nouvelle province que Luebo dont l'excentrement et l'insuffisance d'infrastructures nécessitait des investissements lourds de viabilisation que la province ne disposait pas des moyens de financer dans un délai raisonnable.³¹

Toute autre fut l'attitude des élus de la province du Sankuru qui, englués dans des querelles de clocher, ne parvinrent pas à s'accorder sur une situation similaire relativement à Lusambo, anciennement chef-lieu du district du Sankuru, une agglomération non seulement excentrée mais également jugée par peu viable par certains et située hors de la zone géographique des atetela, le groupe socio-ethnique très largement majoritaire de cette entité et la ville de Lodja, au cœur du Sankuru et caractérisée par une meilleure viabilité économique en pleine zone tetela. La reconnaissance de la qualité de chef-lieu de la province à majorité tetela à Lusambo du simple fait qu'elle avait été auparavant chef-lieu du district du Sankuru n'est pas étrangère selon la plupart des observateurs au décollage très laborieux de cette entité.

Il en a été de même du choix de la ville de Kabinda comme chef-lieu de la province de Lomami qui ne semble pas favoriser un développement optimal de cette province comparativement à la ville de Mwene-Ditu, jugée économiquement plus viable et plus accessible. Par ailleurs, les communautés luba ressortissantes de cette ville et des territoires Ngandajika et Luilu ont souvent exprimé leurs réticences quant au fait que le chef-lieu de cette province soit établi à Kabinda, chef-lieu du district du même nom mais considéré comme une terre Songye.

³¹ Rapport annuel de la CTAD, 2012, p. 21.

Eu égard à ce qui précède, si on peut affirmer en prenant en considération la norme constitutionnelle et les prescriptions légales en vigueur que le découpage territorial issu de la décentralisation au niveau des provinces à l'heure actuelle en République Démocratique du Congo a été au plan strictement théorique une réussite, tel n'est pas le cas au regard de l'exigence de la répartition effective des compétences et des moyens au service du développement intégré des populations qui ont continué à végéter à la base de la pyramide sociale dans ce que la terminologie courante qualifie d'arrière-pays. Pire, dans certains cas, force est de constater que la décentralisation a, dans le processus de sa mise en œuvre, constitué un facteur de menace contre l'unité et la cohésion nationales.

Devant cet indéniable effondrement de l'intériorisation des fondamentaux à la base de l'initiative de décentralisation en cours du Congo-Kinshasa, on est en droit de poser la question de l'apport réel en terme de mieux-être social du consensus élaboré par les participants au Dialogue inter-congolais et coulé en norme constitutionnel. On ne peut à cet égard que faire, à l'instar de Bardy dans son panégyrique sur le général De Gaulle, le triste constat d'une « cohabitation contre nature et stérile qui conduit à marier la carpe et le lapin, c'est-à-dire à paralyser largement l'action et les réformes (...). Une rupture du lien de confiance entre le peuple et les élites politiques (provoquée par) une méthode de gouvernement abusivement fondée sur la communication plus que sur l'action, sur l'annonce en rafales de promesses et de décisions jamais mises en œuvre et le refus d'ouvrir quelques dossiers "sensibles" pourtant au cœur des vraies préoccupations ».³²

Se pose ainsi la problématique de la remédiation de cette situation d'incommunicabilité entre le pouvoir constituant et/ou législatif d'une part et les masses d'autre part étant donné que la décentralisation apparaît malgré tout objectivement comme un impératif incontournable du développement local.

³² BARDY G., *De Gaulle avait raison*, Editions SW Télémaque, Paris, 2016, pp. 25-26.

V. PERSPECTIVES

Aucune forme de l'Etat (unitaire ou fédérale) ne peut être considérée comme un vecteur automatique du développement d'un pays ou d'une entité régionale ou locale. Néanmoins le choix entre des variables réparties entre elles semble inévitable pour pouvoir impulser des choix de politiques publiques appropriées à un contexte historique donné. Il s'avère dès lors utile de bien saisir les avantages et les inconvénients de chacune d'elles.

