

A

INDEPENDANCE DU CONGO, RUPTURE OU CONTINUITÉ ?
« *Evolution de l'Organisation Politique, Territoriale et Administrative du Congo
de 1960 à ce jour* »

Par

Benoit-Janvier TSHIBUABUA-KAPY'A Kalubi
Ingénieur Conseil

Ancien Gouverneur de province
Secrétaire Général Honoraire d'Administration
Ancien Conseiller du Chef de l'Etat chargé de la territoriale
Membre des Conseils d'administration des Entreprises para publiques
Expert des réformes institutionnelles et de décentralisation
Doctorant en science politique/Ulg
Maître de Conférences

(Système administratifs africains et régimes politiques comparés/Réformes institutionnelles et de décentralisation/Politiques publiques/Questions électorales/Organisation administrative/Organisation et Méthodes/Techniques de Gestion et de communication/Finances publiques locales/Développement Local/Analyse financière et audit interne des entreprises)

Texte de la conférence donnée à La Maison Africaine le 2 mars 2010

Belgique 2010

Mesdames, Messieurs,

Je voudrai d'abord dire merci aux membres du Comité de coordination de l'opinion congolaise de la diaspora, au président de l'Union Royale belge pour les pays d'outre mer, UROME, en sigle et à la maison africaine pour l'occasion qui m'est donnée de pouvoir m'exprimer en ces lieux nantis des souvenirs mémorables pour la plupart de cadres qui assument aujourd'hui les hautes charges de l'Etat en Afrique, et surtout, de le faire en présence des acteurs belge et congolais de terrain encore en vie. J'insiste sur ce dernier aspect parce que je suis convaincu que le terreau de la génération de ces connaisseurs du Congo est en train de tarir dans l'ancienne métropole. Comprenez alors que les incompréhensions soient fréquentes entre nos deux pays. En attendant de remédier à cet état de choses, c'est donc avec plaisir et grand intérêt que j'ai accepté de prendre la parole du haut de cette tribune pour tenter d'apporter ma modeste contribution à la Problématique de l'organisation politique, administrative et territoriale de la RD Congo. Il est sûrement difficile de dissocier cette question de celle de la décentralisation, car comme vous le constaterez plus loin, les lois qui régissent ces deux matières sont la plupart du temps les mêmes. La question qui nous est proposée comme thème principal d'où découle mon exposé de ce jour est la suivante: Indépendance du Congo, rupture ou continuité? Je fais remarquer, d'entrée de jeu, qu'elle soulève en moi quelques appréhensions et me met devant un choix dialectique tout en m'enfermant dans une voie sans alternative. Souvenez-vous, en passant, du fameux « Avant l'indépendance égal après l'indépendance. Je suis convaincu que la RD Congo paie aujourd'hui, comme Haïti, le prix d'avoir fait un choix non négocié. Et, je n'ai pas l'intention de dire, ici, à qui la faute et m'arrête là. Cependant, je pense, s'agissant du Thème central de notre cycle de conférences, que la question plausible aurait été celle de savoir, quelle nouvelle perspective le Congo indépendant aurait-il imprimée à son organisation politique, territoriale et administrative, de façon à nous permettre de procéder mutuellement à un « Droit d'inventaire ».

En tout état de cause, si j'ai dit que la question principale soulevait des appréhensions, c'est parce qu'en toute logique, l'ancienne colonie Congo Belge devenue République du Congo, puis République Démocratique du Congo, République du Zaïre par la suite, et enfin, à nouveau République Démocratique du Congo, avait changé de statut depuis le 30 juin 1960 et que ce changement impliquait naturellement rupture avec les formes d'organisation étatique destinées à l'expansion et à l'exploitation coloniales, là où celles-ci ne correspondaient plus aux enjeux nationaux et aux objectifs d'un pays souverain et en développement. Cela ne veut pas dire que l'on devrait inventer l'eau chaude. Mais, cela signifie simplement qu'un effort de créativité et d'inventivité devrait être fait par les élites congolaises dans le sens de la réhabilitation réfléchie de la perspective historique relative à l'organisation des sociétés pré coloniales et de l'appropriation maîtrisée du destin commun à imprimer au cadre étatique national nécessairement endogène. Des auteurs plus compétents ont pris position sur ce sujet ; certains ont recommandé de naviguer entre deux eaux, d'autres ont suggéré de respecter l'historicité de la Société africaine en expérimentant les structures des Etats multi ethniques en vue de restaurer ou d'emprunter certains éléments pertinents des nations précoloniales appelées communément « ethnies ». Ce sont les auteurs tels que Mudimbe, Ki Zerbo, Ngoma Binda, Achille MBembe, Tshiyembe Mwayila, Elikia Mbokolo, Mamoudou Gazibo ou autres Zeleza, que vous connaissez sûrement.

Au lieu de faire un survol historique harassant des multiples réformes entreprises depuis 1960 dans mon pays, je vais compléter les propos pertinents de mon alter ego, Louis de Clerck, alias Tshitoko, en m'efforçant de résumer les contextes, les enjeux, les approches et les objectifs qui ont présidé aux différentes tentatives de modernisation de l'administration

territoriale en RD Congo, à partir du 30 juin 1960. A cet effet, mon exposé est subdivisé comme suit : 1. Etat des lieux (Avant propos ; De la Loi constitutionnelle et des Lois sur l'organisation politique, territoriale et administrative du Congo ; Enjeux et défis de la nouvelle organisation politique, territoriale et administrative et de la décentralisation en RD Congo¹ ; Quelle perspective pour la décentralisation congolaise ?; Recommandations, stratégie et actions à mener) ; 2. Conclusion ; 3. Repères bibliographiques.

I. ETAT DES LIEUX

1.1. Avant propos

De l'Etat Indépendant du Congo, de 1885 à 1908, à la renaissance de la République Démocratique du Congo en mai 1997, par suite de nombreux bouleversements d'ordre politique, le pays a changé plusieurs fois de dénomination. A chaque dénomination de notre pays correspond non seulement une période particulière de son évolution politique, mais surtout aux bouleversements très profonds qui ont marqué son histoire chahutée. L'organisation de la période de telle dénomination ne ressemble qu'en peu d'éléments à celle de la période précédente, tellement les réformes ont été diverses et parfois, profondes.

