

La territorialisation de l'action publique à l'épreuve des faits en République démocratique du Congo

Dynamiques et paradoxes

AUTEURS

Jethro KOMBO YETILO, Jonathan MBUANGI SABIN

RÉSUMÉ

La constitution congolaise de 2006 a conféré aux institutions infranationales – les provinces en particulier – des pouvoirs étendus en ce qui concerne le développement et la mise en œuvre de politiques publiques sectorielles. En outre, pour rapprocher la population de centres de décisions, cette territorialisation de l'action publique est accompagnée d'une ingénierie territoriale, faisant passer le nombre de provinces de 11 à 26. Mais plus d'une décennie après la promulgation de cette constitution – et plus de deux ans après l'installation de nouvelles provinces – force est de constater que ces entités ne jouissent que d'une très faible légitimité. On assiste paradoxalement à la reproduction du pouvoir d'État congolais, remettant ainsi en cause le processus même de territorialisation des politiques publiques et de son corollaire la décentralisation.

MOTS-CLÉS

Territorialisation, découpage territorial, transfert de compétences, décentralisation, action publique

ABSTRACT

The Congolese constitution of 2006 has given subnational institutions –especially provinces– broader powers in the development and implementation of sectoral public policies. In addition, to bring the population closer to decision-making centres, this territorialisation of public action has gone with territorial engineering, increasing the number of provinces from 11 to 26. But more than a decade after the promulgation of this constitution –and more than two years after the installation of new provinces– it is clear that these entities enjoy only a very weak legitimacy. Paradoxically, we are witnessing the reproduction of Congolese state power, thus calling into question the very process of territorialisation of public policies and its corollary decentralisation.

KEYWORDS

Territorialisation, Territorial division, Transfer of competences, Decentralisation, Public action

INTRODUCTION

La RD Congo a connu au cours des dernières décennies de nombreuses réformes administratives. Si la plupart d'entre elles n'ont principalement porté que sur le nombre d'entités territoriales, sur leur statut juridique, et très souvent, sur leurs appellations respectives, celle instituée par la constitution de 2006 va plus loin car elle entend faire des provinces et des entités territoriales décentralisées de vrais acteurs de développement (Kombo Yetilo, 2010). Mais à ce jour, cette territorialisation des politiques publiques est mise à mal, entre autres, par le manque de volonté politique du gouvernement central qui, non seulement se retient de transférer aux provinces les compétences et les ressources qui leur sont dévolues, mais se sert également de l'ingénierie territoriale et de la décentralisation pour reproduire et renforcer son pouvoir au niveau local. Aussi cette communication a-t-elle pour ambition d'analyser le

lien qui existe entre la territorialisation de l'action publique et les modes de reproduction du pouvoir d'État dans le contexte de la République démocratique du Congo (RD Congo). Elle oscillera autour de trois points, à savoir la compréhension de la territorialisation de l'action publique, la nouvelle ingénierie territoriale en RD Congo, et les défis et contraintes de la territorialisation de l'action publique dans ce pays.

1. LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE : PRÉCISION TERMINOLOGIQUE

Comme le note Douillet, le terme territorialisation reste relativement flou quant à ce qu'il désigne, car on le confond parfois avec la décentralisation et on l'associe souvent à la montée en puissance des acteurs locaux ou à la valorisation de la proximité (2003). Bien que la territorialisation de l'action publique implique l'existence des structures décentralisées (Giraut & Antheaume, 2005), les deux termes ne sont pas interchangeables pour autant. Si la décentralisation suppose le transfert des pouvoirs, des compétences et des ressources au profit des institutions infranationales (régions, provinces, départements, villes, etc.) de préférence élues, la territorialisation implique ce que Giraut et Antheaume qualifient de « passage du principe de pavage homogène à une gestion différenciée des territoires » (*ibid.*), c'est-à-dire d'une politique uniforme – pour laquelle les mêmes règles sont applicables sur l'ensemble du territoire national – à une modulation des politiques sectorielles et des dispositifs de développement adaptés aux spécificités locales et régionales. Basée sur l'idée selon laquelle, pour agir de façon plus efficace, les problèmes à prendre en charge collectivement et les solutions pour y répondre doivent être identifiés et traités localement, la territorialisation de l'action publique est très proche de la notion de gouvernance territoriale, en ce sens qu'elle suggère d'associer les partenaires locaux (élus, groupes sociaux, entreprises, associations, habitants, etc.) à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'action publique (Dubresson & Jaglin, 2005).