Aussi bien pendant la période coloniale qu'après l'indépendance, la plupart des membres de l'intelligentsia congolaise ont été culturellement formatés de manière à réserver le premier degré de leur allégeance à des entités ethniques éparses différentes de leur propre Etat-nation. On peut de la sorte comprendre à quel point l'Etat unitaire fortement décentralisé est recommandé en République Démocratique du Congo pour permettre à ce pays d'atteindre rapidement et avec certitude le stade du développement économique, politique, social et culturel auquel aspirent indistinctement toutes les couches de la population. Pour y parvenir, quelques pistes sont à envisager :

V. 1. Le renforcement des technostructures centrales de l'Etat

Il s'agit de doter les institutions du pouvoir central de l'Etat des ressources légales, réglementaires et humaines susceptibles de leur permettre de recentrer leurs prestations sur les attributions et missions régaliennes qui sont les leurs, notamment la défense nationale, la sécurité du territoire et la justice entendue comme instrument séculier d'imposition à tous sans discrimination des normes de régulation du vivre ensemble sans laquelle il n'est point d'Etat au sens moderne de ce terme. Cette étape est certainement la plus cruciale car de sa réalisation dépend pour une large part la réussite de la décentralisation ainsi que la sauvegarde de l'unité nationale.

V. 2. Le renforcement de la démocratie à la base

Elle n'est possible qu'à travers l'organisation périodique et à intervalles réguliers des élections locales avec l'assurance que tous les citoyens concernés aient des chances égales d'y prendre part, ce qui

constitue la garantie d'une démocratie participative. La gestion des affaires publiques deviendra ainsi l'affaire des populations concernées pour autant que lesdites élections soient réellement libres, transparentes et démocratiques, condition sine qua non pour qu'elles permettent de faire émerger des offres politiques approuvées par le plus grand nombre de citoyens au lieu de servir de marchepied à des groupes particuliers d'influence qui en corrompent fondamentalement l'intégrité.

V. 3. La vision et des objectifs partagés

Il s'agit, à partir d'un plan de développement, de mobiliser les citoyens autour d'un idéal commun afin de construire une vision du développement durable acceptée par le plus grand nombre. Une forte sensibilisation s'impose à cette fin afin d'exorciser les feux de paille qu'ont été les multiples tentatives de relever les défis d'un développement intégré depuis les soixante années d'existence de la République Démocratique du Congo comme pays indépendant. Pour y parvenir, il importe d'impulser une mobilisation qui non seulement populaire ou humaine mais aussi et surtout matérielle et financière.

La décentralisation ne sera que pure fiction si des moyens conséquents ne sont pas mobilisés au service de cette vision. Cela appelle en termes de perspectives qu'un certain nombre de défis soient relevés parmi lesquels en premier lieu la volonté politique du pouvoir central, laquelle doit se traduire dans les actes et transcender les simples slogans ou déclarations d'intention dont on se contente généralement. Un pouvoir central préoccupé exclusivement par les seuls impératifs de sa survie politique devient à la longue un frein au processus de décentralisation car il lui sera difficile de résister à la tentation de multiplier les obstacles à la jouissance par les organes des entités décentralisés de la plénitude de leurs pouvoirs qui sont autant de frein à sa propre prépotence.

Le respect de l'autonomie des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD) s'impose car le pouvoir central a tout à gagner en créant les conditions idéales pour que les pouvoirs locaux parviennent en pleine autonomie à exercer les compétences relevant de leurs attributions propres.

Il importe en outre de cultiver et d'entretenir la capacité des uns et des autres à gérer utilement les conflits : des conflits qui peuvent apparaître entre l'Etat et les provinces, entre les provinces et les ETD, entre ces dernières et en leur sein. La réussite de la décentralisation dépend donc de l'aptitude des institutions et organes à tous ces niveaux à résoudre ce type de conflits sur pied des textes constitutionnels, légaux et réglementaires en vigueur en prenant en compte les considérations de l'intérêt général.

Enfin, la sauvegarde de l'unité nationale devrait en toutes circonstances être considérée comme un des objectifs majeurs de la décentralisation. En effet, la décentralisation doit contribuer non seulement à la consolidation du processus démocratique et du développement local, mais aussi au renforcement du vouloir-vivre ensemble qui conditionne la paix et de l'unité nationale. Il s'avère indispensable à cet égard de veiller à ce que ce concept ne puisse pas servir d'alibi ou de prétexte à des acteurs politiques sans foi ni lois ou à des seigneurs de guerre avides de sang et de rapines pour activer des conflits ethniques qui ont plombé le développement de la RDC au cours de ces dernières années.

On a constaté en effet que la plupart des provinces et ETD confrontées à un déficit de ressources budgétaires se sont livrées à divers subterfuges destinés à renflouer leurs caisses. Cela se manifeste notamment à travers la multiplication de taxes locales parfois en marge de toute légalité. Victimes de ces pratiques arbitraires, les usagers des voies des communications, petits entrepreneurs et paysans ne savent généralement à quel saint se vouer dès lors que les technostructures du contrôle social institutionnalisé comme la police, les services d'intelligence ou la justice étant elles-mêmes impliquées dans ces rackets de type mafieux.