Un principe élémentaire de management public voudrait que de la conjonction de l'accomplissement des devoirs et de la jouissance de droits, des uns et des autres, résulte le bon fonctionnement des institutions territoriales. Qu'en a-t-il été au Congo indépendant, c'est la question à laquelle, je vais tenter de répondre ?

L'organisation territoriale que le Congo Belge a léguée à la RD Congo en 1960, comprenait les circonscriptions administratives déconcentrées : les provinces, les districts et les territoires, et les circonscriptions administratives décentralisées : les circonscriptions indigènes dans le milieu rural et les centres pré urbains d'une part et les villes et les communes, dans le milieu urbain d'autre part. La décentralisation territoriale avait été introduite formellement dans l'organisation administrative de notre pays d'abord lors de l'institution des « Centres Extra-coutumiers » par le Décret du 23 novembre 1931 et ensuite dans le milieu rural lorsque les circonscriptions indigènes ont été instituées en 1933 par le décret du 6 décembre 1933. Mais, la décentralisation appliquée à ces entités administratives « pour les indigènes », régies depuis le 10 mai 1957 par un seul texte, était limitée ; elle était en fait hybride. Par la suite, la décentralisation territoriale fut appliquée dans tous ses principes fondamentaux aux agglomérations urbaines lors de l'institution des villes composées des communes en 1957, comme entités administratives décentralisées de droit commun et surtout lors de la réforme du statut des villes et des communes réalisée par le décret du 13 octobre 1957. Les villes et les communes congolaises ont été donc le premier champ d'expérimentation de la véritable décentralisation territoriale dans notre pays, depuis 1957.

¹ Synthèse de l'auteur de l'article de Philippe Biyoya Makutu : *Congo-Kinshasa : Défis et enjeux de la décentralisation*, 7 Août 2009, plus les compléments au dit article tirés de ses conférences intitulées : « *La Démocratie par la constitution et les élections. Cas de la RD Congo* » et « *La Problématique des réformes administratives et de décentralisation en RD Congo. Esquisse d'une approche systémique.* », « Le Découpage territorial en RD Congo ou la politique de la charrue devant les bœufs » in Cahier des sciences administratives, en 2008.

Au regard de différentes tentatives de réformes effectuées en RD Congo, l'organisation politique de la République du Congo, du 30 juin 1960 au 31 juillet 1964 et celle de la République Démocratique de Congo, du 1er août 1964 au 24 novembre 1965, n'ont pas survécu aux bouleversements continus et nombreux des institutions politiques de la République du Zaïre pendant la IIème République jusqu'au 17 mai 1997. Depuis le 27 mai 1997, l'organisation politique résultant du Décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République Démocratique du Congo était tout à fait différente de celle que nous avait léguée la IIème République. Par contre, l'organisation administrative et territoriale héritée de la colonisation a résisté et survécu aux nombreuses réformes administratives tant opportunes qu'inopportunes opérées depuis le 30 juin 1960. La résistance aux réformes inopportunes est plus marquante lorsqu'il s'agit de l'adaptation de l'organisation territoriale héritée du Congo Belge à l'organisation politique inspirée par des considérations idéologiques qui ont caractérisé particulièrement la IIème République. Cette résistance est essentiellement constituée par les institutions urbaines et communales. L'avant avant dernière réforme des structures territoriales du pays qui a fait l'objet de la loi n° 95-005 du 20 décembre 1995 portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République du Zaïre pendant la (première) période de la transition permet, comme vous le verrez, de confirmer cette observation. Cette loi a été publiée au journal officiel n°1 du 1er janvier 1996, mais diffusée à la fin de l'année 1996. La dernière réforme de l'organisation territoriale pendant la (deuxième) période de la transition consacrée par le Décret-loi n° 081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo corrobore aussi cette affirmation. Il faudrait aussi noter que l'influence persistante du modèle administratif colonial n'est pas caractéristique de la seule République Démocratique du Congo. Elle est observée, à des degrés divers, de par le monde, dans tous les pays ayant connu dans leur histoire, la colonisation sous une forme ou sous une autre.

Dans l'ensemble, les réformes de l'administration territoriale de l'Etat Indépendant du Congo à 1998 paraissent inspirées de manière générale tant par des motivations économique/politiques que par des mobiles d'ouverture démocratique ou de la prise en compte de la participation du souverain primaire aux décisions le concernant. L'on observe, par ailleurs, du « yo-yo » déroutant dans les choix de découpages territoriaux et du changement quasi permanent d'appellations. C'est dire que toutes ces réformes ont été abordées suivant des approches juridico structurelles et ne procédaient pas d'un ancrage social indispensable dans les milieux dans lesquels elles sont opérées. Il est donc normal qu'elles n'aient apporté aucun changement, dès 1965, dans le vécu quotidien du peuple qui ne s'y reconnaît pas nécessairement.

1.2. De la Loi constitutionnelle et des Lois sur l'organisation politique, territoriale et administrative du Congo

1. S'il est admis par principe que la matière relative à l'organisation politique, territoriale et administrative ou de ce que l'on qualifie communément de politique de « décentralisation » d'un pays relève d'une loi, il est aussi établi que les principes de son édicton soient levés dans la Loi fondamentale. C'est ce qui s'est passé en RD Congo. Notez que dans ce domaine, en cinquante ans d'indépendance, la RD Congo a battu tous les records d'instabilité et a consommé **11 constitutions au total**, soit une moyenne d'au moins deux constitutions tous les cinq ans : ***De 1960 à 1967, deux constitutions**. La loi fondamentale du **19 mai 1960** relative aux structures du Congo et La constitution du **1^{er} août 1964**, appelée constitution de Luluabourg. C'est cette constitution qui a donné la dénomination : « République

Démocratique du Congo » à notre pays. ***Du 24 juin 1967 au 5 juillet 1990, trois constitutions révisées pratiquement suivant l'humeur du Maréchal (24 juin 1967 et 15 août 1974, 1er janvier 1983 et la dernière constitution de la 2^{ème} République est celle résultant de la loi controversée du 5 juillet 1990, lors du démarrage du processus démocratique).*****De 1992 à 2003, l'organisation de l'exercice du pouvoir pendant la période de la transition a été régie par 5 constitutions successives (3 lors de la première partie de la transition et 2 durant le pouvoir Afdl et 1+4) .** ***En 2006, il s'est agit de la onzième constitution de la RD Congo, la loi fondamentale élaborée par les Belges comprise et la deuxième qui a été adoptée par référendum, après celle de Luluabourg en 1964.**

