



Ursil LELO DI MAKUNGU

L'enfant souffre d'insuffisance pondérale

Trois propositions pour réformer la décentralisation en République Démocratique du Congo.

I. Introduction

La décentralisation politique et administrative introduit des nouveaux rapports entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. La réussite de réforme d'une telle ampleur nécessite une réforme structurelle de l'Etat pour un ajustement idoine en tenant compte des facteurs politiques, économiques, sociaux et culturels. La mise en œuvre de cette réforme institutionnelle de l'Etat est confrontée aux enjeux politiques, administratifs, juridiques et judiciaires. Plusieurs crises politiques et tensions sont observées dans les nouvelles Provinces et leurs ETD, condamnées sous la perfusion financière du pouvoir central, les difficultés d'application du principe constitutionnel de la retenue à la source de 40% des recettes au profit de Province par les gouverneurs, les difficultés de fonctionnement de la Caisse Nationale de Péréquation (CNP), la question de l'autonomie des assemblées provinciales face au Ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières, ainsi que le rapport entre le ministre de l'intérieur du pouvoir central et les institutions provinciales, traduit déjà un

dysfonctionnement sérieux entre la politique de la décentralisation et celle de la déconcentration par manque d'un programme de réforme cohérente et respectée.

La décentralisation territoriale administrative et le régionalisme politique sont confrontés à l'épreuve de fait. Malgré les différentes stratégies de développement et de réduction de la pauvreté, l'absence d'une approche stratégique de la gouvernance territoriale durable révèle les inégalités, soit 7/10 Congolais vivent dans le seuil de pauvreté multidimensionnelle avec des fortes inégalités économiques.

Après deux décennies de la réforme de la décentralisation, le calendrier de mise en œuvre du Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD) n'est pas effectif. La réforme de la décentralisation sans étude d'impact a plutôt produit un effet inattendu de la prolifération de la majorité des Provinces et ETD non viables à la base des inégalités, la sous-administration, la multiplicité des conflits des compétences entre le pouvoir central et les Provinces, les conflits des limites entre

différentes Provinces, les conflits des pouvoirs coutumiers et a accentué les conflits identitaires et communautaires.

L'organisation partielle des élections locales au niveau de la commune consacre une cohabitation difficile entre les Conseils communaux, qui doivent siéger en face des Bourgmestres et Bourgmestres Adjoints nommés rendent difficiles le contrôle des organes délibérants locaux et l'exclusion au droit de vote aux citoyens locaux en milieu rural. La faible production des lois sectorielles n'a pas favorisé un réajustement adéquat de la structure de l'Etat face aux exigences constitutionnelles de la réforme de la décentralisation. Cette réforme est considérée comme étant dans un état moribond depuis sa naissance, que nous qualifierons à notre tour d'une réforme en situation de déficit pondéral. Si nous comparons la réforme de la décentralisation consacrée par la Constitution du 18 Février 2006 à un enfant, il présente une croissance anormale avec un poids inférieur à la normale.

Evolution et trajectoire de la réforme de la décentralisation

Avant l'indépendance de la RDC le 30 juin 1960, l'ancienne colonie de la Belgique était administrée sur base de la Loi sur le gouvernement du Congo belge du 18 octobre 1908, qualifiée de la Charte coloniale. A son accession à l'indépendance, la RDC a été régie par une Constitution provisoire, appelée la Loi fondamentale.

La Loi fondamentale était composée de deux lois, l'une votée le 19 Mai 1960 relative aux structures politiques du Congo et l'autre, votée le 17 juin 1960, relative aux libertés publiques au Congo par le Parlement de la Belgique. La décentralisation avant l'indépendance de la RDC n'a été organisée qu'au seul profit des circonscriptions indigènes (Chefferies, Secteurs et Centres) laissant de côté le Territoire, le District et la Province. Ce n'est qu'en 1959 que le décret du 07 octobre 1959 reconnaîtra enfin la personnalité juridique à la Province et Territoire. Ce décret n'a pas été appliqué à cause de l'indépendance.

