



---

## **RD Congo: Plaidoyer pour la convocation d'un nouveau forum national sur la décentralisation**

**Une contribution de recherche par  
Peter Ngala Ntumba Kabashadi**

---

### RESUME

*La réforme de la décentralisation consacrée, en RD Congo, par sa Constitution du 18 février 2006 reste, dix ans après, tâtonnante et partant moins satisfaisante. Plusieurs études contemporaines démontrent que le processus est en crise. Toutefois, il existe des acquis qui rendent la démarche à nos jours presque irréversible. L'heure est donc de s'interroger sur les voies de sortie de la crise. Dans cette lancée, le présent article estime qu'il urge d'organiser un Forum national de l'évaluation et de redynamisation dudit processus.*

## INTRODUCTION

L'avenir de la décentralisation territoriale en RD Congo préoccupe différents observateurs et analystes. Le processus tel qu'inauguré par la Constitution du 18 février 2006 est émaillé de plusieurs maux. Ces derniers mettent à mal la substance même de la décentralisation, en l'occurrence l'autonomie des entités dotées de la personnalité juridique. En RD Congo, la Province, la ville, la commune, le secteur et la chefferie font partie de ce régime juridique (article 3, Constitution du 18 février 2006).<sup>1</sup>

La pérennité du processus de décentralisation, et les multiples avantages qu'il est censé permettre, ne sauraient être réalisables que si la collectivité locale bénéficie d'une autonomie lui permettant une certaine indépendance vis-à-vis du Pouvoir central et une responsabilisation de ses choix devant la population locale. Seuls les régimes totalitaires ne reconnaissent pas d'autonomie aux entités locales. Dans ce sens, les relations entre le pouvoir central et les autres acteurs publics restent ainsi régies selon le mode hiérarchique (Belaïd, 2000). Par contre, les institutions décentralisées bénéficient de moyens propres, tant sur le plan technique, matériel, financier qu'humain. Il n'est évidemment pas convenable qu'elles soient totalement dépendantes de l'Etat pour mettre en œuvre leurs compétences (Allogho-Nkoghe, 2013).

De ce point de vue, la nomination des animateurs des Entités Territoriales Décentralisées (ETD) et Provinces congolaises s'avère une violation du principe d'autonomie, constitutionnellement reconnue à ces dernières. Et partant, elle ne rentre pas dans l'esprit de la décentralisation. Par contre, l'organisation des élections de ces diverses autorités, tant locales que provinciales, dans des conditions constitutionnellement établies permettrait au Gouvernement de rester dans l'idéal de la décentralisation.

---

<sup>1</sup> Pour le législateur congolais, la Province est une entité régionalisée, tandis que la ville, la Commune, le secteur et la chefferie sont des Entités Territoriales Décentralisées (ETD en sigle). Pour plus de détails sur le régionalisme congolais, lire Muyila Tshiyembe, 2012; Vunduawe Te Pemako, F., Février 2009.

Si les Provinces sont dirigées par des Gouverneurs élus, bien que se trouvant aujourd'hui en situation d'extra-mandat, les ETD, quant à elles, demeurent sous le commandement des agents du Pouvoir central. Dans pareil cas, il reste difficile aux gouvernants locaux de répondre avec efficacité aux attentes de leurs populations. De même, celles-ci n'ont pas la possibilité de faire le suivi des affaires publiques locales. Pourtant, c'est cela que voudrait la décentralisation.

Le processus de décentralisation en RD Congo est, au regard des faits, en crise. L'on pourrait dire qu'il se situe actuellement à la croisée des chemins : entre continuité et discontinuité.

D'où la nécessité de s'interroger sur l'avenir de cette politique et rechercher les voies de sortie de la crise. Ainsi, à travers cet article qui s'inscrit dans cette démarche, nous proposons une voie, celle qui nous semble pragmatique, et partant nécessaire au temps qui court. Il s'agit en soi, de la convocation en toute urgence d'un Forum national d'évaluation et de redynamisation du processus de décentralisation. Notre proposition est une suite du relevé que nous avons fait des acquis et écueils dudit processus.

## ACQUIS COMME BOUCLIER DU PROCESSUS

L'observation du système, les échanges avec les experts et l'analyse des différents rapports de la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD en sigle) sur l'implémentation de la décentralisation en RD Congo, permettent de considérer un certain nombre des points forts susceptibles d'être capitalisés. Et qui, à certains égards, rendent à ces jours, la marche quasi-irréversible.

## FORME DE L'ETAT CONSACRÉE PAR LA CONSTITUTION

La Constitution du 18 février 2006 est un fruit du référendum populaire organisé à cette fin le 18 et 19 décembre 2005 (CTAD avec coll. Mai 2013: 10). Elle institue le régionalisme politique comme forme d'organisation territoriale en même temps qu'elle crée des ETD au sein des Provinces, devenues elles, des entités régionalisées (loi n°08/012 du 31 juillet 2008).

Aux termes de l'article 3 de la Constitution, les Provinces et les ETD (la ville, la commune, le secteur et la chefferie) de la RD Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux ».

Cette forme de l'Etat consacrée par la Constitution, qui fait suite au référendum populaire, constitue, à notre avis, un pilier important du processus de décentralisation en cours.