CONCLUSION

Cette étude a démontré à quel point la décentralisation au sein d'un Etat unitaire peut être un important facteur de développement local dans un pays aussi composite que la République Démocratique du Congo pour autant qu'elle soit mise en œuvre en prenant appui sur les aspirations légitimes des populations des entités régionales ou locales. Elle a fait apparaître que ce

concept qui a le vent en poupe a, à maintes reprises, fait l'objet d'une instrumentalisation par des animateurs du pouvoir central qui ont procédé à une décentralisation en trompe-l'œil en gardant entre leurs mains les rênes de tous les processus décisionnels, y compris ceux devant relever des entités décentralisées.

Au-delà des narratifs auto-valorisants auxquels nombre de dirigeants africains s'adonnent volontiers pour se donner l'image de partenaires fréquentables par la communauté internationale occidentale, il y a une nécessité incontournable pour un pays comme la République Démocratique du Congo de se doter de soubassements solides pour son développement et son émergence en mettant en œuvre de manière crédibles les fondamentaux d'un Etat unitaire fortement décentralisé. Cela implique l'élaboration et la mise en œuvre d'une législation qui garantisse de manière effective d'une autonomie de gestion financière et politique des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Dans cette optique, le Congo-Kinshasa ne peut pas faire l'économie de la rationalisation organisationnelle qui commence par la mise en place d'un schéma structurel réaliste tant il est vrai que la politique hier comme aujourd'hui reste l'art du possible.

On pourrait à cet égard envisager sérieusement de ramener à une dimension plus réduite le nombre des entités territoriales décentralisées afin de les rendre plus « gérables » au regard des moyens dont dispose aujourd'hui le Trésor public et des capacités contributives locales. Une proposition faite récemment dans son dernier rapport à l'Assemblée nationale par le président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) consistant à ne reconnaître la qualité d'entités territoriales décentralisées qu'aux actuels villes et territoires ruraux (en lieu et place des Villes, communes, communes, secteurs et chefferies) mérite d'être prise en considération. Cette solution aurait le mérite d'aboutir à ramener le nombre des entités territoriales décentralisées à prendre en charge par l'Etat de 1.077 à l'heure actuelle à 177.

Autre recommandation : renforcer l'efficacité des élus locaux et des animateurs des organes exécutifs décentralisés par un effort de conscientisation et le déploiement des mécanismes de contrôle en vue d'assurer le strict respect de l'impérieux devoir de redevabilité qui incombe aux uns et aux autres par une application des provisions légales et réglementaires assortie de la certitude et de la régularité des sanctions positives et négatives, le cas échéant. A cet égard, les processus de contrôle et de sanctions ne devraient pas être considérés sous le seul prisme de harcèlements politiquement motivés.

Il appert assez clairement qu'en dépit du fait que la décentralisation soit généralement considérée comme un vecteur du développement local, elle peut porter en elle des germes de déstabilisation pouvant culminer vers la destruction de l'unité nationale et aboutir à cette balkanisation du Congo contre laquelle le père de l'indépendance Patrice-Emery Lumumba avait solennellement mis en garde lors de son éphémère prise en charge de la gestion du pays en 1960.

Un certain nombre d'acteurs politiques congolais, et pas des moindres, s'étaient faits depuis l'aube de l'indépendance les porte-voix de schémas irrédentistes et sécessionnistes qui ont ébranlé durablement la stabilité des institutions du nouvel Etat congolais. L'Etat unitaire fortement décentralisé est apparu comme la seule possibilité de permettre à la RDC de faire face à ces menaces existentielles qui ont été observées à partir de son accession à la souveraineté nationale et internationale.

Vue sous cet angle, la crise congolaise dont les effets continuent à se faire sentir six décennies plus tard est certes d'origine extérieure. Mais comme le note Braeckman, « c'était également une crise interne d'un pays immense, présentant une grande diversité dans tous les domaines, dans lequel les forces centrifuges gagnaient du terrain par suite de la disparition de l'administration coloniale et en raison de l'absence de partis nationaux forts, d'une administration forte et d'une armée disciplinée. Il faut admettre diverses responsabilités aussi bien nationales qu'étrangères dans la destitution du premier ministre Lumumba le 5 septembre 1960.

A partir de cette date s'ouvrit une période de troubles institutionnels. Lumumba ne voulut pas céder et le nouveau premier ministre, Joseph Iléo, ne parvint pas à consolider son pouvoir. Le colonel Mobutu neutralisa les deux parties (...). Le gouvernement belge a d'emblée soutenu Kasa Vubu et Iléo vigoureusement, mit ses canaux diplomatiques à la disposition de Kasa-Vubu et finança même l'impression du "Moniteur congolais" contenant les arrêtés de destitution de Lumumba (et) insista fortement pour l'arrestation de Lumumba (en appelant à) le mettre hors d'état de nuire selon les propres termes du ministre Wigny ».³³

Il importe dès lors de faire entrer sans retard la République Démocratique du Congo dans un cercle vertueux pouvant permettre d'éviter que ne se répètent ces dysfonctionnements afin de briser la malédiction de l'incommunicabilité qui continue à plomber le développement et l'émergence du pays.