Les conditions dans lesquelles ce référendum s'est déroulé avaient soulevé des critiques virulentes des constitutionnalistes et autres politologues. Auguste Mampuya Kanuk'a Tshiabo, professeur de droit de son état, pense par exemple que les options constitutionnelles retenues en 2006 éloignent la RDC du seuil d'un Etat de droit, atteint depuis la CNS en 1992 et que les textes adoptés ont pour mission de cristalliser et de fixer pour longtemps encore, dans les normes autant que dans les mécanismes constitutionnels, des pratiques contraires aux principes démocratiques et éthiques (séparation et limitation du pouvoir, contrôle parlementaire et juridictionnel, bonne gouvernance et éthique politique). Sa peur est de voir, pour une nième fois, élaborer une constitution pour en avoir une, mais qui ne sert qu'à <arranger la dévolution du pouvoir et le statut des dirigeants>. On se contente, d'après lui, du formalisme constitutionnel pour sacrifier aux apparences. Dès lors, il conclut que ce simple édulcorant, ce placebo, ne peut guérir le mal sans s'attaquer à ses racines, ses vraies causes>.

2. Par rapport aux **réformes territoriales** amorcées depuis son accession à la souveraineté nationale et internationale, on peut estimer que la République du Zaïre redevenue République Démocratique du Congo a connu des fortunes diverses en ce qui les concerne. **Les contextes précis des processus de réformes des premières années d'indépendance et de la deuxième République sont ceux de la guerre froide, du chaos administratif provoqué par le départ précipité des fonctionnaires belges de la colonie, des luttes intestines pour le leadership, de la lutte contre la contamination communiste en Afrique centrale et Australe, des deux guerres du Shaba/Katanga (1977 – 1980), de la fronde parlementaire de 1979-1980, et beaucoup plus près de nous, des « massacres des étudiants du Campus de Lubumbashi » qui avaient entraîné l'isolement diplomatique du pouvoir de Kinshasa et la suspension de la coopération structurelle, d'abord avec l'ancienne métropole, et ensuite, avec les autres partenaires bilatéraux et multilatéraux et du vent de la perestroïka et des consultations populaires initiées par feu le Président Mobutu, le 14 janvier 1990. D'autres situaient les mêmes besoins de réforme, en ce qui concerne le pouvoir Mobutu, aux années 70 où des timides révisions de la Constitution avaient été opérées par le nouveau pouvoir, abusivement prétendu « révolutionnaire », qui venait d'être secoué par des frondes estudiantines de 1969 et 1971 connues de tous.**

3. S'agissant des **lois relatives à l'organisation politique, territoriale et administrative de la RD Congo**, proprement dites, on en a dénombré dix avant la IIIème République, soit de 1967 à 1998, étant donné que le découpage de 1962 à 1963 a été opéré à la suite de la révision de la Loi fondamentale. Il faudrait retenir d'emblée que, conformément aux constitutions desquelles elles tirent leurs substances, les lois dont il est question ci-dessus ont servi respectivement à **consacrer des « roitelets » lors de la gestion des Pères de l'indépendance, à consolider la personnalisation du pouvoir et à institutionnaliser le MPR durant le long règne du Maréchal du Zaïre, à procéder au partage équitable et**

équilibré du pouvoir pendant la première partie de la longue et laborieuse transition, à récompenser les soutiens des « fausses guerres » de libération et à instituer un type d'administration nouveau, dénommé CPP, au cours de la seconde moitié de la transition. Enfin, les récentes ont servi à remercier ceux qui ne se sont pas abstenus de voter en 2006-2007, en ce qui concerne la troisième République.

4. Comme il sied de le constater, l'ouverture démocratique et conséquemment la réorganisation politique, territoriale et administrative du pouvoir d'Etat se sont opérées au Zaïre/Congo sous la pression des événements politiques circonstanciés internes et externes et non d'une manière programmée et intelligente. C'est pourquoi, les lois promulguées, à cet effet, ont contenu, expressément, des vices de conception, des lacunes nombreuses et des écueils préjudiciables à une bonne administration territoriale décentralisée. Il ne s'agit ni plus ni moins que d'une *instrumentalisation* éhontée d'une technique d'administration ayant fait ses preuves partout ailleurs. Il est, par ailleurs, clairement établi que le fonctionnement du mécanisme officiel de l'Etat a été durement éprouvé et particulièrement désarticulé au cours de la période dite de la <Transition Démocratique>, soit de 1990 à 1997, et qui s'est arrêtée nette, un certain jour du 17 mai 1997, avec la prise de pouvoir par Laurent Désiré Kabila. Cette prise de pouvoir et la nouvelle période de transition, de 1997 à 2006 n'ont pas corrigé cet état de choses. Que du contraire.

5. Suivant la Constitution du 18 février 2006, la République Démocratique du Congo s'est résolument définie comme un Etat unitaire fortement décentralisé. L'article 2 précise que : «La RDC est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique ». L'article 3 stipule que : «Les provinces et les entités territoriales décentralisées sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Et puis : « ces entités territoriales (ville, commune, secteur, chefferie) jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques ». Il ressort de cette nouvelle constitution que la République Démocratique du Congo *s'organise à travers des collectivités territoriales*. Mais la collectivité dite « Province » est présentée comme étant distincte des autres collectivités dites « entités territoriales décentralisées ». En effet, si l'article 3 reconnaît à toutes les collectivités la personnalité juridique, ainsi que l'autogestion (elles sont gérées par les organes locaux), les articles 201 à 205 définissent précisément *les matières relevant de la compétence exclusive des pouvoirs provinciaux, celles relevant de la compétence concurrente et celles relevant de la compétence exclusive du pouvoir central*. Concrètement, la nouvelle constitution institue deux niveaux de pouvoirs, le pouvoir central et le pouvoir provincial. Dans l'entre-temps, elle indique trois acteurs publics manifestement dotés de la personnalité juridique et de la libre administration, à savoir la Province, le Pouvoir Central et l'Entité Territoriale Décentralisée qui constitue une collectivité « autonome » au même titre que la Province (article 3). A l'évidence, la constitution de 2006 procède d'un rude compromis entre les partisans de l'Etat unitaire et les partisans de l'Etat fédéral. Ce vieux débat divise les Congolais depuis 1960 et a produit quelques tentatives significatives en 1982–Loi Vundoawe- et en 1993 (Acte constitutionnel harmonisé). S'il y avait du moins une certaine continuité dans le domaine, le Congo n'en serait pas à l'édiction des nouvelles lois de décentralisation, mais à des simples amendements contextuels.

