

Démembrement des provinces et nouvelle territorialisation en République démocratique du Congo : logiques, attentes, contraintes et défis

AUTEUR

Étienne NGOIE, Université pédagogique nationale (RDCongo)

RÉSUMÉ

La nouvelle recombinaison territoriale qui permet à la RDCongo de répondre aux enjeux de la mondialisation est à la fois contraintes et défis. Si elle consiste à rapprocher le pouvoir des citoyens et à octroyer aux provinces l'autonomie politique et de gestion, elle a été lancée neuf ans après son adoption sans qu'aucune instance politique ne se soit assurée de la réalité du transfert des compétences et des ressources acquises par la constitution de la troisième république. Le fonctionnement et l'autorité de ces provinces démontrent que jusque-là le système de gestion du pouvoir provincial est centralisé par accaparement de ses ressources au niveau étatique. Face à cette situation, le découpage territorial réalisé est appelé à inscrire les provinces dans la compétitivité et l'innovation. De ce point de vue, ce peut-être considéré comme un gain, car les développements à venir seront l'œuvre d'une planification participative des provinces avec leurs populations respectives, soutenue au départ par le pouvoir central au vu de l'extrême précarité de leur situation socio-économique.

MOTS CLÉS

Découpage territorial, provinces, transfert de compétences, ressources, développement

ABSTRACT

The new territorial reorganization which enables RDCongo to deal with the stakes of globalisation is at the same time constraints and challenges. If it consists in moving closer to the power of the citizens and to grant to provinces the political autonomy and of management, it was launched nine years after its adoption with no guarantee from any political authority that competences and resources were actually transferred as stated in the constitution of the third republic. The installation of the provinces as well as that of their authorities demonstrates that until now the management system of provincial power keeps being centralised by the monopolisation of its resources by the State. In the front of this situation, the territorial reorganization is meant to lead the provinces into competitiveness and innovation. Seen as such, it can be profitable, because the coming developments will result from participative planning of the provinces and their respective populations, assisted at the beginning by the central power with regard to the extreme precariousness of their socioeconomic situation.

KEYWORDS

Territorial division, Provinces, Transfer of competences, Resources, Development

INTRODUCTION

La nouvelle territorialisation en RDCongo est considérée comme un programme de développement. Mais, sa mise en œuvre n'a pas encore apporté aux provinces les conditions nécessaires de production de richesses, comme en Inde, permettant de remplacer la

planification centrale de l'État (Mathur, 1997). Deux raisons expliquent cette situation : la voracité du pouvoir central et la mauvaise gouvernance économique et financière. La voie de la réussite recommande aux dirigeants des provinces d'user, avec la participation de la base, d'imagination créatrice, notamment pour planifier à moyen et long terme les objectifs de production pour satisfaire les besoins. Tous les acteurs du territoire émettent le besoin de renouveau territorial par la réorganisation des provinces, en dépit de l'absence de volonté politique et de culture démocratique chez certains, qu'il faut dépasser pour gagner la bataille de la régénération. En quatre points ci-dessous, nous avons tenté de construire l'essentiel de la présente réflexion :

- la permanence de la technique de découpage territorial auquel la RDCongo recourt toujours pour résoudre des tensions politiques, ainsi que sa nouvelle logique ;
- le rapprochement des administrés en direction de l'administration provinciale, pour rendre tangible la présence de l'État ;
- le poids des contraintes et pesanteurs de tout ordre liées à la création de nouvelles provinces ;
- le découpage territorial comme outil du développement du territoire national.