2. LA NOUVELLE INGÉNIERIE TERRITORIALE EN RD CONGO

La nouvelle organisation territoriale est régie par la Constitution de 2006 ainsi que deux lois organiques adoptées en 2008, l'une relative à la libre administration des provinces, l'autre détaillant l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées¹ (ETD) et leurs rapports avec le gouvernement central et les provinces. Il convient de noter qu'avant la promulgation de ces lois, les provinces et les ETD avaient le statut d'entités déconcentrées, c'est-à-dire que leur personnel était nommé par l'État central et qu'elles n'avaient pas d'autonomie juridique, administrative, financière et politique (Englebert, 2012). Avec la réforme, elles acquièrent cette autonomie ainsi que de nombreuses autres compétences. Par ailleurs, la réforme a institué deux niveaux distincts du pouvoir de l'État : le pouvoir central et le pouvoir provincial. Les provinces sont de ce fait des entités territoriales politiques régionalisées, bien que relevant toujours de l'État unitaire (Vunduwawe, 2009).

Cette constitution a institué une autre réforme qui concerne le démembrement de certaines provinces, faisant ainsi passer leur nombre de 11 à 26. Ce découpage en provinces plus réduites comporte un gros avantage, celui de rapprocher la population de centres de décisions et de réduire le nombre d'échelons intermédiaires qui accroissent la lourdeur administrative. On pourrait seulement regretter que ce redécoupage n'ait pris en compte ni le poids démographique, ni la fonctionnalité des espaces, moins encore la viabilité économique des provinces, fort disparates (Bruneau, 2009).

1 Les ETD sont des subdivisions au sein des provinces ; il s'agit des villes, des communes, des secteurs et des chefferies.

Signalons toutefois que, si en RD Congo beaucoup parlent indistinctement de décentralisation et de découpage territorial, cela ne signifie pas que les deux vont toujours ensemble. En effet, la décentralisation peut être réalisée sans qu'il y ait nécessairement découpage territorial. De même, la réorganisation du territoire peut se faire en l'absence de décentralisation. Si le découpage vise le plus souvent une administration de proximité, il n'est pourtant pas synonyme de décentralisation, car ce n'est pas le nombre de provinces ou d'entités territoriales qui fonde la décentralisation, mais plutôt les compétences et pouvoirs dont elles jouissent réellement, ainsi que les ressources dont elles disposent.

3. DYNAMIQUES ET PARADOXES DE LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

3.1. Territorialisation de l'action publique : ce que prévoit la loi congolaise

Conscient du fait que le modèle d'organisation et de planification centralisé de l'espace qui a longtemps prévalu en RD Congo était à bout de souffle et s'avérait incapable d'assurer un meilleur équilibre territorial, de réguler la croissance urbaine, de conduire et d'impulser des démarches stratégiques aux différents niveaux de l'action publique, le législateur a accordé aux provinces des compétences exclusives dans 29 domaines, dont la santé, l'enseignement primaire et secondaire et la fonction publique provinciale². Il incombe donc aux autorités provinciales, en s'associant à d'autres partenaires locaux, d'identifier et de traiter localement les problèmes à prendre en charge et d'élaborer des politiques publiques dans les domaines dans lesquels elles détiennent l'exclusivité de compétences³. Bien que la constitution et les lois congolaises n'utilisent pas le mot territorialisation, il est évident qu'il s'agit bel et bien d'une territorialisation de l'action publique – telle que nous l'avons définie ci-dessus – que préconisent ces textes, c'est-à-dire le passage d'une politique uniforme pour laquelle les mêmes règles sont applicables sur l'ensemble du territoire national, à des politiques adaptées aux spécificités et aux besoins de chaque province.

3.2. Défis et contraintes à l'émergence de la territorialisation de l'action publique

Jusqu'en 2015, soit environ dix ans après la promulgation de la constitution, les 11 provinces étaient toujours privées des pouvoirs politiques et administratifs pourtant dévolus par la constitution. C'est le gouvernement central, à travers ses différents ministères sectoriels (santé, enseignement primaire et secondaire, fonction publique), qui continuait à gérer lesdits pouvoirs. C'est encore le cas aujourd'hui. Par ailleurs, les provinces ne disposent toujours pas d'un cadre légal pour le recrutement et la carrière de leur personnel au sein de la fonction publique provinciale ou locale et dépendent toujours du personnel des services déconcentrés de l'État même pour les domaines relevant de leurs compétences exclusives. En outre, jusqu'en 2015, ces provinces ne bénéficiaient pas encore de la rétrocession par le gouvernement central de toutes les sommes qui leur étaient dues. Elles ne recevaient en moyenne que 10 % des recettes à caractère national, au lieu des 40 % prévues dans la constitution. De surcroît, elles fonctionnaient sans caisse de péréquation nécessaire pour financer des projets de développement et des investissements dans les provinces à faible capacité fiscale contributive (Muzitu, 2015). La situation n'a guère évolué depuis. Il est donc illusoire pour les provinces – sans structures

2 La constitution dispose que l'Assemblée nationale et le Sénat ne peuvent légiférer sur les matières relevant de la compétence exclusive d'une province.