## INSTALLATION DES INSTITUTIONS POLITIQUES NATIONALES ET PROVINCIALES PAR VOIE DÉMOCRATIQUE

A l'issue de cette Constitution, des élections présidentielles, législatives et provinciales ont été organisées. Celles-ci ont abouti à l'installation des Institutions nationales et provinciales en 2006 et 2007. L'installation des Assemblées provinciales avec des députés élus a, particulièrement, donné lieu aux élections, non seulement des Gouverneurs de Provinces, mais aussi des Sénateurs en vue de réaliser la deuxième chambre du Parlement national. Cependant, le Sénat, en exercice, représente, depuis 2007, les 26 Provinces congolaises, bien qu'il ait fallu attendre huit ans après (soit en 2015) pour voir le nombre des Provinces passer de 11 à 26 tel qu'il a été initialement prévu par la Constitution (Article 2). Un indice, sans doute, de manque d'études préalables et appliquées qui caractérise le processus de mise en œuvre de la décentralisation en RD Congo (lire Muamba, Juillet-Août 2015).

## ORGANISATION D'UN FORUM NATIONAL SUR LA DÉCENTRALISATION ET SES RÉOLUTIONS

L'initiative du Gouvernement central d'organiser en 2007 un forum national sur la décentralisation était un remède de grande envergure face aux exigences de politique de décentralisation. Dans ce forum, toutes les parties prenantes du processus, à savoir le Gouvernement central, les Provinces et les ETD, la Société Civile dans sa multitude et les Partenaires Techniques et

Financiers (PTF en sigle), s'étaient réunies pour parler de comment mener le processus.<sup>2</sup>

Toutes choses restant égales par ailleurs, ce forum national a été l'aboutissement d'un processus participatif et inclusif. Il a permis de bâtir les principaux éléments d'une vision partagée entre les parties prenantes sur la portée et les modalités de la mise en œuvre maîtrisée de la décentralisation en RD Congo. Il a recommandé entre autres, l'adoption du cadre juridique de la décentralisation, l'élaboration d'un Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD en sigle) à l'horizon 2009-2019 et des mécanismes de pilotage de cette réforme avec des axes stratégiques précis.<sup>3</sup>

## ÉLABORATION D'UN CADRE LÉGAL RELATIF AU PROCESSUS

A ces jours, l'Etat congolais possède des lois qui organisent la Province, les ETD, leur fonctionnement et leur relation avec l'Etat (aussi les ETD avec la Province), les finances publiques locales, le marché public, la planification provinciale et locale.<sup>4</sup>

Toutefois, il reste encore bien des choses à réaliser dans ce domaine. Toutes les lois devant consacrer effectivement le transfert des compétences ne sont pas encore promulguées. Cette question rend, de plus en plus, l'implémentation de la décentralisation difficile. Nous pourrions citer, à titre exemplatif, la fonction publique qui formellement compte trois niveaux : national, provincial et local (art.202 de la Constitution du 18 Février 2006). Sans une législation appropriée dans ce domaine, il nous semble utopique de répondre aux attentes des populations aux regards des compétences révolues à chaque niveau de gouvernance territoriale. Car, l'autonomie d'une collectivité territoriale réclame, entre autres, que l'entité considérée puisse disposer de ses propres ressources humaines. Dans le contexte de la RD Congo par exemple, cette situation exige, à notre avis, une volonté politique

---

2 Entretiens accordés par des Experts à la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation, en date du 26/09/2015, et du 27/09 /2015. L'anonymat a été requis.

3 Entretiens cités.

4 Entretiens cités.

affirmée du niveau central, de voir le processus de décentralisation se libérer réellement de ses impasses.

## DÉFINITION CONSENSUELLE DE LA POLITIQUE NATIONALE DE DÉCENTRALISATION

L'adoption du Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD en sigle) à l'horizon 2009-2019 en date du 11 juin 2009, comme l'une des résolutions du forum, constitue ainsi un autre acquis fondamental dans la mesure où il scelle le consensus de tous les acteurs sur les grandes orientations stratégiques à retenir pour mettre en œuvre la décentralisation et promouvoir le développement local en RD Congo (CTAD, Mai 2012b).

Pour l'essentiel, le CSMOD constitue à la fois la politique nationale de décentralisation et un engagement collectif de traduire la volonté commune de promouvoir la gouvernance locale et le développement local durable. Il est un document synthèse qui établit et définit en grandes lignes, l'état des lieux, les grandes orientations, les principes directeurs et les axes majeurs de l'action du Gouvernement dans la conduite du processus de la décentralisation en RD Congo (CTAD, Mai 2012b).

## MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE PILOTAGE, DE COORDINATION ET DE SUIVI DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

Le CSMOD définit également les mécanismes institutionnels de pilotage, de coordination et du suivi de ce processus. Dans cette optique, il a été mis en place un Conseil National de Mise en œuvre et de suivi du processus de Décentralisation « CNMD » pour veiller au bon déroulement et à la mise en œuvre effective de la décentralisation (Décret n°08/06 du 26 Mars 2008). Son Secrétariat est assuré par la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation « CTAD » (Arrêté ministériel, n°033 du 25 Juillet 2008).

Ce Conseil est une instance d'impulsion, d'orientation et de suivi du processus. Il regroupe les principaux acteurs de la décentralisation (Pouvoir Central, Provinces et représentants des Organisations de la Société Civile). Il a pour mission de partager les succès et les limites du processus de mise en place de la décentralisation dans les Provinces en vue d'adresser des recommandations au Pouvoir Central et aux Gouvernements provinciaux. Il est chargé d'apprécier et d'évaluer le rythme de mise en œuvre du processus de décentralisation (Décret n°08/06 du 26 mars 2008).