6. Quelques nouvelles lois de décentralisation, sur onze prévues, ont été promulguées par Joseph Kabila, le 1er août 2009, et au début de cette année le Parlement congolais vient d'adopter, au mois de janvier dernier, celle relative aux subdivisions au sein des provinces qui

viennent s'ajouter à la panoplie de ces « chefs d'œuvre » de courte durée. Il s'agit de : la Loi n° 08/012/du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces ; la Loi organique n°08/015du 07 octobre 2008, portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la conférence des Gouverneurs de province ; la Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. Il convient d'ajouter à ces textes de Lois, les textes réglementaires relatifs à la mise en œuvre de la décentralisation pris part le gouvernement : **Décret n°08/06du 26 mars 2008**, portant création d'un Conseil National de Mise en œuvre et de suivi du processus de décentralisation en RDC ; l'**Arrêté d'organisation et de fonctionnement de la cellule Technique d'appui à la décentralisation. La loi organisant la Conférence des Gouverneurs institue les présidents, 1er vice-président et 2^{ème} vice-président tous membres de l'exécutif et qui ne font pas partie des entités décentralisées. Les Gouverneurs dont on pense recueillir les avis se contentent du rôle de secrétaire/rapporteur. Celle promouvant l'autonomie des provinces contient des dispositions attentatoires aux principes élémentaires de décentralisation du genre de l'interdiction faite aux entités décentralisées de recourir à l'emprunt extérieur. En ce qui concerne la multiplication de nouvelles provinces, probablement qu'elle ne se produira plus dans l'immédiat, s'il faut considérer les derniers rebondissements. Légalement on devrait partager le Congo en vingt-six provinces dans trente-six mois, à dater du 18 février 2006.**

Pourtant, le découpage territorial envisagé par la RD Congo devrait être ressenti comme une **opportunité car offre des avantages si l'on prend en compte les dimensions continentales du pays qui se situent à 2.345.410 km²**, estime, le sénateur Jacques Mbadu Nsitu, ancien gouverneur du Bas-Congo, qui avait fait une importante restitution devant les députés et les sénateurs un certain lundi 8 octobre 2008" dans un exposé intitulé : "Problématique du découpage territorial de la RDC : Opportunité et avantages - faiblesses - avis et considérations ". Il affirme que **plusieurs pays, moins vastes que le nôtre, ont recouru à cette technique pour une meilleure gestion de leur espace national**. A titre d'exemple, il cite : **La France** qui, avec **550.000 km²**, environ quatre fois moins que la RDC, est découpée en plus ou moins **100 Départements ou provinces, en 341 Arrondissements ou territoires, en 4.039 Cantons ou Secteurs/Chefferies et en 36.783 Communes ou Groupements**. **L'Allemagne** qui, avec **357.050 km²**, environ sept fois moins que la RDC, moins vaste que la province de **l'Equateur** qui mesure (403.282 km²), est pourtant découpée en **16 Régions/Länder ou Provinces, en 26 Districts ou Territoires et en 16.127 Communes (Secteurs ou Chefferies)**. Vu sous cet angle, dit-il, la Décentralisation a l'avantage de rapprocher **l'administration de l'administré, d'associer les communautés de base dans la gestion de la cité à travers des organes élus, dotés des pouvoirs spécifiques propres dans des matières** telles que définies dans la Constitution. Il indique, par ailleurs, que la **province Orientale** actuelle, la plus vaste de la RD Congo avec ses 503.293 km², est aussi vaste qu'un pays comme **l'Espagne** et dépasse de loin le **Cameroun** (475.442 km²) et la **Suède** (449.964 km²). Les Provinces du **Katanga et de l'Equateur**, avec respectivement 496.877 km² et 403.282 km², sont de loin plus étendues que : le **Japon** (377.801 km²); la **Côte d'Ivoire** (322.462 km²) et **l'Italie** (301.278 km²). Le **Bandundu**, qui a 295.580 km², supprime le **Royaume Uni** (244.100 km²) et la **Roumanie** (237.500 km²). Le **Kasaï Oriental**, le **Kasaï Occidental** et le **Maniema**, avec respectivement 169.886 km², 156.967 km² et 132.250 km² de superficie sont plus vastes que les pays suivants : la **Corée du Nord** (120.538 km²) ; la **Corée du Sud** (99.221 km²) et le **Portugal** (92.072 km²). Le **Sud-Kivu**, le **Nord-Kivu** et le **Bas-Congo** avec respectivement 69.130 km², 59.483 km² et 53.920 km² dépassent largement les **Pays-Bas** (34.182 km²) ; la **Suisse** (41.418 km²) et la

Belgique (30.518 km²). La **ville de Kinshasa** est, avec ses 9.965 km², **3 fois plus étendue** que le **Luxembourg** (2.586 km²).