De 1960 à nos jours, il se dégage un contraste entre l'inflation législative de l'organisation territoriale et la volonté politique de la mise œuvre de la réforme territoriale. Il suffit de passer en revue les principaux instruments juridiques à la base de l'organisation territoriale de la RDC à savoir la loi n°77-028 du 19 novembre 1977 portant organisation des zones et sous-régions urbaines, la loi n°78-008 du 20 janvier 1978 portant organisation territoriale et administrative de la RDC, l'Ordonnance-Loi n°82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale et administrative de la RDC, l'Ordonnance n°95-005 du 20 décembre 1995 portant organisation territoriale et administrative de la RDC pendant la période de la transition ainsi que le Décret-Loi n°081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC.

Tous ces instruments juridiques ne se caractérisent pas seulement par le paradoxe d'affirmation de l'autonomie administrative et financière, mais aussi par la politique de centralisation et la mise en œuvre difficile de la décentralisation dans la pratique qui illustrent ainsi la démarcation entre prescrit juridique et les réalités sur le terrain. Par ailleurs, les différents échecs successifs de la réforme confirment l'hypothèse de la dimension structurelle de la crise de la décentralisation, qui n'épargne pas la décentralisation consacrée par la Constitution du 18 février 2006.

La Constitution du 18 février 2006 consacre une décentralisation constitutionnelle avec deux niveaux de pouvoir, le Pouvoir Central et les Provinces, d'une part, et une gouvernance à trois paliers entre le Pouvoir Central, les Province et les ETD, d'autre part. Les compétences des ETD étant attribuées par la loi, seules les juridictions administratives sont compétentes pour trancher les conflits qui sont susceptibles d'opposer les ETD au Pouvoir Central et à la Province, qui exerce le pouvoir de tutelle sur les ETD. La régionalisation ou décentralisation politique, est le choix des avantages du fédéralisme sans ses inconvénients, opéré par le constituant, compte tenu de l'histoire politique de la RDC agitée par les sécessions et les rébellions. La décentralisation est le choix du constituant pour réaffirmer l'unicité de l'Etat face aux menaces de balkanisation.

L'autonomie politique et administrative très large conférée à la Province (articles 2 et 3 de la Constitution) et l'autonomie administrative accordée aux ETD (la Ville, la Commune, le Secteur et la Chefferie) justifient la mise en place des administrations provinciales et locales distinctes les unes des autres tout en étant complémentaires. Les Provinces et les ETD sont dotées de la personnalité juridique distincte de celle de l'Etat congolais.

La Constitution pose les principes fondamentaux de la décentralisation, notamment la libre administration, l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques conformément à ses articles 2, 3 et 194. En outre, elle établit la distinction entre les administrations provinciales propres et les administrations constituées des services déconcentrés de l'administration centrale en Province. In fine, la Constitution fait la distinction entre les administrations locales distinctes des services déconcentrés du Pouvoir Central et des Provinces affectés dans ces ETD.

Pour consolider cette réforme territoriale, la Constitution établit la distinction entre les services des administrations provinciales et locales, mais aussi les administrations déconcentrées du Pouvoir Central, y compris entre leurs ressources humaines respectives.

La fonction publique nationale est distincte de la fonction publique provinciale et locale conformément aux articles 202 alinéa 8 et 204 alinéa 3 de la Constitution. Pour matérialiser les vœux du constituant, le législateur

congolais, a promulgué une série des lois de mise en œuvre de la décentralisation, notamment la loi n°013/008 du 22 janvier 2013 modifiant et complétant la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces ainsi que la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'État et les Provinces pour rendre optimale la gouvernance des Provinces et des nouvelles ETD.

La Constitution du 18 février 2006 institue une véritable décentralisation en répartissant les compétences revenant au Pouvoir central, celles relevant des Provinces et celles devant être gérées de manière concurrente par le Pouvoir Central et le Pouvoir Provincial sur le pied des articles 202, 203 et 204. Elle organise la répartition des compétences exclusives et concurrentes revenant au Pouvoir Central et aux Provinces.