Somme toute, capitalisés, ces cadres légal, stratégique et institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation seraient des atouts considérables pour le succès de cette politique congolaise. L'on constate malheureusement que, dix ans après la promulgation de ladite Constitution, le processus de mise en œuvre tarde et peine à suivre convenablement son parcours. Il se situe, en quelque sorte, à la croisée des chemins : entre décentralisation effective et recentralisation, entre progression et régression. Le processus se décline, à vrai dire, sur un registre empreint d'incertitudes (lire Engebert, 1/2012 : 169).

## ECUEILS A SURMONTER DANS L'IMPLEMENTATION DE LA DECENTRALISATION EN RD CONGO

Sans prétendre à l'exhaustivité de la liste, nous relevons dans les lignes qui suivent quelques défis majeurs qui gangrènent le processus de mise en œuvre de la décentralisation en RD Congo.

### LUTTE DES ÉLITES POUR LE POUVOIR ET MANQUE DE VOLONTÉ POLITIQUE AFFIRMÉE

D'après Gaynor (Juin 2013), la décentralisation congolaise « est enracinée dans les luttes des élites pour le pouvoir ». Il constate en effet que « la législation et la documentation des politiques font peu référence aux principes fondamentaux de la décentralisation politique telle qu'elle est

entendue de façon générale – la redevabilité et la participation. Il découle de la pratique une réticence importante au niveau national à céder le pouvoir et à déployer le programme comme prévu initialement » (Gaynor, Juin 2013). Paule Bouvier (Bouvier, 2012) révèle, pour sa part, que les Provinces ont été largement privées des moyens leur permettant de prendre en main leur développement et cette compression des ressources s'est réalisée en grande partie au bénéfice de l'Etat central. La révision de la Constitution de janvier 2011 augmente les pouvoirs du Président de la République en empiétant sur ceux des autorités provinciales. Mais, ajoute-t-elle, cette érosion des Pouvoirs provinciaux parallèle à la consolidation du Pouvoir central est aussi la conséquence des ratés de la gestion des Provinces (Bouvier, 2012). Abordant dans le même sens, J.C. Mashini (Juin 2013) identifie, pour sa part, deux problèmes majeurs qui freinent l'avancée du processus de décentralisation congolaise. D'un côté, la faible capacité de financement par l'Etat, de l'autre, l'absence de volonté politique à réaliser les élections locales, gage d'une vraie décentralisation à la base.

## ABSENCE D'UNE PLANIFICATION CONSÉQUENTE ET TÂTONNEMENT

Pour Paule Bouvier, « l'image que diffuse l'Etat congolais est celle d'un "bateau ivre" naviguant sans boussole, aux prises avec une mer démontée, des bandes de flibustiers et des marins qui mutinent, mais qui néanmoins tient la mer. » (Bouvier, 2014 :47). La déclaration du député congolais (de l'opposition) Fabien Mutomb explicite autrement cette illustration. En effet, déclare-t-il, « ... nous sommes en face d'un pouvoir qui souffle le chaud et le froid, qui a perdu ses repères dans une ambiance de fin de règne » (Anonyme, <http://www.radiookapi.net/2016/02/11/>). Il découle de ces déclarations que le processus de décentralisation en RD Congo est en crise. Il s'inscrit visiblement sur un registre de tâtonnement, conséquence de manque d'une planification conséquente.



Deux cas majeurs permettraient d'illustrer, sans moindre doute, cet état des choses : le contexte de mise en œuvre des 21 nouvelles Provinces et celui de la responsabilisation de leurs autorités.

*LANCEMENT EFFECTIF DES NOUVELLES PROVINCES EN JUILLET 2015 : SOUCI D'EFFICACITÉ OU GESTION PAR DÉFI ?*

La matérialisation du découpage de six provinces en 21 et leur installation sont intervenues au deuxième semestre 2015. Le nombre des Provinces est passé de 11 à 26, comme nous pouvons le constater dans le tableau ci-dessous. Dans celui-ci, les cinq Provinces mises en italique ont gardé le statu quo. Elles n'ont donc pas connu ce découpage (Article 2, Constitution du 18 février 2006 ; RDC-Cour constitutionnelle, Septembre 2015 ; Mashini 2013).

Le principe général adopté pour la définition des 26 Provinces a été celui d'ériger en nouvelles Provinces les districts existant à cette date. Des aménagements y ont cependant été apportés. Les élus du Bas-Congo ont demandé et obtenu de rester une seule Province, malgré la division en trois districts qui existait. De même, les élus de Mai-Ndombe ont demandé et obtenu que le district des Plateaux, détaché en 1990 du district du Mai-Ndombe y soit réintégré pour la constitution des nouvelles Provinces (De Saint Moulin, Avril 2016 : 313-314). Le (re)découpage n'a donc pas été influencé par le poids géographique, encore moins par la fonctionnalité des espaces ou de leur viabilité économique, fort disparates. En revanche, l'architecture des anciens districts résultait déjà d'une logique identitaire, entérinée, consolidée, voire forgée en partie par le pouvoir colonial (Bruneau, 2009-1). Toutefois, une précision mériterait d'être donnée à ce niveau. D'un point de vue administratif, l'entité urbaine de la Ville de Kinshasa est une Province à part entière (article 2 de la Constitution du 18 Février 2006) et est divisée en 24 Communes, regroupées en 4 districts (<http://www.kinshasa.cd/district-et-communes/>). Cependant, elle n'est pas concernée par cette reconfiguration des Provinces.