3 Pour mener à bien les différents projets de développement et mettre en œuvre ces politiques sectorielles, la constitution dispose que chaque province retienne 40 % des recettes publiques à caractère national recouvrées sur son territoire.

véritablement décentralisées, sans réels pouvoirs et privées des ressources nécessaires – et développer des politiques pour répondre aux nombreuses attentes de leurs administrés. Dans les conditions actuelles la territorialisation de l'action publique n'est qu'un leurre.

3.3. Paradoxes de la territorialisation de l'action publique en RD Congo

Bien que le démembrement de certaines provinces ait été prévu dans la constitution, la précipitation avec laquelle elles ont été installées, sans aucune préparation, démontre que ce processus était motivé par des calculs purement politiques et non par des raisons d'efficacité administrative. En effet, le gouvernement central s'est servi de ce processus comme moyen pour écarter certaines autorités provinciales jugées réfractaires et pour s'immiscer dans la gestion des provinces, court-circuitant ainsi le fonctionnement des institutions provinciales. Plusieurs décisions et pratiques du gouvernement de Kinshasa tendent à montrer que ce dernier veut maintenir un système de gestion centralisé (Ngoie, 2016).

En outre, il instrumentalise cette ingénierie territoriale pour mieux contrôler les provinces à travers une décentralisation dont il conserve à la fois le contrôle et la régulation, tout en produisant de la confusion en permanence. Nous pouvons citer à titre illustratif, la nomination en octobre 2015 des commissaires spéciaux par le gouvernement central, en lieu et place de l'élection des gouverneurs par les députés provinciaux. Par conséquent, l'ingénierie territoriale contribue à la reproduction de la légitimité du pouvoir d'État. Quant à la décentralisation, elle « participe plus à un processus de renforcement des pouvoirs d'un État en reformation qu'à une dévolution de ses compétences et ressources à des communautés territoriales » (Englebert, 2012).

Certes, il convient de reconnaître qu'en matière de pratique de la décentralisation, la RD Congo n'est pas un cas isolé en Afrique. Bien des travaux ont déjà montré qu'elle reste un chantier inachevé, contrôlé et restreint dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, dans la mesure où les transferts de compétences sont quasi bloqués. Elle se mue le plus souvent en une déconcentration où l'État semble plus soucieux de réaffirmer son pouvoir autoritaire sur l'espace national que de susciter l'expression de gouvernances locales (Poulin, 2004 ; Marie & Idelman, 2016). Le cas de la RD Congo est néanmoins très éloquent. En contribuant à la reproduction de la légitimité et au renforcement du pouvoir d'État, la décentralisation *made in Congo* et l'ingénierie territoriale qui l'accompagne ont davantage aggravé la déliquescence des entités provinciales. La situation des provinces nouvellement créées est catastrophique, elles ne sont tout simplement pas viables, à l'exception peut-être de celles qui ont hérité des sièges des provinces d'avant le découpage. Aussi d'aucuns qualifient-ils ces nouvelles entités, et à juste titre, de « coquilles vides » et de « mort-nées » (Muzitu, 2015).

Par ailleurs, ces provinces connaissent des crises institutionnelles multiformes et répétitives. On pourrait croire qu'elles constituent une étape normale d'apprentissage de l'exercice de la démocratie locale dans un pays qui en était privé pendant plusieurs décennies, mais il n'en est rien. Comme nous l'avons évoqué précédemment, ces crises font l'affaire du gouvernement de Kinshasa – lorsqu'elles ne sont pas tout simplement orchestrées par lui – qui s'en sert pour justifier son ingérence dans les affaires provinciales, et ainsi reproduire la légitimité de son pouvoir.