Dans le cadre de la décentralisation administrative, la Commune, subdivision d'une Ville, le Secteur et la Chefferie, subdivision d'un Territoire, jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques qui ne se confondent pas avec celles de la Ville ou du Territoire dont elles sont respectivement des composantes. La mise en œuvre de ces dispositions constitutionnelles conformément aux articles 3, 194, 202 alinéas 8, et 204 alinéa 8 ainsi que ces lois organiques devraient se traduire notamment par la mise en place des administrations locales correspondantes à leurs compétences. Les différents obstacles de l'implémentation de la décentralisation entraînent en conséquence un dysfonctionnement des administrations locales.

Les ETD subissent la superposition des services propres aux entités et aux services déconcentrés des Ministères du Pouvoir Central, en dépit de la promulgation de la loi-cadre de la fonction publique nationale, provinciale et locale. En pratique, la situation demeure identique. Il est difficile dans le contexte d'une décentralisation inachevée de distinguer une ETD et un service déconcentré du point de vue fonctionnel. Cet état de chose suscite des préoccupations sur la cohérence de la politique nationale de la décentralisation dans un contexte de non viabilité des nouvelles Provinces et des difficultés des transferts des compétences à tous les échelons.

La décentralisation est consacrée par l'article 3 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, les Provinces et les ETD de la RDC sont composées de la Ville, la Commune, le Secteur et la Chefferie. Cette structure de la gouvernance administrative décentralisée est organisée dans une logique binaire entre deux ETD en milieu urbain, composées de Ville et Commune, ainsi que deux autres ETD en milieu rural, composées de Secteur et Chefferie. La réforme engagée par l'Etat congolais a permis de produire

plus de 90% du cadre juridique et institutionnel et la réalisation des infrastructures dans les régions minières et les Provinces viables notamment le Haut-Katanga, le Lualaba, la Ville Province, le Kongo-Central, le Nord et Sud-Kivu pour certaines ETD.

II. Limites et insuffisances de la réforme de la décentralisation en République Démocratique du Congo

La réforme de la décentralisation a été décrétée dans la Constitution sans étude d'impact pour dégager, sur le plan prospectif, l'efficacité, l'efficience, l'effectivité et la performance de cette réforme, qui démontre les limites et insuffisances de la mise en œuvre de la réforme à la base de l'incertitude. L'exigence légale de la politique de la viabilité des nouvelles Provinces n'a pas été respectée par le Gouvernement central.

1. Difficultés de mise en œuvre d'une politique nationale cohérente de la décentralisation

La réforme de la décentralisation n'est pas effective à la suite du non-respect du calendrier de mise en œuvre du CSMOD. La réforme inachevée de la décentralisation est au cœur des différentes crises politiques qui secouent les différentes institutions provinciales. Le retard de transfert des compétences et la non viabilité de la majorité des Provinces et ETD sont à la base de la production d'espace d'ingouvernabilité.

A. Difficultés d'application effective du Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation (CSMOD)

Il suffit d'analyser les prévisions et les réalités sur terrain pour se rendre compte que le Gouvernement central n'arrive pas à mettre en œuvre le CSMOD adopté en 2009. L'échec de la mise en œuvre de ce cadre est à la base des obstacles notamment de développement territorial, l'harmonisation de la déconcentration et la décentralisation, la meilleure prise en compte du rôle des compétences et prérogatives des Provinces et ETD.

La faiblesse de la politique de la décentralisation impacte négativement sur la gouvernance administrative des ETD et sur l'ensemble des Provinces. Elle se traduit par la multiplicité des centres d'impulsion sans viabilité financière. Le Territoire est toujours considéré par le législateur comme un centre de coordination et d'impulsion du développement au niveau des Secteurs et Chefferies avec des fonctionnaires non formés et sans dotations nécessaires.

B. Réforme de la décentralisation sans autonomie financière réelle des Provinces et des ETD

La réforme de la décentralisation administrative est confrontée à une logique asymétrique entre les ETD viables et les ETD non viables. Le nombre des ETD viables ne dépasse pas 100 entités sur les 1109 ETD que compte la RDC, soit moins de 10% des ETD sont viables. Cette observation met en brillance l'étude de la Banque Mondiale sur le découpage, sur les 26 Provinces que comptent la RDC. Cette étude avait permis de tirer la sonnette d'alarme que seules environ 10 Provinces sont viables contre 16 Provinces qui ne sont pas capables d'assurer même leurs propres financements de frais de fonctionnement. Parmi les défis majeurs de la mise en œuvre de la décentralisation, il y a lieu de citer la volonté politique du pouvoir central, "on ne peut pas comprendre qu'une réforme de haute portée politique, qui touche l'organisation territoriale du pays soit financée principalement par les bailleurs de fond, sans le moindre financement de l'Etat".