**Tableau n°1. Provinces de la RD Congo mises en œuvre à partir de juillet 2015**

<b>Anciennes Provinces</b>	<b>Districts avant 2006</b>	<b>Nouvelles Provinces</b>
1. Bandundu	Kwango	1) Kwango
	Kwilu	2) Kwilu
	Mai-Ndombe	3) Mai-Ndombe
	Plateaux	
2. Bas-Congo	Bas-Fleuve	4) Kongo Central
	Cataractes	
	Lukaya	
3. Equateur	Equateur	5) Equateur
	Mongala	6) Mongala
	Nord-Ubangi	7) Nord-Ubangi
	Sud-Ubangi	8) Sud-Ubangi
	Tshuapa	9) Tshuapa
4. Kasai-Occidental	Lulua	10) Kasai-Central
	Kasai	11) Kasai
5. Kasai-Oriental	Tshilenge	12) Kasai-Oriental
	Kabinda	13) Lomami
	Sankuru	14) Sankuru
6. Katanga	Haut-Katanga	15) Haut-Katanga
	Haut-Lomami	16) Haut-Lomami
	Lualaba	17) Lualaba
	Tanganyika	18) Tanganyika
7) Kinshasa	Funa	19) Kinshasa
	Lukunga	
	Mont Amba	
	Tshangu	
8) Maniema		20) Maniema
9) Nord-Kivu		21) Nord-Kivu
10) Province Orientale	Bas-Uele	22) Bas-Uele
	Haut-Uele	23) Haut-Uele
	Ituri	24) Ituri
	Tshopo	25) Tshopo
11) Sud-Kivu		26) Sud-Kivu

Source: notre conception à partir des références susmentionnées.

Dans la formule originale de l'article 226 de la Constitution, ces 25 provinces et la Ville de Kinshasa devraient être installées endéans les trente-six mois qui suivaient l'installation des Institutions politiques prévues par la Constitution. Cela étant, l'installation du Sénat était considérée comme point de départ du délai de la mise en place effective de nouvelles Provinces définies à l'article 2 de la Constitution. Mais en attendant, les onze provinces (dont la ville de Kinshasa) existantes continuaient de fonctionner.

A la faveur de la révision constitutionnelle sanctionnée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, l'article 226 de la Constitution a été modifié dans le sens de la suppression du délai constitutionnel initial, laissant au législateur le soin d'adopter une loi de programmation déterminant les modalités d'installation de ces nouvelles Provinces. En effet, la loi n° 15/004 du 28 février 2015 y était ainsi consacrée.

Bien que située dans la tracée de la Constitution, la présente loi a été, à sa promulgation, diversement appréciée par les Congolais. Elle est intervenue après différentes tentatives controversées de modification de la loi électorale proposée par le Gouvernement. L'opposition politique et certaines Organisations de la Société Civile l'accusaient tout haut de vouloir, par malice, prolonger la vie politique du Président de la République en exercice dont le deuxième et le dernier mandat (de 5 ans) lui reconnu par la Constitution (Art.70 de la Constitution du 18 février 2006)<sup>5</sup> devra en principe prendre fin en décembre 2016. En effet, le projet de loi du Gouvernement conditionnait la tenue de l'élection présidentielle à l'organisation a priori du recensement de la population. Et la durée des opérations du recensement pourrait excéder le délai constitutionnel de l'organisation de l'élection présidentielle. Sous pression, ledit projet de loi a été adopté après nettoyage des dispositions qui suscitaient des controverses, notamment avec le public (Bouvier et Omasombo, 2015 ; Mazembo, Novembre 2015).

Le Gouvernement de la République a ainsi amorcé le processus d'installation des nouvelles Provinces sans prévoir des moyens requis pour

---

<sup>5</sup> Selon l'article 220 de la Constitution du 18 février 2006, le nombre et la durée du mandat du Président de la République font partie des matières qui ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle.

le faire aboutir. En conséquence, entrées en vigueur depuis le mois de juillet 2015, les nouvelles provinces sont restées, jusqu'en fin octobre de la même année, sans exécutifs et Gouverneurs de Province. Certaines d'entre elles sont devenues ingouvernables (cf. Cour constitutionnelle, Septembre 2015). Partant des faits, le contexte ayant caractérisé le fonctionnement effectif des nouvelles Provinces inaugure un système de gestion par défi et par souci d'efficacité.

*CONTEXTE DE RESPONSABILISATION DES AUTORITÉS DES 21 NOUVELLES PROVINCES : NOMINATIONS PUIS ÉLECTIONS DANS UN CLIMAT DE MÉFIANCE ENTRE ACTEURS SOCIOPOLITIQUES*

Dépourvue des moyens nécessaires et se trouvant dans l'impossibilité d'organiser les élections des Gouverneurs et Vice-gouverneurs des nouvelles Provinces, dans les délais légaux, en l'absence de l'installation des bureaux définitifs de leurs Assemblées provinciales, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) a introduit sa requête à la Cour Constitutionnelle en interprétation des articles 10 de la loi de programmation et 168 de la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que modifiée par la loi n°11/003 du 25 juin 2011 et la loi n°15/001 du 15 février 2015 à ce jour.

