



République Démocratique du Congo
Ministère de la Décentralisation et Réformes Institutionnelles

**CELLULE TECHNIQUE D'APPUI A LA DECENTRALISATION
« CTAD »**

2^{EME} FORUM NATIONAL SUR LA DECENTRALISATION

**L'ÉVALUATION DE L'ÉTAT DES LIEUX DU DÉVELOPPEMENT,
DE L'ADMINISTRATION, DE LA GOUVERNANCE PROVINCIALE
ET LOCALE**

PAR :

MAKOLO JIBIKILAY

**Coordonnateur National de la Cellule
Technique d'Appui à la Décentralisation**

Décembre 2019

I. INTRODUCTION

La Constitution du 18 février 2006 qui régit la République Démocratique du Congo depuis plus de 10ans, opère plusieurs et profondes réformes institutionnelles aussi importantes que complexes.

La décentralisation territoriale prescrite par la Constitution est une des composantes de ces réformes. Elle constitue l'élément l'essentiel de ce que l'on appelle aujourd'hui la refondation de l'Etat congolais.

La décentralisation s'inscrit dans le cadre du nouvel ordre politique que les congolais se sont engagés à mettre en place en vue de promouvoir un Etat de droits, respectueux des principes démocratiques et garantissant la jouissance des droits fondamentaux de l'homme en général, et les droits de la femmes et de l'enfant en particulier (exposé des motifs et préambule de la Constitution du 18 février 2006).

La Constitution du 18 février 2006 consacre clairement la décentralisation comme un nouveau mode d'organisation et de gestion des affaires publiques en République Démocratique du Congo en remplacement d'un système de gestion excessivement centralisée institué depuis plusieurs décennies.

Elle redéfinit le rôle et les missions de l'Etat par rapport à ses composantes territoriales qui sont les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées : les Villes, les Communes, les Secteurs et les Chefferies.

Le choix politique de la République Démocratique du Congo porte sur une décentralisation réelle et profonde.

La décentralisation n'est pas une réforme comme les autres, d'une part au-delà des aspects purement organisationnels et administratifs, elle génère le changement des comportements et des attitudes des individus et des Institutions du pays, d'autre part, elle concerne tous les acteurs individuels et institutionnels du pays.

Elle met en place le pouvoir de l'Etat exercé à deux niveaux complémentaires (art.2, Titre III, Chap. 1 et 2, art. 64 à 207) :

- 1) Le niveau national, où le pouvoir est exercé par les Institutions de la République ;
- 2) Le niveau provincial où le pouvoir est exercé par les Institutions politiques provinciales.

Par ailleurs, la Constitution dote la Province congolaise d'une autonomie politique et administrative plus grande que celle dont elle était revêtue quand était une Entité Territoriale Décentralisée. La Constitution réalise ainsi la décentralisation politique.

L'autonomie constitutionnelle très large conférée à la Province et l'autonomie administrative que la Constitution accorde aux entités territoriales de base, la Ville, la Commune, le Secteur et/ou la Chefferie, justifient la mise en place des administrations provinciales et locales distinctes les unes des autres tout en étant complémentaires.

La Constitution établit également des administrations provinciales distinctes des administrations d'Etat constituées des services déconcentrés de l'Administration centrale en provinces ainsi que des administrations locales distinctes des services déconcentrés des de l'Etat ou des Provinces affectés dans ces entités décentralisées. La Constitution établit donc la distinction non seulement entre les services des administrations provinciales et locales ainsi qu'entre ces dernières avec les services des administrations déconcentrées, mais aussi elle établit désormais une distinction entre leurs ressources humaines respectives : la fonction publique nationale et la fonction publique provinciale et locale. Les finances publiques de l'Etat sont distinctes des finances des Provinces, etc.

Ces dispositions constitutionnelles entraînent la mise en place des services de l'Administration centrale et des administrations provinciales et locales correspondant à leurs compétences respectives. En d'autres termes, les administrations centrales devraient être restructurées en se débarrassant des services dont les compétences sont transférées aux Provinces et aux ETD.

La profonde réforme de l'organisation territoriale et administrative basé essentiellement sur la décentralisation a porté également sur le découpage du territoire en 25 Provinces et la Ville de Kinshasa.

Le découpage a induit des changements profonds de l'organisation des administrations des Provinces.

II. L'ETAT DES LIEUX DES ADMINISTRATIONS DE NOUVELLES PROVINCES

Aux termes de l'article 28 de la loi n°08/012/du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, l'administration provinciale est composée des services publics provinciaux et des services déconcentrés des administrations centrales placées sous autorité des gouverneurs de provinces.

En application de l'article 194 de la constitution du 18 février 2006, il a été adopté, promulgué et publiée au Journal Officiel, la loi organique n°16/001 du 3 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées.

Avant les réformes amorcées dans le cadre de la mise en œuvre des mutations voulues par la Constitution du 18 février 2006, les administrations provinciales étaient organisées par l'ordonnance n°082-027 du 19 mars 1982 fixant l'organisation et le cadre organique des départements du Conseil Exécutif et du Commissariat Général du Plan.