Il faut en effet poursuivre sans coup férir le programme de décentralisation en en assurant autant que possible l'effectivité. En définitive, la réussite de l'unité nationale et du développement local à travers la décentralisation exige des gouvernants et gouvernés un réel esprit innovateur qui permette de promouvoir une division des tâches visant à rapprocher les instances décisionnelles des entités concernées pour l'intérêt de ces dernières, la décentralisation ne devant plus être perçue comme une séparation entre les régions et les ethnies qui ont en partage le territoire national.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BANYAKU L.E., *Aperçu sur les études sociales de développement, discours critique et panoramique*, PUZ, Kinshasa, 1990.
- BARDY G., *De Gaule avait raison*, Editions SW Télémaque, Paris, 2016.
- BRAECKMAN C., *Lumumba, un crime d'Etat*, Editions Aden, Bruxelles, 2009.

³³ BRAECKMAN C., *Op. cit.*, pp. 90-91.

-
- BUGNON-MORDANT M., *L'Amérique totalitaire. Les Etats-Unis et la maîtrise du monde*, éditions Favre, Lausanne, 1997.
 - CHAUTARD S., *Comprendre la géopolitique*, ed. Studyrama, Paris, 2006.
 - IBULA M. K., *La consolidation du management du Zaïre*, PUZ, Kinshasa, 1987.
 - ILUNGA I.S., Allocution de clôture du 2^{ème} forum sur la décentralisation, Kinshasa, le 14 décembre 2019.
 - IYELEZA M.M. et. Al., *Recueil des textes constitutionnels de la République du Zaïre, du 19 mai 1960 au 28 avril 1991*, éd. ISE Consult, Kinshasa, 1991.
 - KABUYA C., *Congo, Terre d'enjeux. De la conquête coloniale à la quête d'un destin*, éd. Noe Editeur, Paris, 2010.
 - KASAY M.A., « Analyse de la coopération économique Congo-CEE : portée et limites », Mémoire de Licence, FEGI, ISPL, 2002.
 - LACOSTE Y., *La géopolitique des Etats sous-développés*, Maspero, Paris, 2010.
 - Loi n°70-001 du 23 décembre 1970 portant révision de la constitution.
 - 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.
 - « *Lumumba vous parle* », Mensuel d'initiation à la citoyenneté et au patriotisme, Décembre 2016.
 - LUNDA-BULULU V.P., *Conduire la première transition au Congo-Zaïre*, éd. L'Harmattan, Paris, 2003.
 - MABIALA M.N.P., *Le processus de démocratisation en RDC*, éd. Fondation Konrad, Kinshasa, 2009.
 - MAKENGO A., *Institutions politiques congolaises*, L'Harmattan, Paris, 2008.
 - MENDE O.L., *Dans l'œil du cyclone*, éditions L'Harmattan, Paris, 2008.
 - MUSHI B.S., *Le réveil du souverain primaire*, ed. CEDI, 2^{ème} tirage.

-
- NTUAREMBA O.L., *Le développement endogène : données pour une nouvelle orientation théorique*, éd. Universitaires africaines, Kinshasa, 1992.
 - RAMAZANY S.M.E., *Les institutions provinciales face au défi du développement de la RDC*, éditions L'Harmattan Paris, 2018.
 - Rapport annuel de la CTAD, 2012.
 - ROBERT P., *Dictionnaire le petit Robert*, éd. le Robert, Paris, 2006.
 - TALANGAYI F., *RDC de l'an 2001 déclin ou déclic*, éd. Analyse sociale, Kinshasa, 2002.
 - TOENGAHO F., *Guide du formateur sur la décentralisation sectorielle*, UADS, Kinshasa, 2009.
 - TSHISEKEDI T.F.A., Allocution d'ouverture du 2^{ème} forum sur la décentralisation, Kinshasa, le 11 décembre 2019.
 - TSHITENGE R., « La décentralisation politique, administrative et territoriale comme un facteur de développement des entités locales. « Cas de la RDC de 1960 à 2006 » », TFC en SPA, UPN, Kinshasa, 2008.
 - YOKO Y.J.P., *Primature, enjeu permanent pour la classe politique*, éditions Presses Universitaires du Congo, Kinshasa, 2019.