7. Avec toutes ces données, on ne pourrait que soutenir l'opération du découpage en RD Congo qui, à mes yeux, est une opportunité, car **elle vise à corriger la situation qui fait de la RDC un pays aux provinces trop vastes, difficilement gérables et a l'avantage de rapprocher les gouvernés des gouvernants. Toutefois, cette opportunité, présente des faiblesses dans la mesure où le découpage projeté a pour socle la transformation des anciens Districts en Provinces, excepté le Bas-Congo. On a l'impression que l'on n'a pas tenu compte des critères objectifs de viabilité des nouvelles provinces à créer. En effet, il n'y a eu ni recensement des populations, ni consultation préalable des populations concernées, ni inventaire des ressources disponibles dans chaque province à créer, ni consolidation du sentiment du vouloir-vivre collectif, ni formation des experts et animateurs de la Territoriale. Bien plus, on n'a pas non plus tenu compte des infrastructures administratives; du redéploiement des fonctionnaires ; des moyens financiers à mobiliser pour appliquer la décentralisation ; des textes réglementaires ; du renforcement des capacités de gestion.** Cela a pour conséquence que certaines provinces à créer manquent presque de tout. **On peut se demander alors si le seul critère qui consiste à faire des anciens Districts des provinces suffit pour asseoir le découpage territorial ?** Même là, il y a à redire dans la mesure où la **province Orientale**, la plus vaste des 11 Provinces du pays, ne sera découpée qu'en **quatre provinces**. Le **Katanga**, avec une superficie de 496.877 km² et 8.949.000 habitants, n'alignera que **quatre provinces** alors que celle de **l'Equateur** avec 403.292 km² et 6.414.000 habitants en **disposera cinq**. L'actuelle **province de Bandundu**, avec 295.580 km² et 7.018.000 habitants, ne sera subdivisée qu'en **trois provinces** au même titre que le **Kasaï Oriental deux fois moins étendu** (169.886 km² et 5.421.000 habitants). La superficie de la **nouvelle Province du Kasaï Oriental** créée avec ses 9.481 km², **est moins étendue que la ville-province de Kinshasa** qui a 9.965 km² et entre plus de **5 fois dans la Province actuelle du Bas-Congo** qui, elle, a 53.920 km². D'autre part, la configuration de certaines nouvelles provinces créées repose sur des critères purement ethniques. Certains cas ne manquent pas d'intérêt. Il s'agit notamment des provinces ci-après : le **Kasaï Oriental** est exclusivement pour **les Baluba** ; le **Kabinda** pour les **Basonge** ; le **Sankuru** pour les **Batetela** ; le **Kasaï Central** pour les **Lulua** ; le **Nord-Oubangi** pour les **Ngbandi** et j'en passe ... Comme on le voit, si le découpage est une opportunité et offre des avantages à même de favoriser le développement en RD Congo, cette projection ne semble pas régler la problématique de la gestion territoriale du pays, au contraire, elle crée plus des problèmes qu'elle n'en résout. Ce qui est sûr, c'est que dans la mesure où l'on n'a pas pris en compte des critères objectifs pour découper certaines provinces, il va inévitablement se poser des problèmes dans l'application du processus.

8. Concernant les enjeux de la réforme de décentralisation et le découpage administratif et territorial, on en retient généralement trois majeurs, à savoir : a. **La stabilisation du système politique et administratif** ; b. **La dynamisation des économies locales** ; c. **L'enjeu socioculturel qui se situe au niveau de la reconnaissance des initiatives individuelles et de groupe, de la valorisation des ressources humaines, du savoir et du savoir-faire au niveau local.**

A cet égard, le pr. Kabeya Tshikuku, de la RD Congo, dans un article très fouillé, démonte un à un les spécieux arguments avancés selon lesquels, au Congo, on veut, avec ses nouvelles lois sur le découpage administratif, rapprocher l'administration de l'administré ou que c'est dans le but de responsabiliser la base sur la question de développement que l'on procède à la décentralisation et me permet ainsi de conclure mon développement à ce sujet. En effet,

partant de l'exemple du Kasai Oriental découpé en trois provinces, il affirme, je le cite : « *Une province n'épanouit pas les citoyens en vertu de la localité choisie pour héberger son administration. Mais bien grâce à la qualité des hommes et des peuples qui l'habitent, et à la quantité des ressources. Et davantage grâce au vouloir-vivre ensemble qui anime les individus et les communautés. Enfin, grâce à l'expérience et à la compétence des dirigeants, et grâce à l'énergie imaginative de ces derniers* ». Il poursuit en affirmant que l'on va, avec ce découpage territorial, vers plus de détresse, car les défis sont légion et en retient une demi-douzaine, à savoir : « *i) résurgence du réflexe identitaire partout, ii) hypothèque sur la paix civile dans l'ensemble du pays, iii) recrudescence de la sensibilité aux inégalités, iv) fragmentation de l'espace économique et perte des économies d'échelles, v) exigüité des provinces comme espaces de développement, et vi) coût élevé d'interminables déménagements et emménagements des administrations et des individus* ». Son atterrissage est assez éloquent, je le cite à nouveau : « *À la lumière des exigences financières et managériales du prochain découpage administratif, l'impression tend à s'imposer que cette opération est simplement un rêve inaccessible* ». Fin de citation. Aux dernières nouvelles, sa prédiction, comme relevé plus haut, est en train de se confirmer.

1.3. Enjeux et défis de la nouvelle organisation politique, territoriale et administrative et de la décentralisation en RD Congo²

a. Le Dialogue de Sun City à vocation de mettre en place un nouvel ordre politique et institutionnel avait eu pour, entre autres missions, de résoudre le conflit régional en RDC, dans sa double dimension africaine et congolaise; ce qui comportait l'exigence de refondation de l'Etat et de la République autrement que par le passé, sur une nouvelle répartition des compétences administratives en complément de celle commencée, en 1982, au Kivu. Naturellement, le nouvel Etat post électoral ne serait souverain et ne garantirait le renforcement de l'Unité et de la Solidarité nationale que si le pouvoir d'Etat était préalablement re territorialisé, étant donné que les guerres d'agression et les rébellions armées avaient réussi à découpler le territoire géographique du pouvoir d'Etat, partition née et dépendant du rapport des forces de belligérance.

b. La Décentralisation pour gérer ce nouveau contexte politique national ne se définirait pas seulement comme un mode d'organisation et de gestion administrative de l'Etat par transfert, délégation à une collectivité publique locale ou à un organisme spécialisé, d'une partie de ses pouvoirs dans certaines matières. Elle devrait et doit intégrer le besoin de la reconstruction d'une nouvelle configuration territoriale interne par le devoir d'une paix institutionnelle impossible dans les conditions de carence d'Etat, de dilution de la souveraineté nationale et du danger de partition de fait de la nation. Ce qui ne signifie nullement morcellement et ghettoïsation, mais rationalisation du découpage et fédération des territoires en vue d'affronter efficacement les nouveaux défis occasionnés par les crises dont question plus haut.