Au moment de l'établissement de l'état des lieux des administrations de nouvelles provinces en 2017, celles-ci disposent :

1. Des administrations déconcentrées léguées par les Districts, ces Administrations étaient organisées en bureaux dirigés par les « chefs des services ». Ces services n'étaient pas chargés de la conception mais de l'exécution de certaines tâches et attributions définies par l'ordonnance de 1982, précitée ;
2. « Les guichets uniques » mis en place par l'arrêté du Ministre de la Fonction Publique n°022/2016 du 21 avril 2016, dans certaines ne disposent pas de « guichets uniques » ;
3. Dans d'autres provinces, des secrétariats provinciaux mis en place par l'arrêté Ministériel n°025/0161/2016 du 6 novembre 2016 portant nomination des cadres chargés d'animer l'administration provinciale du Vice-premier Ministre, Ministre de l'Intérieur et Sécurité.

D'une manière générale, les administrations de nouvelles provinces issues du démembrement sont marquées par :

- L'existence de structures fonctionnelles de fait (bureau) légués par les districts,
- L'existence des administrations « **guichets uniques** » dans certaines provinces et pas dans d'autres,
- L'existence des secrétariats provinciaux dans un groupe des provinces et pas dans d'autres.
- et par l'absence généralisée des administrations décentralisées prévues par l'article 28 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentales relatifs à la libre administration des provinces.

La tendance générale est à l'augmentation des services déconcentrés alors que c'est le contraire qui devait se produire.

Cette situation de l'existence des plusieurs administrations mises en place en provinces par le Gouvernement Central sans articulation ni cohérence entre celles-ci a un impact sur les rapports entre les Ministres Provinciaux et les administrations déconcentrées.

Les Ministres provinciaux sont désemparés et n'ont pas encore assez d'autorité sur ces administrations dont les attributions ne sont même pas connues par les agents qui y travaillent.

Les administrations déconcentrées bureaux légués par les districts, les Guichets Uniques du Ministère de la Fonction Publique et les Secrétariat Provinciaux de Ministère de l'Intérieur, dépendent des administrations centrales et réclament de ne dépendre que du Gouverneur de Province.

Il faut relever également que quelques administrations, les anciens bureaux légués par les districts dépendant encore des divisions provinciales des provinces démembrées notamment les services des finances, que servent à la fois deux maîtres (ancienne et nouvelles province).

Les Ministres Provinciaux sont chargés chacun de plusieurs administrations n'ayant pas d'affinité entre elles. Ceci ne leur permet pas d'asseoir leur autorité sur ces administrations dont ils devraient maîtriser les attributions, et les faire respecter par la population et par les autres administrations.

Les dysfonctionnements qui marquent l'organisation et le fonctionnement des services provinciaux, sont aggravés par le manque des bureaux, des équipements et des fournitures. Leurs bureaux ont été cédés aux ministres provinciaux.

Les administrations de nouvelles provinces sont également confrontées à un troisième problème qui est celui de ressources humaines.

Le nombre des agents non immatriculés appelés, nouvelles unités, est proportionnellement plus élevé que celui du personnel matriculé et régulièrement rémunéré.

Le niveau d'études du personnel est à relever. Les administrations des districts étaient composées des services d'exécutions.

Les agents et « **les chefs de service** » de ces administrations attendent impatiemment la transformation de leurs bureaux en divisions provinciales et leurs promotions pour qu'ils dirigent ces divisions.

Les dysfonctionnements et le problème d'infrastructures des administrations de nouvelles provinces semblent être également ceux auxquelles est confrontée l'administration des villes capitales des nouvelles provinces.

On peut dire qu'à la date d'aujourd'hui il n'y a pas d'administration provinciale structuré ou organisé sur base des organigrammes.

Toutes les Provinces étaient organisées d'une manière uniforme avant le découpage mais depuis l'effectivité de la mise en place de nouvelles Provinces instituées par l'article 2 de la Constitution, une partie des Provinces disposent des administrations qui étaient prévues par l'ordonnance du 19 mai 1982 et l'autre partie des Provinces ne sont pas dotées des administrations provinciales structurées en fonction de leurs compétences. On a donc des Provinces organisées à double vitesses : les unes dotées des administrations organisées et les autres n'ont pas d'administration structurée.

III. ETAT DES LIEUX DU RAPPORT ENTRE DES NOUVELLES PROVINCES ET GOUVERNEMENT CENTRAL

A propos de contact des nouvelles provinces avec le gouvernement central, certains Ministres, du gouvernement central se sont rendu dans sept de 15 nouvelles provinces. Bas-Uèle, Ituri, Kwango, Lualaba, Mongala, Tshuapa et Sankuru.

Il importe de signaler une mission d'un membre du gouvernement central en province qui a suscité des interrogations sans réponse.

Un membre du gouvernement central s'est rendu en mission officielle à Lisala pour sceller avec le concours de la Police Nationale, le bureau du Président de l'Assemblée Provinciale à l'insu de ce dernier.

A ce stade de l'installation de nouvelles provinces, les animateurs des institutions de nouvelles provinces peuvent se poser les questions sur les rapports entre le gouvernement central et les provinces au regard des dispositions constitutionnelles et celles des lois de décentralisations.