La Cour Constitutionnelle a, par son Arrêt n° R. Const. 0089/2015 du 08 septembre 2015, sur requête du 29 juillet 2015 de la CENI, ordonné le Gouvernement de la République de prendre sans tarder les dispositions transitoires exceptionnelles pour faire régner l'ordre public, la sécurité et assurer la régularité. Elles ont ainsi pour finalité, assurer la continuité des services publics dans les Provinces concernées par la loi de programmation en attendant l'élection des Gouverneurs et Vice-gouverneurs, ainsi que l'installation des Gouvernements provinciaux, conformément à la législation (RDC-Cour constitutionnelle, Septembre 2015).

## NOMINATION DES COMMISSAIRES SPÉCIAUX ET NATURE DU POUVOIR

Conformément à cet Arrêt, le Chef de l'Etat a, par son Ordonnance n° 15/081 du 29 octobre 2015, nommé les Commissaires Spéciaux du Gouvernement et leurs Adjoints chargés d'administrer les 21 nouvelles Provinces. Ces Commissaires ont été conviés de travailler sans Gouvernement, mais avec des cabinets restreints (Obotela, Novembre 2015 : 797). Ils sont notamment chargés de doter les nouvelles Provinces d'une administration, des services techniques et des infrastructures minimales pour pouvoir créer les balises nécessaires favorables à l'arrivée de nouveaux Gouverneurs (<http://www.radiookapi.net/2015/10/29>). Le vice-Premier ministre et ministre de l'intérieur avait suspendu la convocation des sessions ordinaires par les Assemblées provinciales en attendant la validité de leurs Règlements d'Ordre Intérieur par la Cour Constitutionnelle (<http://www.radiookapi.net/2015/10/01>). Cette mesure a été levée à la veille des élections des Gouverneurs destinés à remplacer lesdits Commissaires spéciaux. En effet, en date du 10 février 2016 que le Président de la CENI avait annoncé que son Institution venait d'obtenir un engagement du Gouvernement pour financer l'élection. Ainsi, avait-il déclaré, « ... à ce jour, les règlements intérieurs de 21 assemblées provinciales sont jugées conformes à la constitution par la Cour constitutionnelle. Ces deux verrous levés, la Ceni vient de décider de l'organisation de ces élections » (Anonyme, <http://www.radiookapi.net/2016/02/10/>).

La RD Congo s'est retrouvée ainsi, pendant une période, en présence des Provinces dotées de la personnalité juridique et jouissant, aux termes de la Constitution, de la libre administration ainsi que l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques, mais dont certaines ont été placées sous commandement des autorités nommées et sans réels contre-pouvoirs en Province.

## ELECTIONS DES GOUVERNEURS DE 21 NOUVELLES PROVINCES ET LEURS REVERS

Le scrutin a été fixé et organisé en date du 26 mars 2016. Les candidats n'ont eu que 10 jours, à dater du jour de l'annonce, pour la préparation et le dépôt des dossiers.

Face à cette annonce, des réactions contradictoires ont été enregistrées. Alors que les acteurs politiques de la Majorité Présidentielle (MP en sigle) ont eu à féliciter la CENI pour cet empressement dans l'organisation de ce scrutin, ceux de l'Opposition politique par contre, pour la plupart de cas, ont accusé la CENI de faire le jeu du pouvoir (Anonyme, <http://www.radiookapi.net/2016/03/12/>). Tout porte à croire que du fait que c'est le Gouvernement qui met à la disposition de la CENI les moyens de son organisation et de son fonctionnement, le camp au pouvoir se serait bien préparé pour affronter ce scrutin. Et par conséquent, il aurait imposé son jeu à la CENI, même sans que celle-ci le devine a priori. Apparemment, comme le constate aussi Média-Congo, la stratégie arrêtée par la MP aurait consisté à rechercher via cette élection du 26 mars 2016, la légitimation des pouvoirs de tous les Commissaires spéciaux. Ils ont été tous alignés comme candidats. Ce qui juridiquement ferait qu'ils soient dédouanés de cette affaire de nomination, sévèrement critiquée, intervenue en marge de mesures exceptionnelles préconisées, autrefois, par l'Arrêt de la Cour Constitutionnelle (<http://www.mediacongo.net/article-actualite-16055.html>, consulté le 22/08/2016). Enfin de compte, la Majorité a renflé environ les deux tiers des postes des Gouverneurs sur un total de 21 (<http://www.radiookapi.net/2016/03/26/>, consulté le 22/08/2016).

Pour un processus électoral crédible, équitable, démocratique et apaisé, la CENI ferait mieux de garder sa neutralité et avoir une conduite que l'on ne saurait reprocher au regard des jeux des politiciens. Elle devrait être au centre du village pour mieux servir la population qui voit en elle une Institution salutaire.

En même temps, les élections locales tant attendues tardent à s'organiser. Les ETD restent toujours sous le commandement des agents du

Pouvoir central, en violation de la Constitution. La population reste ainsi dépourvue des moyens de contrôle sur la gestion locale. Ce qui ne corrobore pas avec l'esprit de décentralisation.