² Synthèse de l'auteur de l'article de Philippe Biyoya Makutu : *Congo-Kinshasa : Défis et enjeux de la décentralisation*, 7 Août 2009, plus les compléments au dit article tirés de ses conférences intitulées : « *La Démocratie par la constitution et les élections. Cas de la RD Congo* » et « *La Problématique des réformes administratives et de décentralisation en RD Congo. Esquisse d'une approche systémique.* », « *Le Découpage territorial en RD Congo ou la politique de la charrue devant les bœufs* » in Cahier des sciences administratives, en 2008.

c. La décentralisation, à cet égard, serait avant tout un processus de refondation, mieux de reconstruction de l'Etat et de la nouvelle république. La décentralisation devrait dès lors traduire la vision d'une gouvernance stratégique de paix, c'est-à-dire être une politique au service d'une grande ambition de réappropriation par les congolais de leur destin national. Un tel dessein politique ne se réaliserait que par l'invention d'un nouveau système de gouvernance politique globale construisant son efficacité sur sa capacité de résoudre pacifiquement désormais les problèmes de fond et les crises sociétales, de fonder sa force sur sa capacité de tirer les leçons de toute l'histoire tumultueuse et de bâtir l'avenir institutionnel national sur sa capacité de prévention et de la volonté de contrer à jamais des menaces à sa paix et à sa sécurité par ses propres efforts.

d. La décentralisation ainsi stratégiquement perçue aurait pour but avoué de participer à la construction de la puissance nationale par une gouvernance à objectif de décolonisation et de libération de l'espérance nationale de la pesanteur coloniale qui aura réussi à rendre infructueuses toutes velléités de réforme. Si les institutions politiques ont l'air de fonctionner en RD Congo, il n'apparaît pas encore des ruptures avec les logiques de pouvoir du passé mobutien et de la transition de partage du pouvoir pour le pouvoir; et la nation en tant que Société civile ne connaît aucun dynamisme; dans tous les cas, l'exhibitionnisme politique des vainqueurs des élections démocratiques rime trop bien avec les avatars de l'immobilisme institutionnel atavique.

e. La nouvelle division territoriale et administrative en RD Congo aurait eu pour visées de réussir la reterritorialisation du pouvoir par une plus grande participation citoyenne à la défense du territoire; une modalité de contrôle de gestion de nos frontières internationales par l'éveil de l'esprit de la défense nationale, en même temps que la démocratie recherchée devrait fonctionner comme un impératif de défense et non une simple redistribution du pouvoir. Il se serait agi d'une démocratie alternative d'échelles et endogène, épousant les contours d'une société multiethnique fragmentée. Pour cela, l'on devrait élargir la base de la représentation sociologique au débat politique, faire bouger les lignes des « enjeux fondateurs » des crises, démocratiser les processus de transformation et procéder à une sorte de droit d'inventaire en vue d'une réconciliation consciente, pour espérer instaurer un jour une véritable démocratie authentique en RD Congo.

f. L'objectif même du développement national dont l'impulsion ou les centres d'impulsion viendrait de la base nous oblige à une gouvernance économique qui s'assure de notre capacité à demeurer une économie libre dans le nouveau contexte de la mondialisation - régionalisation. Comment économiquement nous autodéterminer lorsque l'espace national se trouve inséré dans l'espace régional et dans l'espace mondial en l'absence sur le territoire des espaces nationaux de promotion de l'économie régionale et de l'économie mondiale? Je rejette le message économique de la guerre d'agression et des rébellions armées consistant à partager nos ressources avec nos voisins et de créer avec eux des espaces ou zones de croissance et de prospérité communes sans réelle mise en commun des ressources et de destins, tel qu'il a été relayé par une certaine opinion ; mais je pense plutôt qu'on peut effectivement régionaliser notre économie nationale. Cela n'irait pas sans emprise sur l'accentuation confirmée de l'économie informelle, économie de résistance, sans laquelle le dépeuplement du Congo aurait été accéléré, et, dont les maillons forts pourraient être transformés en petites et moyennes entreprises viables et fiscalisables.

g. La participation politique des populations locales au processus de décentralisation suppose avant tout l'engagement à renoncer au régime d'accumulation du pouvoir pour le pouvoir à la

base, de la tendance confirmée à la tyrannie de la majorité et au pouvoir personnel ou à la dictature des oligarques/vainqueurs des élections et des régimes de représentations. Ce désengagement politique doit se faire au profit d'un nouveau projet national de gouvernance décentralisée et démocratique qui suppose la croissance politique et institutionnelle des partis politiques; la délocalisation du combat politique du centre vers la base et la démultiplication des espaces publics; une réelle autonomie administrative et financière des entités décentralisées et l'institution d'une pratique diversifiée de consultation politique et d'association à la gestion de la chose publique des forces nationales compétentes de toute la nation en vue d'une capitalisation au maximum du potentiel national.

h. Le contexte confus et particulier du déroulement des récentes élections en R.D.Congo, la tyrannie de la majorité présidentielle dans la quasi-totalité des organes délibérants tant nationaux que provinciaux, me confortent dans la conviction selon laquelle l'objectif premier de l'organisation politique, territoriale et administrative n'a pas été atteint, et il ne le sera pas pour si tôt, au vu de la dérive autocratique qui s'instaure dans mon pays. La question du développement est aussi battue en brèche, vu les agendas cachés et l'approche politicienne adoptée pour décentraliser le Congo, et surtout, si l'on tient compte des relents de recentralisation affichés de manière ostentatoire par le pouvoir central de Kinshasa.