La majorité des Collectivités territoriales (Provinces et ETD) vivent sous la perfusion financière du pouvoir central. Ces entités n'arrivent pas à financer leurs propres fonctionnements. Il suffit d'enregistrer un retard prolongé notamment de la rubrique de frais de fonctionnement dans le cadre de rétrocession pour assister aux tensions. Ces entités n'arrivent même pas à supporter les émoluments de leurs membres de leurs gouvernements ainsi que de leurs différentes régies financières. La majorité des agents de ces régies demeurent impayés. A chaque législature, chaque Gouverneur de Province et les députés placent leurs proches dans les différents services publics provinciaux. Cette situation est à la base de la précarité des agents et du système d'impunité, qui empêchent l'assainissement des finances publiques à l'échelle provinciale.

C. Faible mécanisme de coordination de la décentralisation

Les menaces et risques systémiques de coordination de la décentralisation découlent notamment de l'absence des cadres organiques actualisés pour les services décentralisés et déconcentrés, la faible harmonisation du processus de décentralisation et de déconcentration due à l'inexistence de certains textes de lois régissant l'harmonisation des missions et attributions des services du pouvoir central, des provinces et des ETD.

La faible harmonisation du processus de décentralisation et de déconcentration favorise les conflits des compétences entre Ministères provinciaux et les services déconcentrés. En dehors du code minier, qui détermine avec clarté les compétences du Ministre Provincial et du Chef de Division, les autres lois sectorielles ne prennent pas en compte le Ministre Provincial comme un intervenant clés dans la chaîne de gouvernance à l'échelle provinciale. Cette difficulté s'associe également à l'inexistence d'un cadre de

synergie d'harmonisation des vues entre services décentralisés et déconcentrés.

Cet état de chose est motivé par la tenue irrégulière des réunions du Comité Interministériel de Pilotage, de Coordination et de Suivi de la Mise œuvre de la Décentralisation. Les recommandations de la Conférence de Gouverneurs de Province n'ont jamais dépassé 10%. Les rapports et recommandations des différentes Conférences des Gouverneurs reviennent sur les mêmes problèmes sans un suivi efficace de mise en œuvre des recommandations adoptées. Le Cabinet du Président de la République n'est pas doté d'un Conseiller Principal chargé de la décentralisation. Comment réussir une réforme stratégique de la décentralisation sans avoir un suivi efficace de cette réforme à la plus haute instance du pays?

D. Décentralisation et crises politiques permanentes des institutions provinciales et locales

La réforme de la décentralisation sans étude d'impact est au cœur des crises politiques dans les différentes Provinces de la RDC. Durant la législature de 2023, dix provinces parmi lesquelles le Haut-Lomami, le Kasai-Oriental, le Kongo-Central, le Kwango, le Mai-Ndombe, le Sankuru, le Haut-Katanga, Nord-Kivu, le Sud-Ubangi, le Bas-Uélé et la Tshopo ont été sérieusement secouées par des crises politiques récurrentes opposant majoritairement les assemblées provinciales et les Gouverneurs de Province.

La rétention du Gouverneur du Haut-Katanga à Kinshasa par le Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières en est l'un des exemples. Nous pouvons ajouter l'occupation des Chefs-lieux et une partie des Provinces du Nord et Sud-Kivu et la Province de l'Ituri, qui est sous état de siège.

La fermeture des Assemblées Provinciales, les pratiques des convocations des membres des bureaux des différentes assemblées provinciales, la signature d'acte d'engagement des différents bureaux d'assemblées avec les différents gouverneurs sous prétexte de la recherche de stabilité des institutions politiques provinciales suscitent des préoccupations de respect de l'ordre constitutionnel et de contrôle parlementaire vis-à-vis des gouvernements provinciaux.