Carte 1. 11 provinces de la RDCongo avant le découpage, 1988



1. LE DÉCOUPAGE TERRITORIAL EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : PERMANENCE DE LA TECHNIQUE ET LOGIQUES NOUVELLES

Tout au long de son existence politique, la RDCongo s'est appuyée sur des découpages du territoire pour organiser sa territorialisation. En 1924, le système colonial belge créa 4 grandes provinces pour mieux contrôler la mobilité des personnes : Équateur, Province orientale, Congo-Kasaï et Katanga. À la suite de la crise mondiale, en 1933, le nombre des provinces est passé à 6, reprenant les noms de leurs chefs-lieux respectifs : Coquilhatville, Stanleyville, Costermansville, Lusambo, Elisabethville et Léopolville. Près de 15 ans après, toutes sauf une changent de noms (Équateur, Province orientale, Kivu, Kasai, Katanga et Léopolville), jusqu'à l'indépendance de la RDCongo en 1960, moment où elles jouissent enfin d'une autonomie politique. Pour résoudre le chaos de la guerre civile faisant suite à l'indépendance, 21 provinces furent créées en 1963, puis fusionnèrent trois ans après en 8 provinces, alors que tout le pays subit de nouvelles

dénominations : le Congo devient Zaïre, et les provinces des régions. Puis, dans l'optique d'un redécoupage en 1988, le gouvernement a retenu la province du Kivu à titre expérimental en la découpant en 3 provinces : Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu. À cette époque, la RDCongo compte alors 11 provinces (de Saint-Moulin, 1992).

En 1997, l'avènement de Laurent Kabila restaure quelques dénominations d'avant 1970 ; le Zaïre redevient Congo et les régions, des provinces. La reprise de la guerre a désintégré le pays de 1998 à 2003 ; des pans entiers de territoires sont tombés sous contrôle de groupes militaires locaux et étrangers, ainsi que de troupes régulières du Rwanda, de l'Ouganda, voire du Burundi. La RDC tentait alors d'exister, mais elle était un vaste espace divisé en plusieurs administrations. Afin d'instaurer une paix durable et stable, elle opta pour une nouvelle réforme qu'elle inscrit dans la recherche d'un nouvel équilibre et d'un consensus national avec un partage plus consensuel des ressources, tout en préservant l'intégrité du pays. Aux termes de l'article 2 de la Constitution du 18 février 2006, la RDCongo comprend la ville de Kinshasa, sa capitale, et 25 provinces. Cette nouvelle législation fait de la province une composante politique et administrative du territoire, dotée d'une personnalité juridique et gérée par des organes locaux : l'assemblée provinciale, élue au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, est l'organe délibérant ; le gouvernement provincial est l'organe exécutif. Le gouverneur et le vice-gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois par les députés provinciaux, au sein ou en dehors de l'assemblée provinciale ; ils sont investis par ordonnance du président de la République (Vundwawe, 2009). Pour fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces, la loi organique sur la décentralisation est promulguée en 2008 (*op. cit.*). Dans cette perspective, les provinces peuvent créer des services publics provinciaux et locaux. Le transfert des compétences voulu par la constitution se traduit par des dispositions financières sous forme de rétrocession de 40 % des recettes à caractère national (Mabi, 2009). Comme on le voit, cette réforme a opéré dans le texte un réel transfert des compétences, des charges et ressources au profit des provinces et entités territoriales décentralisées.

Carte 2. Nouveau découpage territorial de la RDCongo en 26 provinces, 2015



2. LE REDIMENSIONNEMENT DU TERRITOIRE DU CONGO COMME MOYEN DE RAPPROCHER SES ENTITÉS ÉLOIGNÉES DE L'ADMINISTRATION PROVINCIALE ET DE RENFORCER LA PARTICIPATION POLITIQUE DE SES CITOYENS