1.4. Quelle perspective pour la décentralisation congolaise ?

a. A mon avis, il est impératif qu'au-delà des dispositions juridiques en cours et envisagées, des mécanismes techniques et des instruments managériaux plausibles soient, au préalable, implémentés à la base afin de témoigner de cette volonté politique de reconnaître le pouvoir de décision et de gestion aux collectivités locales. En plus, il est de bon aloi que l'expérience du découpage de l'ancien Kivu soit évaluée avant de se lancer dans une nouvelle aventure.

b. L'on devrait, par ailleurs, conformer impérativement, en matière d'approche et non de modèle, le processus en cours aux standards internationaux éprouvés, et dissiper, en amont, les faiblesses institutionnelles et organisationnelles que recèlent les structures étatiques et territoriales en vigueur. La dissipation des faiblesses du cadre institutionnel et organisationnel en place en R.D.C, consiste en :

a. niveau institutionnel :

- la présence des entités territoriales peu viables (cités, territoires, communes urbaines)
- la carence des organismes d'accompagnement de la décentralisation, une sorte de conseil national de développement des collectivités locales, des intercommunaux etc ;
- conflits de compétences entre villes, communes et territoires ;
- faible participation de la population à la gestion provinciale et locale à travers les organisations communautaires de base et enfin ;
- faiblesses sur le plan de l'exercice des contrôles de légalité, de contrôle budgétaire et de contrôle démocratique.

b. niveau organisationnel :

- les faiblesses concernent la gestion administrative, la disponibilité du personnel qualifié et la modicité des budgets des collectivités locales dues à la rigidité de la fiscalité locale ; l'absence de formation, de la coordination et le manque des agences spécialisées ; la réticence et la résistance du gouvernement central à mettre en place une véritable décentralisation ou un système véritablement fédéral et à laisser les collectivités jouer

pleinement leur rôle en matière de planification, de gestion et de suivi des activités dont les compétences leur ont été formellement transférées.

En plus des faiblesses organisationnelles et institutionnelles ci-dessus, il y a aussi les carences du cadre provincial de pilotage et de coordination des politiques de développement, de gestion et de coordination des aides et celle du système d'information statistiques, qu'il faudrait solutionner.

Il est aussi indispensable d'adopter une approche interactive globale ainsi qu'une stratégie « Bottom-up », à même de produire des résultats directement palpables, au lieu d'utiliser la procédure « Top down » en vigueur. Bref, il faut manager le processus en cours, au lieu de le gérer par décrets et directives intempestifs du pouvoir central. Si non, le processus de décentralisation en cours et le découpage territorial projeté, en RDC, seraient, dans ce sens, une entorse aux principes élémentaires de management.

1.5. Recommandations, stratégie et actions à mener

La restructuration dans le cadre de l'administration du territoire envisagée dans le cadre de la restauration de l'autorité de l'Etat, du maintien de l'ordre, de la garantie et de la protection des droits humains fondamentaux, de la protection des minorités et de la satisfaction des besoins des administrés par les services publics, ainsi que de la réforme administrative passe la **stratégie d'institutionnalisation des structures et la généralisation de la Commune de manière à supprimer la dichotomie monde urbain-monde rural**. Il faudrait en plus opérer des réformes structurelles et fonctionnelles susceptibles de conférer une souplesse suffisante à l'organisation du territoire de la R.D.Congo.

a. Stratégie :

1. Institutionnaliser, autonomiser et démocratiser le processus de décentralisation ;
2. Budgétiser et intégrer la décentralisation dans les programmes socio économiques pluriannuels de développement ;
3. Redéfinir clairement les missions dévolues au Ministère ayant en charge les affaires Intérieures et opérer une révision conséquente de ses structures organiques politiques, administratives et spécialisées ;
4. Procéder à une institutionnalisation relative des structures organiques au sein de six coordinations ayant titre de « Secrétariat Général » ou « Direction Générale ». Dans la seconde alternative, la coordination sera assurée par un ou deux Secrétaires Généraux. Il s'agira de : a). la Direction Générale des affaires politiques (DGAP) ; b). la Direction Générale des Organismes spécialisés du maintien de l'ordre (OSMO) ; c). la Direction Générale de l'Administration du Territoire (DGAT) ; d). la Direction Générale des Entités Administratives décentralisées (EAD) ; e). la Direction Générale de la fonction publique Territoriale (FPT) ; F) Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IT) ;
5. Mettre sur pieds une Fonction Publique Territoriale qui aura pour vocation de rapprocher l'Administration Publique et le Service Public des administrés, de gérer et de protéger le personnel de carrière des services publics de l'Etat, particulièrement les agents de l'autorité affectés dans les provinces ;

6. Renforcer la capacité et l'efficacité des services publics des collectivités locales (cités, chefferies, secteurs) et les communes qui correspondent à un groupement national des citoyens unis par une communauté d'aspirations et tire sa force de son unité sociologique constituant ainsi le meilleur instrument de la décentralisation ;

5. Promouvoir de la « Région » Entité Economique Décentralisée (E.E.D) comme instrument de l'aménagement du Territoire ;

7. Promouvoir la compétitivité universelle dans les villes sur base d'une part, d'une justification quantitative suite à la croissance démographique assez générale des espaces urbains et d'autre part, d'une justification qualitative par la réforme administrative, les lois de décentralisation, la révision du concept légal de la ville, les lois de démocratisation ou de fédéralisation, l'évaluation économique générale, l'évaluation du rôle de l'Etat, les réglementations mondiales, continentales, nationales, l'internationalisation ou la mondialisation des affaires...qui ont généré une véritable réévaluation faisant ou nécessitant que les collectivités urbaines deviennent des acteurs autonomes de la vie économique. Cette autonomie des acteurs ne peut se concrétiser que par une mise en compétition économique des villes du monde ;

8. Délocaliser la tutelle et les mécanismes des voies hiérarchiques et relativiser le principe de l'unité de commandement ;

9. Revoir impérieuse de l'échelle structurelle de l'organisation territoriale et procéder au regroupement harmonieux des espaces géographiquement contigus ;

10. Redéployer à la base les effectifs, ainsi que les matériels et équipements. Dans cet ordre d'idées, les cadres de commandement relèveraient, comme pour la Fonction Publique, de l'Administration centrale, tandis que les autres dépendraient de l'Administration provinciale. On peut aussi envisager simplement la mise sur pied d'une Fonction Publique Territoriale.

11. Réhabiliter le management gestationnel au sein de l'Administration de l'Etat et de la territoriale et formaliser les circuits ainsi que les procédures de traitement des dossiers et de l'information ;

12. Réinstaurer ou Redynamiser les institutions judiciaires et administratives de proximité, de contrôle de conformité, de régularité et juridictionnel (ex : Cour des Comptes, Conseil d'Etat, Conseils Supérieurs de discipline, Tribunaux administratifs, Conseil Economique et Social...).

a. Actions à entreprendre et réformes à opérer :

Comme actions à entreprendre, il faudra :

1. Revoir et actualiser le cadre juridique en vigueur pour mettre fin aux lois actuelles en tenant compte du contenu des compétences et des objectifs stratégiques des responsables des Entités de base (=décentralisées) ;

2. Réduire le nombre des Entités décentralisées pour dissiper les désordres, les conflits de compétences, surtout en matière fiscale, et concentrer les efforts sur les échelons utiles ;

3. Revaloriser le statut de la Ville, de la Commune et de la cité pour en faire une base réelle d'imposition. Mutatis Mutandis avec les Régions et les Collectivités locales...