E. Réforme de la décentralisation sans transfert effectif des compétences et une Caisse Nationale de Péréquation passive

La décentralisation implique le transfert effectif des compétences et de toutes les ressources correspondantes reconnues aux provinces par la Constitution dans les secteurs notamment de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et du développement rural. Les inégalités et la non-viabilité d'environ 16 provinces sur les 26 compliquent l'application du principe de la retenue à la source de 40% des recettes au niveau de Province. L'application de la rétrocession financière et les difficultés de l'État à piloter

efficacement la CNP pour corriger les inégalités ne contribuent pas efficacement à la politique de viabilisation des provinces jugées pauvres et/ ou non viables.

La CNP ne joue pas son rôle politique de solidarité nationale. Les 16 provinces non viables représentent plus de 60% du territoire national, sans infrastructures viables, avec les difficultés d'accès à l'eau, à l'électricité et aux routes pour assurer la connectivité territoriale.

Les difficultés contenues dans l'état des lieux de la décentralisation par le Ministère de la Décentralisation et réforme institutionnelle de l'Etat en 2019 restent d'actualité, notamment en ce qui concerne le non-respect des dispositions légales en matière de 40% de rétrocession des recettes à caractère national à allouer aux provinces et aux ETD, l'inexistence des édits définissant la clé de répartition des recettes d'intérêt commun entre les provinces et les ETD.

2. Prolifération de nombre d'entités territoriales décentralisées et dilution de l'action publique

A. Décentralisation et foisonnement vertigineux de nombre de collectivités territoriales non viables La réforme de la décentralisation constitutionnelle a entraîné un foisonnement vertigineux de nombre de collectivités territoriales que comporte la RDC, qui est passée de 11 Provinces à 26 Provinces avec 478 Secteurs, 261 Chefferies, 137 Communes urbaines, 202 Communes rurales, 6053 groupements, 87 groupements incorporés, 2187 quartiers et 78855 villages. Il y a lieu de constater que la constitutionnalisation des Secteurs et Chefferies a fait exploser le nombre des ETD en milieu rural. Les nombres des ETD sont passés de 145 à 939 ETD en milieu rural, soit une augmentation de 650% à travers le nouveau découpage territorial local sans étude d'impact.

B. Décentralisation et instabilités des institutions politiques dans la majorité des Provinces

Le nouveau découpage territorial local ne tient pas compte des critères démographique, superficie et surtout la viabilité financière dans le contexte d'un pays en proie des conflits armés. Cette situation a provoqué des inégalités dans la majorité des ETD et la pauvreté généralisée des jeunes manipulés notamment par les groupes armés et le banditisme urbain faute d'une perspective d'un avenir meilleur. La dépendance de financement de la réforme de la décentralisation de bailleurs de fonds constitue une menace même de cette réforme. Cette multiplicité des pouvoirs est à la base de compétition, des conflits du pouvoir, conflit des limites, conflits identitaires, émergence des tendances séparatistes et nationalisme local. Les Secteurs et Chefferies sont majoritairement dans l'incapacité de financement et réalisation des infrastructures publiques de bonne qualité.

III. Recommandations pour une réforme de la décentralisation effective en RDC

Les limites constatées dans la mise oeuvre de la décentralisation offrent l'opportunité de réfléchir à d'autres pistes des solutions pour la réussite de cette réforme, qui passe notamment à la recherche de financement, la restructuration des ETD, le programme de viabilisation des entités grâce à l'institution d'un Fonds d'appui au développement des Provinces et ETD pour un développement équilibré du pays.

1. Financement de la décentralisation

La première option démontre l'importance de la proximité de la gouvernance plus proche des citoyen(nes) qui est la commune ou le Secteur/Chefferie. La multiplicité des ETD basculant de 145 ETD en milieu rural à 1109 ETD ont permis de dégager une expérience à double vitesse entre les ETD viables et non viables. Sur les 26 provinces que comptent la RDC, environ 10 provinces seulement sont viables jusqu'à présent contre 16 non viables. Cette situation suscite un déséquilibre de la gouvernance, qui se répercute au niveau de la gouvernance administrative des ETD. Il y a lieu de noter un lien entre la viabilité des provinces et la viabilité des ETD, qui majoritairement se trouvent dans les zones minières.