En dépit du suffrage du peuple requis lors du référendum de 2005, la réforme relative au découpage territorial s'est réalisée en son absence. Pourtant, par essence, la décentralisation met la population au centre du processus par son implication active (Raogo, 2001). Sous cet angle, l'objectif de cette réforme est le développement du pays à partir de sa base grâce entre autres au rapprochement des administrés en direction de l'Administration, par une meilleure division du travail entre pouvoir central et pouvoirs provincial et local, ainsi qu'une répartition équitable des ressources du pays, entre le pouvoir central et le pouvoir local, d'une part, et entre les provinces suivant les principes de leur capacité contributive et de la solidarité, d'autre part (Muzito, 2015b). Pour y parvenir de façon efficace, la population doit s'approprier la réforme pour veiller à ce que cet esprit de décentralisation soit respecté et que les dispositions juridiques formelles reflètent ses préoccupations et les réalités dans lesquelles elle vit. Il lui est ainsi nécessaire d'acquérir un certain nombre de compétences et d'aptitudes, notamment une bonne compréhension des textes relatifs à la décentralisation et une bonne lecture des enjeux pour participer et intervenir efficacement au niveau local dans les processus de prise de décisions qui les concernent. La population doit être convaincue qu'elle est une pièce maîtresse et doit exiger des collectivités qu'elles lui rendent compte de la gestion des affaires locales. Cependant, la pauvreté et l'analphabétisme qui sévissent en RDCongo freinent la participation active de sa population et, en conséquence, son accès à une information de qualité (CTAD, 2013). Là où elle existe, elle apparaît en effet souvent teintée de discours partisans. En raison du niveau de pauvreté actuel, la population, qui perçoit les principes de la gouvernance démocratique comme essentiels à l'expression de ses initiatives, veut que des mesures concrètes susceptibles de résoudre ses problèmes quotidiens soient réellement mises en œuvre (*op. cit.*).

3. CRAINTES ET PESANTEURS DANS LE PROCESSUS D'INSTALLATION DES NOUVELLES PROVINCES

Le processus d'installation des nouvelles provinces et celui de leurs autorités vient d'être engagé, mais le pays est pauvre, souffrant d'un taux de chômage de 70 %, d'un grand déficit en infrastructures de base, sans budget d'État. Elle devait pourtant organiser les élections provinciales courant 2015 (Muzito, 2015b), alors que, d'après une certaine opinion, le tribalisme y est fort présent. À cet égard, le démembrement vient plus poser des problèmes qu'il n'en résout. Les 11 anciennes provinces ne disposaient pas de cadre légal pour le recrutement et la carrière de leur personnel au sein de la fonction publique provinciale ou locale et ont fonctionné sans caisse de péréquation nécessaire pour le financement des investissements à faible capacité fiscale contributive. En matière du transfert des pouvoirs, elles étaient privées des pouvoirs politiques et administratifs pourtant dévolus par la Constitution. Elles dépendaient du personnel des services déconcentrés de l'État même pour les domaines relevant de leur compétence exclusive. Sur la rétrocession de 40 % des recettes à caractère national, montant inscrit au budget de l'État chaque année et dû aux provinces, elles n'en recevaient en moyenne que 10 % (Muzito, 2015a). Comme on le voit, les anciennes provinces, à l'origine des nouvelles, sont porteuses de faiblesses sur tous les plans. Ainsi, cet héritage n'a pu leur permettre ni de faire fonctionner leurs institutions sur l'année 2015, ni de rémunérer leurs personnels. La plupart ne disposent pas d'un minimum d'unités économiques pour leur

développement du fait de l'absence de réseaux routiers d'intégration locale, provinciale et nationale, de dessertes agricoles, d'unités d'adduction d'eau, de centrales hydroélectriques et de réseaux bancaires. Certaines ont hérité de groupes rebelles alors que d'autres sont occupées par une seule et même tribu (Ngoie, 2014). Quel peut alors y être le sort de ressortissants d'autres provinces ou d'autres tribus qui y vivent ?

Ce tableau présente un État en faillite, dans lequel les provinces nouvellement créées sont elles aussi en faillite avant même leur naissance. Cette situation tient au fait que la précipitation et l'improvisation avec lesquelles le gouvernement les met en place démontrent qu'il a nettement l'intention de les maintenir dans un système de gestion centralisée des pouvoirs par l'accaparement de leurs ressources et le non-transfert de leurs compétences exclusives. Pour ce faire, elles méritent le qualificatif de « coquilles vides » (Muzito, 2015a) qui leur sont accolés.