Enfin, comme le souligne Englebert, l'application partielle des mesures de décentralisation a instauré « un régime d'incertitude » (2012), qui entraîne des effets néfastes sur les autorités

provinciales, réduites à faire de la gestion administrative. Ce régime d'incertitude accentue outre le clientélisme politique, empêchant ainsi l'écllosion d'un vrai leadership local engagé. La plupart des autorités provinciales – lorsqu'elles ne sont pas le produit de la confusion savamment entretenue par le gouvernement de Kinshasa – sont plus enclines à chercher à satisfaire le gouvernement central qu'à développer et à mettre en œuvre des politiques publiques pour amorcer le développement de leurs entités. Cette triste réalité contribue également à la reproduction et au renforcement de la légitimité du pouvoir d'État. Ce qui éloigne un peu plus la perspective de l'émergence d'une (vraie) territorialisation de l'action publique.

CONCLUSION

L'immense territoire de la RD Congo est une mosaïque de régions aux caractéristiques différenciées tant sur le plan économique, social que culturel. En habilitant les provinces à développer et à mettre en œuvre des politiques dans les 29 domaines dans lesquels elles ont l'exclusivité du pouvoir, la constitution congolaise de 2006 a préconisé une nouvelle stratégie de développement basée sur la territorialisation de l'action publique. Mais la situation actuelle des provinces est très loin d'être enviable, elles ne sauraient jouer le rôle de moteurs de développement dans leurs territoires respectifs. Cela est dû, entre autres, au fait que le gouvernement central se sert justement de ces deux réformes (celle de l'ingénierie territoriale et celle de la décentralisation) pour reproduire et renforcer la légitimité de son pouvoir au niveau local.

Et pourtant l'avenir de la RD Congo devra se construire impérativement avec ses provinces et ses ETD, car la centralisation du pouvoir qui a longtemps prévalu – et prévaut encore – a montré ses limites. La territorialisation de l'action publique constitue donc le remède indiqué pour sortir les provinces congolaises du gouffre dans lequel elles gisent. Mais cette territorialisation requiert des structures véritablement décentralisées, de l'expertise locale et des ressources financières. Cela n'est possible que si les autorités nationales se dotent d'une (nouvelle) vision du développement et d'une réelle volonté politique et procèdent à un vrai transfert des pouvoirs et des ressources au profit des provinces.

RÉFÉRENCES

- Bruneau J.-C., 2009, « Les nouvelles provinces de la République démocratique du Congo : construction territoriale et ethnicités », *L'Espace politique*, n° 7 [en ligne : espacepolitique.revues.org/1296 consulté le 10/09/17].
- Douillet A.C., 2003, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003/4, vol. 53, p. 583-606.
- Dubresson A., Jaglin S., 2005, « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. Approches et méthode », in F. Giraut et B. Antheaume (dir.), *Le territoire est mort, Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD éd., p. 337-352.
- Englebert P., 2012, « Incertitude, autonomie et parasitisme : les entités territoriales décentralisées et l'État en République démocratique du Congo », *Politique africaine*, 2012/1, n° 125, p. 169-188.
- Giraut F., Antheaume B., 2005, « Introduction. Au nom du développement, une (re)fabrication des territoires », in F. Giraut et B. Antheaume (dir.), *Le territoire est mort, Vive les territoires ! Une (re) fabrication au nom du développement*, Paris, IRD éd., p. 9-36.
- Kombo Yetilo J., 2010, « La sous-administration territoriale en République démocratique du Congo. État des lieux et perspectives », *Pyramides*, n° 19 [en ligne : pyramides.revues.org/711 consulté le 10/09/17].
- Marie J., Idelman E., 2010, « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *ÉchoGéo*, n° 13 [en ligne : echogeo.revues.org/12001 consulté le 24/11/17].
- Muzito A., 2015, *Nouvelles provinces en RDC : des mort-nées*, Paris, L'Harmattan.

- Ngoie É., 2016, « Démembrement des provinces et nouvelle territorialisation en République démocratique du Congo : logiques, attentes, contraintes et défis », *Proceedings du 3^e colloque international du CIST*, p. 333-338 [en ligne : hal.archives-ouvertes.fr/CIST2016/hal-01353649 consulté le 12/09/17].
- Poulin Y., 2004, « Les décentralisations en Afrique qu'avons-nous appris ? », *Télescope*, 11(3), p. 2-6 [en ligne : www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/1994_2004/v11n3Afrique.pdf consulté le 14/09/17].
- Vunduawe T.P., 2009, « La dynamique de la Décentralisation territoriale en RD Congo », *Congo-Afrique*, n° 433, p. 165-185.

LES AUTEURS

Jethro Kombo Yetilo
Université du Québec
École nationale d'administration publique
jethro.komboyetilo@outlook.com

Jonathan Mbuangi Sabin
Université de Kinshasa
Chaire d'administration publique et management
jonathan.mbuangi2017@gmail.com