2. Restructuration de la décentralisation

La restructuration de la gouvernance territoriale en milieu rural passe par l'érection de territoire au statut des ETD et la transformation des Secteurs et Chefferies en Entités Semi – Décentralisées (ESD) en s'inspirant du Décret-Loi n°081 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC. Ce choix offre la possibilité de doter les ETD d'un Conseil consultatif de Secteur ou Chefferie qui sera un organe placé auprès de ces derniers (Chef de Secteur/Chefferie) et qui émettra des avis, avant décisions, sur toutes les questions d'intérêt local.

Après évaluation des limites de choix des secteurs et chefferies comme ETD en milieu rural, le choix du territoire comme niveau de la décentralisation tiré de l'expérience du Décret Loi n°081 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative en RDC, paraît plus opportun car il offre la possibilité de répondre aux forces et faiblesses, les opportunités, les risques et menaces systémiques de la gouvernance des ETD. Cette option permet d'améliorer l'action publique locale et offre la possibilité de la meilleure gouvernance polycentrique au niveau territorial afin d'assurer une bonne coordination de la politique de l'Etat à travers l'ensemble de la Province et de tous les territoires.

La restructuration de l'organisation territoriale à l'échelle locale permet d'assurer une gestion optimale des territoires en milieu rural. La réduction drastique du nombre d'ETD permet de poursuivre à la fois la politique de viabilisation des ETD surtout en milieu rural, qui a un impact systémique sur la politique nationale de la décentralisation, en évitant de mettre en place une politique budgétivore de la gouvernance locale avec des entités non viables.

Parmi les mesures spécifiques de mise en oeuvre de plan opérationnel pour corriger les risques de la gouvernance territoriale des ETD, nous préconisons le schéma de l'approche pragmatique de la réforme de mise en oeuvre, qui apparaît comme un système ouvert avec les exigences suivantes :

- Organisation des élections locales des ETD en RDC
- Transfert des compétences des ETD en RDC
- Viabilités des ETD en RDC.

Le développement du pays passe par l'attractivité et la croissance à l'échelle locale. L'aboutissement de la politique nationale de la décentralisation s'exprime sur une vision à long terme. La mise en place de la politique nationale de la décentralisation repose sur les principes suivants :

- La libre administration des ETD
- Le respect de l'autonomie budgétaire des ETD
- L'application de principe de subsidiarité au profit des ETD
- Le soutien et l'accompagnement de l'Etat et la province en ressources humaines, financières et matérielles
- Promotion de la coopération et solidarité entre ETD
- La prise en compte et la valorisation des potentialités économiques, sociales et culturelles des ETD et des provinces
- Le financement de la politique nationale se fait principalement par le budget national et subsidiairement avec l'appui des partenaires techniques et financiers.

La mise oeuvre de cette option garantira la possibilité de la tenue des élections locales sur l'ensemble du pays et le fonctionnement optimal de l'exécutif local en lieu et place d'une logique asymétrique avec des ETD dotées des organes délibérants et les ETD dépourvus des organes délibérants. Le succès de réforme de la décentralisation passe par la restructuration du statut des ETD en milieu rural, gage d'absorption non seulement du nombre des ETD en milieu rural de 90%, mais aussi offrira la possibilité de la concentration des recettes au niveau du Territoire pour un fonctionnement optimal et fourniture des infrastructures de qualité.

3. Institution d'un Fonds d'appui au développement des Provinces et ETD pour un développement équilibré du pays

Inspiré de l'expérience du Bénin, le Fonds autonome de financements des infrastructures des ETD est une correction de la première expérience congolaise de la reconstruction du Territoire national en se servant d'un critère objectif, qui est le Territoire qui permet d'assurer un développement équilibré sur l'ensemble du territoire national. Pour capitaliser l'expérience du Programme de Développement Local 145 Territoires, il sera souhaitable de le transformer dans le futur à un Fonds d'appui au Développement des ETD, qui devra intégrer toutes les ETD en lieu et place uniquement des Territoires (ETD exclusivement du milieu rural). La majorité des anciennes communes sont menacées de phénomène de la ruralisation.