4. LE DÉCOUPAGE TERRITORIAL COMME INSTRUMENT DE LA RÉGÉNÉRATION DES PROVINCES DÉMEMBRÉES PAR LE BIAIS DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Est-il toujours opportun pour la RD Congo de passer à 26 provinces ? La réponse est oui à condition que le gouvernement crée une nouvelle vision, gage d'un transfert réel des pouvoirs et des ressources au profit de ces provinces et de leurs entités territoriales décentralisées. Dans cette perspective, il est appelé, à travers l'exercice 2016, à budgétiser au profit des provinces, et à leur verser, en plus des 40 % de la rétrocession, 10 % des fonds de péréquation pour leur permettre de financer leur installation, avant la mise en place effective de la caisse nationale de péréquation. L'État doit ensuite s'engager à leur verser désormais la totalité des crédits liés aux investissements provinciaux en vue d'améliorer leurs ressources et de renforcer leurs capacités d'intervention concernant les investissements de proximité en matière agricole et social et d'infrastructure routière (Muzito, 2015a). Enfin, il doit procéder à la mise en place rapide de la caisse de péréquation, pour tenter de corriger les déséquilibres qui caractérisent aujourd'hui la répartition du revenu national. Les dirigeants des nouvelles provinces doivent proposer des alternatives intégrant la mise en place des programmes appropriés et associer les populations au processus de recherche de solutions (Ngoie, 2014). Par ailleurs, la régénération des provinces démembrées peut aussi passer par le biais de l'entreprise privée. Cette formule est aujourd'hui d'usage dans la politique urbaine partout dans le monde, dans le cadre de contrats que le secteur public passe avec le secteur privé (*op. cit.*). Les autorités des nouvelles provinces, en partenariat avec les capitaux privés, peuvent créer des infrastructures économiques et sociales de base et des axes routiers d'intégration intra et interprovinciale, indispensables pour la création d'un marché intérieur et son ouverture aux investisseurs étrangers.

CONCLUSION

Le découpage territorial des nouvelles provinces est une réponse de la RD Congo au défi d'une politique territoriale de développement fondée sur la gouvernance participative. Il ouvre la porte à de multiples opportunités d'investissement dans tous les secteurs au regard du potentiel naturel congolais. Cependant, il ne produira d'effets que s'il existe, comme en Bolivie, une meilleure adéquation entre pouvoir provincial et central. Le niveau d'intervention de ce dernier sera complémentaire (Tuchsneider, 1997) et peut être au départ de l'ordre de 25 % pour financer le secteur social. Cette relation doit fonctionner sous la vigilance de la population. Une telle démarche, à laquelle peut s'associer le

secteur privé, a pour objectif d'offrir aux provinces nouvellement créées les infrastructures socio-économiques dont elles ont besoin pour leur propre développement.

RÉFÉRENCES

- Cellule technique d'appui à la décentralisation (CTAD), 2013, *La décentralisation en bref*, Kinshasa, CTAD–Cellule d'appui politologique Afrique Caraïbes.
- De Saint-Moulin L., 1992, « Histoire de l'organisation administrative du Zaïre », *Zaïre-Afrique*, n° 261, pp. 29-54.
- Mabi M., 2009, « Décentralisation et problématique de fiscalité », *Congo Afrique*, n° 432, pp. 46.
- Mathur K., « Le défi de la décentralisation en Inde : le *panchayati raj* (pouvoir local) », in Centre tricontinental (dir.), 1997, *Pouvoirs locaux et décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 75-92.
- Muzito A., 2015a, « Des morts nés ? », *La Prospérité*, n° 4003, pp. 16.
- Muzito A., 2015b, « RDC, un État sans province », *La Prospérité*, n° 4073, pp. 18.
- Ngoie E., « Communauté internationale, mondialisation et souveraineté des États en Afrique », in Kambayi J (dir.), 2014, *RDCongo. Comprendre l'histoire et l'identité de l'État*, Kinshasa, Eugemonia, 30-47.
- Raogo A., 2001, *L'État africain face à la décentralisation*, Paris, Karthala.
- Tuchsneider D., 1997, « La planification participative municipale en Bolivie », in Centre tricontinental (dir.), *Pouvoirs locaux et décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 179-194.
- Vundwawe T., 2009, « La dynamique de la décentralisation en RDC », *Congo Afrique*, n° 432, pp. 43.

L'AUTEUR

Étienne Ngoie

Université pédagogique nationale
Kinshasa, RDCongo
etiennengoie@gmail.com