Ces rapports font l'objet du Titre III chapitre 1^{er} et 2, des dispositions de la loi n°08/012 du 31 juillet portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, plus particulièrement en ses articles 60 et 62 en ce qui concerne la collaboration en le parlement et l'assemblée provinciale, ainsi qu'en ses articles 63 et 67 qui régissent les rapports entre le gouverneur de province et les membres du gouvernement central.

Le gouverneur de province, est le représentant du gouvernement central dans son ensemble et de chacun de ses membres.

De tels incidents permettent de penser à la non maîtrise et la mauvaise perception de la réforme de la décentralisation prescrite par la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour et mise en œuvre par les différentes lois de la décentralisation, par certains membres du gouvernement central et par les membres des institutions politiques provinciales.

Aux termes des articles 2 et 3 de la constitution, les provinces sont dotées de la personnalité juridique.

Aux termes de l'article 3 de la constitution, les provinces et les Entités Territoriales Décentralisées (villes, communes, secteurs et chefferies) sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux élus.

Les faiblesses des administrations provinciales

1. L'absence des administrations provinciales propres (administrations décentralisées) ;
2. La tendance à la multiplication des services déconcentrés au moment où des services décentralisés devraient être mis en place;
3. Faible information des gouvernements provinciaux et des fonctionnaires provinciaux sur la portée de la réforme de l'administration territoriale, sur la réforme de l'administration publique, et leur état de mise en œuvre en province ;
4. Faible niveau de qualifications professionnelles des administrations provinciales existantes ;
5. La persistance et la tendance à l'augmentation des nouvelles unités non rémunérées ;
6. La problématique de la gestion des ressources humaines des provinces par l'absence de la fonction publique provinciale et locale ;
7. L'absence et la vétusté des infrastructures immobilières, des équipements des bureaux des administrations provinciales ;
8. La non appropriation des administrations par les Gouvernements provinciaux des provinces issues du démembrement ;
9. L'absence de l'uniformité des structures et règles de fonctionnement des administrations. Un groupe des Provinces est organisé d'une manière et d'autres d'une autre manière dans un pays unitaire.

IV. CONCLUSION

A la lumière de toutes informations recueillis sur le terrain, on peut conclure.

La décentralisation politique est incontestablement effective en République Démocratique du Congo mais les Institutions provinciale ne fonctionnent pas convenablement.

Toutes les Assemblées Provinciales et les Gouvernements Provinciaux fonctionnent. La population à travers les organisations de la société civile est dans la spectative des avantages ou des bienfaits de la décentralisation.

Les nombreux dysfonctionnements et insuffisances relevés sont dus :

1. au tâtonnement, aux hésitations, aux flottements qui ont caractérisé la mise en application des dispositions constitutionnelles et de la loi n°15/004 du 28 février 2015 de programmation déterminant les modalités d'installation des nouvelles provinces ;
2. au déficit de l'appropriation de la décentralisation, sa portée, ses objectifs, ses modalités et ses conditions de réussite par les institutions politiques provinciales et leurs administrations ;
3. à la lenteur dans la mise en œuvre de l'effectivité de transfert de compétences et des ressources correspondantes aux compétences transférées aux provinces ;
4. A l'absence totale de mécanisme de renforcement systématique des capacités des institutions politiques provinciales et des administrations ;
5. Au déficit d'information et de sensibilisation des administrations provinciales déconcentrés par les Ministres centraux sur les réformes opérées par la Constitution du 18 février 2006, dans l'administration publique et dans leurs secteurs respectifs ;
6. La tendance au non de la traduction dans les faits :
 - les prescrits de l'article 175 de la Constitution sur la retenue de 40% des recettes à caractère national à allouer aux provinces,
 - des recommandations de la Conférence des Gouverneurs de Province de juin 2016 sur cette question,
 - le non-respect de l'autonomie financière des provinces,
 - recentralisation de l'administration décentralisée par la Constitution et les lois de décentralisation.
7. Le manque d'esprit de dialogue, d'information, d'échanges, de concertation entre le gouvernement central et les institutions provinciales dans l'esprit ou les principes directeurs de mise en œuvre de la décentralisation pour résoudre certains problèmes.
8. L'écart entre les textes de la décentralisation et leurs faibles applications s'élargit de jour en jour.
9. La tendance générale à la recentralisation de ce que la Constitution a décentralisé.
10. Les Provinces parlent plus de la décentralisation qu'elles ne s'impliquent activement dans le processus de sa mise en œuvre.

D'une manière générale, les espoirs de la population suscités par le démembrement de six anciennes provinces sont loin d'être satisfaits. Les attentes de la population sont loin de trouver de réponses. Les Assemblées provinciales n'ont adoptées presque pas les édits des compétences exclusives des Provinces, tous les édits adoptés ne portent que sur les questions financières.

Les provinces, à la l'unanimité imputent ce résultat au Gouvernement Central. Qu'en dit le Gouvernement central ?

Fait à Kinshasa, le 11 décembre 2019

MAKOLO JIBIKILAY

Coordonnateur National de la Cellule
Technique d'Appui à la Décentralisation