Ce fond peut également être appuyé par la CNP afin de répondre à l'obligation légale de l'article 11 de la loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces, qui imposait au Gouvernement central la mise en oeuvre d'un programme de viabilisation des nouvelles Provinces.

Conclusion

La RDC est confrontée aux différentes menaces, notamment l'absence d'étude d'impact, les difficultés de financement de la réforme, la prolifération des ETD non viables, les inégalités des Provinces et des ETD, qui constituent les défis majeurs, qui se déclinent en réalité vivante dans les ETD, plus particulièrement en milieu rural, exposant le pays au risque systémique d'explosion de la pauvreté, de l'instabilité politique, de la gouvernance et développement exponentiel des conflits et un cycle infernal de la violence. Ce constat est également affirmé dans le Rapport de Programme de Développement Local de 145 Territoires que la décentralisation administrative reste le socle de développement d'un pays.

L'efficacité de la réforme territoriale passe par la réduction significative des ETD non viables composées majoritairement des Secteurs et Chefferies, qui souffrent des difficultés de viabilité et de fonctionnement. Ils sont majoritairement incapables de fournir les services publics de qualité au niveau local.

L'érection de territoire au statut d'ETD offrira une meilleure coordination et impulsion des politiques publiques, mais aussi une meilleure coordination entre les trois paliers de la gouvernance et une meilleure contractualisation possible entre l'échelon national, provincial et local pour une gouvernance polycentrique et une meilleure gestion du territoire. La mise en place des ETD viables offrira une opportunité de la promotion d'une gestion équilibrée du territoire à l'échelle nationale. Cette approche permet aussi à la nouvelle ETD (Territoire) de mobiliser plus des moyens

(concentration des moyens) pour une meilleure affectation des projets d'intérêt local à l'échelle nationale. En vue de la loi future, il est souhaitable pour le législateur de garantir également le mécanisme de solidarité entre les ETD.

La transformation du territoire à une ETD offre l'opportunité de la meilleure capitalisation des acquis du Programme de Développement Local de 145 Territoires et la contractualisation de la gouvernance entre le niveau national, provincial et local avec objectif couplé non seulement de réduire les inégalités spatiales, la redynamisation des économies locales et développement local, mais aussi devait s'inscrire dans une logique de reconstruction de l'Etat par le bas, la restauration de la légitimité et la reconstruction d'une paix durable à travers la viabilisation de toutes les provinces et ETD. Cette approche permet de réduire les menaces et risques systémiques de la gouvernance des ETD.

Références biographiques

Alphonse Makengo Nkutu 2014. L'Essentiel de droit public le cas de la République Démocratique du Congo, Paris, L'Harmattan, 2014.

Antoine Raogo Wawadogo 2021. L'Etat africain face à la décentralisation, Paris, Karthala, 2001.

Auby Jean -Bernard 2006, La décentralisation et le Droit, Paris, LGDJ, 2006.

Banque mondiale 2010. République Démocratique du Congo : Note sur le découpage territorial. Étude conjointe avec la Commission Européenne, Coopération Belge et Programmes des Nations Unies pour le Développement. Division de Réforme du Secteur Public et Renforcement des Capacités (AFTPR). Région Afrique.

Cadre Stratégique de la Mise en œuvre de la Décentralisation en République Démocratique du Congo, CTAD, Kinshasa, 2009.

DjoliEseng'ekeli Jacques 2013, Droit constitutionnel, L'expérience congolaise (RDC), Edition L'Harmattan, Paris, 2013.

Emmanuel Ramazani Shadari 2021. Régionalisme politique et développement des Provinces. Plaidoyer pour la promotion d'un « Etat – moyen » en RD Congo, L'Harmattan, Paris. Ramazani Shadari E. 2021. 14

Felix Vunduawe Tepe Mako 1982. La décentralisation territoriale des responsabilités au Zaïre Pourquoi et Comment ? Congo Afrique n°165.

Fidèle Allhogo - Nkoghe F2013. Décentralisation et Développement local au Gabon, Une mise en perspective, (Dir.), Paris, Ed. Publibook, in Fidèle Allhogo Nkoghe, Décentralisation et citoyenneté au Gabon : Problèmes, enjeux et perspectives, pp. 77-93.