Un regard positif sur la succession des faits permettrait de confirmer que la machine congolaise de décentralisation est, bel et bien, en panne. En plus, elle s'éloigne de plus en plus de son chemin. Le conducteur (Gouvernement) semble bien maîtriser les raisons, mais la population embarquée est condamnée à en subir les conséquences. Cette crise est encore renforcée par les jeux politiques du moment. Le lancement du dialogue politique le 1<sup>er</sup> Septembre 2016, supposé baliser le chemin des élections crédibles et apaisées, se trouve dans l'impasse au regard des divergences persistantes entre acteurs sociopolitiques des différents camps. Les événements tragiques dont le monde a été témoin oculaire, entre les 19 et 20 septembre dernier, qui ont occasionné des pertes énormes en vies humaines et même matérielles dans la capitale congolaise (Ville de Kinshasa) et dans bien d'autres villes de la RD Congo, en sont les résultantes.<sup>6</sup>

## NECESSITE DE CONVOCATION D'UN NOUVEAU FORUM NATIONAL SUR LA DECENTRALISATION EN RD CONGO

Au regard de ce qui précède, nous constatons que le tâtonnement et l'improvisation s'enracinent, désormais, comme des règles de jeu dans le processus de mise en œuvre de la décentralisation en RD Congo. Nous estimons, par conséquent, qu'il y a nécessité de la tenue d'un nouveau Forum national sur la décentralisation. Contrairement à celui de 2007, le Forum pour lequel nous plaçons aurait pour mission à la fois d'évaluation et de redynamisation du processus.

---

<sup>6</sup> Pour plus de détails, surfer sur <http://www.radiookapi.net>

## MISSION D'ÉVALUATION DU PROCESSUS

Partant des faits qui caractérisent le processus de décentralisation en RD Congo, nous osons croire que seul un dialogue franc entre les acteurs clés du processus pourrait aboutir à des résolutions consensuelles susceptibles de doter au système d'un nouveau souffle dont il a besoin. Ce cadre permettrait, à vrai dire, de faire un véritable diagnostic du processus afin de déceler les différents guet-apens, dégager les responsabilités des uns et des autres, pour enfin réorienter le processus dans une vision inclusive et partagée. Selon Rosnert Ludovic Allissoutin, « *les réformes urgentes ne peuvent découler que d'une évaluation sans complaisance de l'existant. L'approche critique n'est donc pas une marque de pessimisme. Elle est le terreau fécond des remises en question et le tremplin courageux du progrès et du changement* » (Allissoutin, 2008 : 157-158). Donc, il faudra trouver des solutions au profit de tous les acteurs, dans les limites des lois du pays et respect des principes de décentralisation.

L'on ne devrait pas perdre de vue l'observation de Vincent Lemeux. Pour lui, « *les politiques de décentralisation ont ceci de spécifique que les instances qui font l'objet de transferts sont dans un rapport donné de centra-décentralisation avec celles d'où vient le transfert. Ils sont les uns par rapport aux autres dans des positions d'acteurs dominants, d'intermédiaires ou d'acteurs dominés, selon les différentes modalités définies par les structurations concrètes des relations de pouvoir. Ces positions de pouvoir dépendent des atouts de pouvoir dont disposent les acteurs périphériques. Une position de pouvoir avantageuse à cet égard augmente les chances d'un acteur d'exercer du pouvoir dans une politique de décentralisation* » (Lemeux, 2001 :55). L'évaluation participative et inclusive permettrait ainsi aux acteurs d'aller au-delà des simples considérations personnelles et parvenir à une vision partagée du processus.

De nos jours par exemple, le Gouvernement congolais évoque les raisons de contraintes budgétaires pour organiser l'ensemble d'élections attendues : nationales, provinciales, urbaines, municipales et locales (Cour constitutionnelle, Septembre 2015). Cette collaboration souhaitée des parties



prenantes permettrait d'aplanir les divergences, pour définir les priorités et donner ainsi de chances de réussite au processus. Face à une telle problématique, nous estimons que s'il faudrait privilégier certaines d'entre elles, et si l'on tiendrait effectivement à promouvoir la politique de décentralisation territoriale en RD Congo, une attention particulière serait requise pour les élections urbaines, municipales et locales qui, du reste, devraient réellement être libres, démocratiques et transparentes. Cela permettrait de se conformer à l'idéal même de la décentralisation.

Toutes choses restant égales par ailleurs, la RD Congo a besoin d'un remède permanent et non pas simplement des mesures bouche-trous qui relèveraient de tâtonnement et de l'improvisation. Seule une évaluation franche et participative, couplée des vrais débats sur le processus entre parties prenantes seraient à même de conduire à des solutions efficaces et durables ; solutions souhaitées pour la redynamisation dudit processus.

## MISSION DE REDYNAMISATION DU PROCESSUS

Selon la CTAD, les objectifs de la décentralisation en RD Congo, comme partout en Afrique, sont : l'approfondissement de la démocratie locale ; le développement local et la lutte contre la pauvreté (CTAD, Mai 2013 :11). Ce serait dans cette logique que le Colloque sur la décentralisation et le développement locale tenu à Kinshasa, du 9 au 11 décembre 2014 avait recommandé aux partenaires techniques et financiers de bien vouloir appuyer la mise en œuvre effective de la décentralisation au niveau local (RDC-Ministère de la Décentralisation et Affaires coutumières, Décembre 2014).

Au regard des étendues des circonscriptions territoriales congolaises, le citoyen congolais serait plus proche de la Commune, du Secteur et de la Chefferie que de la Province. La faible prise en compte de cet aspect dans le processus a fait que, dix ans après, les mécanismes de la décentralisation sont restés non maîtrisés par la majorité du peuple congolais. Les différents rapports de la CTAD le confirment sans aucune ambiguïté. Il ressort de ces sources officielles que l'appropriation du processus par les citoyens reste

l'un des défis majeurs à résoudre.<sup>7</sup> Il apparaît ainsi logique de responsabiliser d'abord les collectivités locales si l'on veut réellement réussir dans cette démarche. Et en même temps l'Etat devrait s'engager à finir avec l'adoption et la promulgation des autres lois sur la décentralisation qui demeurent en souffrance, notamment celles de la fonction publique. Mais aussi poursuivre avec les processus d'encadrement et de sensibilisation des acteurs locaux, et de vulgarisation des différents textes relatifs au processus de décentralisation.