4. Mettre sur pied une Ecole d'Administration en vue de la formation en cours d'emplois au profit du personnel politico administratif dans les domaines de gestion, de fiscalité, du droit administratif, du code pénal, de l'Administration des Projets, du processus décisionnel, du Commerce, des travaux publics, etc.. ;
5. Eriger une administration provinciale et locale propre avec une carrière spécifique et bien organisée, basée sur l'emploi et non plus sur la carrière ;
6. Elaborer des programmes pluriannuels d'équipement et d'aménagement local du Territoire ;
7. Allouer aux Entités locales des moyens de transport et de communication adéquats ;
8. Revaloriser les carrières publiques locales par l'engagement (=recrutement) de personnes qualifiées et réévaluer les salaires des Fonctions Publiques locales ;
9. Améliorer la collecte des ressources locales par la simplification du système fiscal local (= réduction de la nomenclature des taxes provinciales et locales) pour se concentrer sur un canevas des taxes essentielles et productives, une discrimination devant être, cependant, opérée sur une palette d'autres taxes secondaires qui pourront répondre aux spécificités de telle ou telle autre entité ;
10. Appliquer le coefficient de progression pour opérer la redistribution entre les ménages riches et les ménages pauvres ;
11. Améliorer l'élasticité des recettes locales par l'introduction du système des taxes a valorem de manière à faire correspondre les recettes locales aux évolutions économiques et à celle du pouvoir d'achat du contribuable ;
12. Réorganiser l'impôt financier en vue de tirer profit de sa validité économique, surtout en milieu urbain ;
13. Mettre sur pieds une Caisse Nationale de péréquation pour assister les Entités non pourvues ;
14. Créer les institutions financières de crédits et légaliser les mécanismes des prêts aux conditions favorables pour permettre aux Entités de base de financer convenablement leurs projets de développement et ce, dans le contexte d'une autonomie légale et juridique.

II. CONCLUSION

Mon propos n'est pas de faire l'apologie d'un type d'organisation par rapport à l'autre ni d'avoir idéalisé la période pré coloniale vers laquelle on se retournerait tête baissée. Mais, après cinquante ans d'existence, on est en droit d'exiger un « droit d'inventaire »; droit d'inventaire de ceux qui ont prétendu nous apporter la civilisation ou simplement la modernité ; droit d'inventaire aussi de nous-mêmes qui avons voulu de l'indépendance ou de l'émancipation en vue d'ériger au cœur de l'Afrique, un Etat de droit ou un Etat tout court.

Concernant le cinquantenaire, je vais me permettre une digression utile, en reprenant ce qu'en pense Mbembe Achille, je le cite: Nous voici donc en 2010, cinquante ans après la décolonisation. Y-a-t-il vraiment quoi que ce soit à commémorer ou faut-il au contraire tout reprendre ? Restauration autoritaire par-ci, multipartisme administratif par là, ailleurs maigres

avancées au demeurant réversibles et, à peu près partout, niveaux très élevés de violence sociale, voire situations d'enkystement, de conflit larvé ou de guerre ouverte, sur fonds d'une économie d'extraction qui, dans le droit fil de la logique mercantiliste coloniale, continue de faire la part belle à la prédation. Globalement, les choses sont donc plutôt bloquées, surtout en Afrique francophone où, les manipulations électorales et les successions de père en fils aidant, l'on peut dire que l'on vit, de facto, sous des chefferies masquées. Si les Africains veulent la démocratie et de bonnes dispositions légales, j'ai presque envie d'ajouter, si les congolais veulent de la décentralisation et des bonnes dispositions légales, c'est à eux d'en payer le prix. Personne ne le paiera à leur place. Ils ne l'obtiendront pas non plus à crédit. Ils auront néanmoins besoin de s'appuyer sur de nouveaux réseaux de solidarité internationale, une grande coalition morale en dehors des États – la coalition de tous ceux qui croient que sans sa part africaine, notre monde décidément sera plus pauvre encore en esprit et en humanité.

Fort des prédictions de Mbembe, ci-dessus, je terminerai donc mon propos par une note d'optimisme en paraphrasant Antoine de Saint-Exupéry, je cite : « *la vérité de demain se construit avec les erreurs d'hier* ». Fin de citation. A mes compatriotes, je dis aussi : intégrons dans toute nouvelle démarche la correction des erreurs d'hier. J'ai dit et je vous remercie.

III. REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES

- Plusieurs écrits du Prof. Léon de Saint Moulin sur « *l'histoire de l'organisation administrative de la R.D.C.* »;
- Young, Crawford : *Introduction à la politique zaïroise*, Éditions Universitaires du Congo, Kinshasa=Kisangani=Lubumbashi, traduit de l'anglais par Paul Duchesne, C.R.I.S.P. 35, Rue du Congrès, Bruxelles 1968;
- Makolo Jibikilayi : *Les villes et les communes en République Démocratique du Congo : quarante ans d'expérience : Bilan et nouveaux défis; 1857=1997; 1958=1998*, Ed. de l'Association Congolaise des sciences administratives, B.P. 20.671/Kinshasa XV, octobre 2000.
- Le prof. Tshiyembe Mwayila a réfléchi sur « *le découpage de la RDC en 26 provinces ou sa régionalisation est à la fois un défi et une vulnérabilité* ».
- Le prof. Mampuya Kanunk'a Tshabu a écrit dans le journal « Le Potentiel » l'article intitulé : « *Projet de constitution : copie à refaire* ».
- Constitution du 18 février 2006.
- Philippe Biyoya Makutu : *Congo=Kinshasa : Défis et enjeux de la décentralisation*, 7 Août 2009.
- Benoit-Janvier Tshibuabua Kapia Kalubi : « *La Démocratie par la constitution et les élections. Cas de la RD Congo* » et « *La Problématique des réformes administratives et de décentralisation en RD Congo. Esquisse d'une approche systémique.* » in Cahier des sciences administratives, en 2008.