Guy Aundu Matsanza 2012. L'Etat au monopole éclaté, aux origines de la Violence en RD Congo, Paris, L'Harmattan, 2012.

Jean-Emile Vie 2015. Les Sept plaies de la décentralisation. Paris, Economica, 2015.

Kabamba Nkamanya Baleme 1997. Pouvoir et idéologies tribales au Zaïre. Paris, L'Harmattan 1997.

Kabuya Célestin 1996, Conflits de l'Est du Zaïre, repères et enjeux, Kinshasa, éd. SECCO, 1996

Kombo Yetilo Jean. 2010, « La sous-administration territoriale en République démocratique du Congo. État des lieux et perspectives », Pyramides [En ligne], URL : <http://pyramides.revues.org/711>.

Liégeois Michel 2008, « La décentralisation en RD Congo. Enjeux et défis », Les rapports du GRIP, 2008/1, Bruxelles. 2008.

Mazyambo Makengo Kisala André. 2012, Régionalisme et décentralisation en République Démocratique du Congo, in Ibrahim Niane et al., La consolidation du cadre démocratique en République Démocratique du Congo, Programme des Nations Unies pour le Développement, Kinshasa, 2012.

Mbwebwa Kalala, Jean –Pierre 2009, Institutions politiques de la République Démocratique du Congo, Des origines à nos jours, Editions Universitaires Africaines, Kinshasa, 2009.

Mwayila Tshiyembe. 2012. Quel est le meilleur système politique pour la République Démocratique du Congo : Fédéralisme, Régionalisme, Décentralisation ? Paris, L'Harmattan, 2012.

Pierre Englebert et Emmanuel Kasongo 2014, Essor provincial et asphyxie locale : Paradoxe des réformes de décentralisation en RD Congo, Sous la Direction de 15

Jean Omasombo et Paule Bouvier, Décentralisation et Espace du Pouvoir, Musée Royale d'Afrique Centrale, Tervuren (Belgique), 2014.

Rapport Ministère de l'Intérieur République Démocratique du Congo 2017.

RDC- Ministère de la Décentralisation et des Réformes Institutionnelles. 2019. Rapport Synthèse des Travaux des assises du 2ème Forum national sur la décentralisation en RDC et proposition d'une feuille de route pour la mise en oeuvre des recommandations formulées (11-14 Décembre 2019), Kinshasa.

République Démocratique du Congo 2021. Programme de Développement Local des 145 Territoires (PDL 145 T), Vol1, Kinshasa.

Roland Pourtier, « Reconstruire le territoire pour reconstruire l'État : la RDC à la croisée des chemins », Afrique contemporaine 3/ 2008 (n° 227), p. 23-52., Trefon, T. 2009, La réhabilitation d'un État : une véritable alchimie. Réforme au Congo (RDC). Attentes et désillusions, Ed. Musée Royal de l'Afrique Centrale et L'Harmattan, Tervuren et Paris, 2009.

Tobie Hond Jean 2014, La prévention et la résolution des conflits dans un système décentralisé, L'expérience du Cameroun, Tanger (Maroc), 27 – 29 Janvier 2014.

Ursil Lelo Di Makungu 2017. Décentralisation et gestion des conflits des compétences en République Démocratique du Congo. Louvain. Faculté de Droit /Thèse de Doctorat.

Ursil Lelo Di Makungu 2024, Identification et évaluation des risques systémiques de la gouvernance administrative des Entités Territoriales Décentralisées, Mémoire, CHESD, Kinshasa, 2024.

Éditeur

Friedrich-Ebert-Stiftung RDC
70, avenue Batetela Kinshasa RDC
info@fes.cd
congo.fes.de

Contact

Constantin Grund
Friedrich-Ebert-Stiftung RDC
info@fes.cd

Crédit photo

Philma Mwabi Mayingi

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Fondation Friedrich Ebert (FES). Toute utilisation commerciale des publications de la FES est interdite. Les publications de la FES ne peuvent être utilisées à des fins de campagne électorale.

Novembre 2025
© Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.

D'autres publications de la Fondation Friedrich Ebert sont disponibles ici : www.fes.de/publikationen