A notre avis, la redynamisation du processus de décentralisation en RD Congo devrait porter sur un dispositif qui permettrait de le reconstruire à partir d'en bas si l'on veut lui doter beaucoup de chances de réussir. Les acteurs d'en bas doivent d'abord se reconnaître dans le processus pour arriver à désigner ou à élire efficacement leurs représentants des niveaux provincial et national. Et donc pour son efficacité, le Forum pourrait réunir les acteurs de tous les niveaux de gouvernance territoriale (nationale, provinciale et locale) et de toutes tendances confondues (sociale, politique, économique) pour vue que chacun apporte sa pierre à l'édifice. La décentralisation ne devrait pas être considérée comme l'affaire d'une catégorie spécifique des gens.

Somme toute, si l'on veut sauver le processus de décentralisation en court en RD Congo, l'on devra convoquer un Forum national de l'évaluation et de redynamisation dudit processus. Les représentants des différentes parties prenantes pourraient ensemble faire le diagnostic sans complaisance de l'existant, en dégager les forces, faiblesses, opportunités et menaces. Ce diagnostic permettrait, enfin, de définir des nouveaux repères pour des nouvelles orientations du processus en vue de sa réussite.

---

<sup>7</sup> Les différents rapports annuels (de 2010 à 2014) de la CTAD portant sur les états de mise en œuvre de la décentralisation en RD Congo font mention de ce défi.

## CONCLUSION

Le processus congolais de la décentralisation reste marqué par des insuffisances. Son bilan reste, dix ans après, moins satisfaisant. Le processus est mal parti depuis son déclenchement en 2006. Les institutions politiques provinciales (gouvernements et assemblées) ont été installées en 2007 sans que les lois définissant les attributions et les modes d'exercice de leurs compétences respectives, les relations entre les Provinces et le Pouvoir central d'une part et les ETD d'autre part ne soient promulguées. Une situation qui a consacré le système que nous pourrions qualifier de « gestion à la poubelle » (cf. Makala, 2008), d'une « gouvernance tâtonnante ».

Face à cet état de chose, nous estimons que le salut du processus ne pourrait que provenir de son diagnostic à fond, réalisé par les parties prenantes réunies dans un cadre de discussion, toutes animées de la volonté de déboucher à des résolutions pragmatiques, exécutoires et exécutoires. Dans ce sens, les propos de Mudimbe nous paraissent interpellant : « *Il faut, justement, savoir marcher tout droit. Parfois on se foule au pied, parfois on est fatigué. L'essentiel c'est de reprendre et de continuer tout droit* » (Mudimbe, Novembre 2015 : 794). Le succès d'une pareille entreprise requiert, reprenant les mots de Vunduawe, « *des hommes compétents, crédibles et surtout politiquement engagés. (...) Il nous faut des hommes à l'esprit décentralisé pour conduire le programme de décentralisation* » (Vunduawe, Juin-Juillet-Août 1982 : 342).

## REFERENCES

- Allissoutin, R.L. (2008), *Les défis du développement local au Sénégal*, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA).
- Allogho-Nkoghe, F., (2013), « Décentralisation et citoyenneté au Gabon : problèmes, enjeux et perspectives », In Allogho-Nkoghe, F. (dir.), *Décentralisation et développement local au Gabon. Une mise en perspective*, (Paris : Publibook université).
- Anonyme, « Election des gouverneurs en RDC : avis contrastés après la publication du calendrier », <http://www.radiookapi.net/2016/02/11>, consulté le 16 février 2016).
- Anonyme, « La décentralisation congolaise est en panne », sur <http://www.lalibre.be/actu/international/>, consulté le mercredi, 10 décembre 2014.
- Anonyme, « RDC : suspension des sessions ordinaires des assemblées de nouvelles provinces », <http://www.radiookapi.net/2015/10/01/>, consulté le 07/10/2016.
- Anonyme, « Joseph KABILA nomme les commissaires spéciaux de nouvelles provinces », <http://www.radiookapi.net/2015/10/29>, consulté le 20/01/2016.
- Anonyme « RDC : la CENI fixe l'élection des gouverneurs des nouvelles provinces au 26 mars 2016 » <http://www.radiookapi.net/2016/02/10>, consulté le 16/02/2016.
- Anonyme, « RDC : la Majorité (présidentielle) salue la liste des candidats gouverneurs, l'opposition crie au 'retour du Parti-Etat' ». <http://www.radiookapi.net/2016/03/12>, consulté le 19/08/2016.
- Arrêté ministériel n°033 du 25 juillet 2008 portant organisation et fonctionnement de la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (RD Congo).
- Belaïd, N. (2000), « Le concept d'autonomie locale au sud de la Méditerranée : des interprétations spécifiques ? L'expérience tunisienne », In *Autonomie locale et régionalisation en Méditerranée. Etudes et travaux n°67 : Actes du séminaire international organisé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en partenariat avec les autorités marocaines*, Rabat (Maroc), 2-3 décembre 1999, (Ed. du Conseil de l'Europe) : 37-48.
- Bouvier, P. (2012), *La décentralisation en République Démocratique du Congo : de la première à la troisième République, 1960-2011*, (Bruxelles-Tervuren : Le Cri édition-Musée royal de l'Afrique centrale).
- Bouvier, P., (2014), « Les aléas de la décentralisation en République Démocratique du Congo », in Jean OMASOMBO et Paule BOUVIER (dir.), *Décentralisation et espaces de pouvoir*, (Tervuren : Musée royal de l'Afrique centrale).
- Bruneau, J.-C. (2009-1), « Les nouvelles Provinces de la République Démocratique du Congo : construction territoriale et ethnicités », in *L'espace politique* (Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique). <https://espacepolitique.revues.org/1296>

- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- CTAD (avec la collaboration scientifique de la Cellule d'appui politologique Afrique-Caraïbes), La décentralisation en bref, Mai 2013.
- CTAD, Etat des lieux du processus de la mise en œuvre de la décentralisation en République Démocratique du Congo et les perspectives à la date du 07 mai 2012, Mai 2012a (Archives CTAD).
- CTAD, Etat des lieux du processus de la mise en œuvre de la décentralisation en République Démocratique du Congo et les perspectives à la date du 09mai 2012, Mai 2012b (Archives du CTAD).
- Décret n°08/06 du 26 mars 2008 portant création d'un Conseil National de mise en Œuvre et de Suivi du Processus de la Décentralisation en République Démocratique du Congo.
- Englebert, P., « Incertitude, autonomie et parasitisme : les entités territoriales décentralisées et l'Etat en République démocratique du Congo », In *Politique africaine*, 125, 1/2012.
- Gaynor, N. (Juin 2013), *Gouvernance locale, Conflits et Consolidation de la paix en République Démocratique du Congo*. Rapport de recherche élaboré en collaboration avec le Programme de Gouvernance et Genre de Trócaire RDC, (Irlande : DCU/Dublin City University).
- Lemeux, V., (2001), *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, (Montréal (Québec) : Les presses de l'université de Montréal).
- Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces (pp.97-121). In CTAD. 2009). Recueil des textes légaux et réglementaires sur la décentralisation en République Démocratique du Congo, Vol. I.
- Loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015, déterminant les modalités d'installation des nouvelles Provinces (RD Congo).
- Makala Nzengu, P. (2008), *Politique publique et Gestion du Secteur Agricole et Rural en RD Congo*. Evaluation des politiques agricoles fondées sur la cueillette, la périphérisation et la dépendance alimentaire à l'importation, (Kinshasa : CAVTK).
- Mashini, J.C., (Juin 2013), « La dynamique de l'organisation territoriale en République Démocratique du Congo et le processus d'une décentralisation inachevée », In *Congo-Afrique*, n°476.
- Mazembo Mavungu, E., (Novembre 2015), « Politique et Territoire en RD Congo. Une analyse du processus d'installation de nouvelles provinces », in *Congo-Afrique*, N°499 : 724-745.
- Muamba, P. (Juin-Juillet-Août 2015), « Décentralisation en RD Congo : mythe et réalité ?, in *Congo-Afrique*, n°496.
- Mudimbe, V.Y., (Novembre 2015) « La patience de la différence africaine » (Interview accordée à Emmanuel Bueya), in *Congo-Afrique*, n°499.

- Muyengo Kyalangilwa, J., (s.d.), « Organisation administrative de la RDC à la veille de la 3<sup>e</sup> République en 2005 », <http://www.congoforum.be/fr/> (consulté le 08/10/2016).
- Muyila Tshiyembe, (2012), *Quel est le meilleur système politique pour la République Démocratique du Congo : Fédéralisme, Régionalisme ou Décentralisation ?* Coll. Géopolitique mondiale. (Paris : L'Harmattan).
- Obotela Rashidi, N., (Novembre 2015), « Afrique-Actualités, Octobre 2015 : République Démocratique du Congo », in *Congo-Afrique*, n°499.
- RDC-Cour Constitutionnelle, Arrêt n° R. Const. 0089/2015 du 08 septembre 2015 enjoignant au Gouvernement de prendre des dispositions transitoires exceptionnelles, disponible sur <https://congolesemediafreedomdefenders.files.wordpress.com/>, consulté le 26/01/ 2015).
- RDC-Ministère de la Décentralisation et Affaires coutumières, Colloque sur la décentralisation et le développement local en RDC (déclaration finale et Recommandations), 9-11 décembre 2014 (Archives de la CTAD).
- Vunduawe Te Pemako, (Juin-Juillet-Août 1982), « La décentralisation territoriale des responsabilités au Zaïre. Pourquoi et Comment ? (deuxième partie), In *Zaire-Afrique*, n°166.
- Vunduawe Te Pemako, F., (Février 2009), « La dynamique de la décentralisation territoriale en RD Congo », In *Congo-Afrique*, n°432.

## A PROPOS DE L'AUTEUR

**Peter Ngala Ntumba Kabashadi** est Doctorant en Sciences Sociales à Kuleuven, où il est rattaché au *Public Governance Institute* (Belgique). Il prépare sa Thèse de doctorat sous la supervision des Professeur Dr. Annie Hondeghem et Matthieu Zana Etambala. Ses recherches portent essentiellement sur la décentralisation et la participation citoyenne dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural en RD Congo. Il est actuellement Chef de Département des Sciences Politiques et Administratives à l'Université Officielle de Mbuji-Mayi (RD Congo). Emails: [ngalapeter16@yahoo.fr](mailto:ngalapeter16@yahoo.fr); [peter.ngalantumba@student.kuleuven.be](mailto:peter.ngalantumba@student.kuleuven.be)