

International Journal of Spaces and Urban Territory
p-ISSN : 2534-8183 / e-ISSN: 2382-3011
© Knowledge Journals
www.knowledgejournals.com

LA GOUVERNANCE URBAINE AU CONGO-KINSHASA À L'ÉPREUVE DE LA DÉCENTRALISATION

URBAN GOVERNANCE IN CONGO-KINSHASA IN THE TEST OF DECENTRALIZATION

Mawanga Samulomba BENAJAMIN

Doctorant et Assistant à l'Université de Kinshasa.

Paluku Kataliko PHILEMON

Doctorant à l'Université de Kinshasa, Chercheur et Secrétaire de Rédaction
Adjoint à la Société Savante Congolaise d'Études Politiques, Sociales et de
Lutte contre la Corruption (SSCEPSLC)

Résumé

La gouvernance urbaine étant une dimension de la gouvernance territoriale trouve son fondement dans le souci de la prise en charge des problèmes urbains par les acteurs concernés, porté par la décentralisation territoriale. La République démocratique du Congo, s'est, depuis quelques années avant son indépendance, mise sur la voie de la décentralisation aux fins d'équilibrer le développement national en responsabilisant les entités locales. Le comble c'est que, dans la pratique, en dépit des différentes lois consacrant la création, l'organisation et le fonctionnement des entités locales ou urbaines, le pouvoir central peine à se sevrer d'elles. Ce qui fait que celui-ci continue à nommer ses animateurs sur base du militantisme, du clientélisme voire de la loyauté à l'endroit de l'autorité hiérarchique et à s'immiscer dans leurs domaines exclusifs. Ainsi, au lieu que ces nominés travaillent pour le compte des populations locales, ils ne sont tenus qu'à garantir les intérêts des autorités hiérarchiques privant ainsi les villes des moyens pour son développement. On assiste ainsi, à la détérioration des villes et à la polarisation des pratiques contraires aux principes de gouvernance (corruption, néopatrimonialisme, détournement,) du fait de l'absence de la redevabilité et du contrôle due à l'absence des organes législatifs urbains. La décentralisation au lieu de promouvoir la gouvernance et le développement urbain, elle favorise les identités dites des originaires et le délabrement qui s'observe à travers les problèmes auxquels les villes font face, et qui accuse la mauvaise gouvernance urbaine.

Mots clés : gouvernance, urbanisme, territoire, développement, corruption, politiques publiques

Abstract

Urban governance being a dimension of territorial governance has its foundation in the concern for the management of urban problems by the actors concerned, driven by territorial

decentralization. The Democratic Republic of the Congo has, for a few years before its independence, set itself on the path of decentralization in order to balance national development by empowering local entities. The bottom line is that in practice, in spite of the different laws that set up the creation, organization and functioning of local or urban entities, the central government struggles to wean themselves from them. As a result, it continues to appoint its leaders on the basis of activism, patronage and even loyalty to hierarchical authority, and to interfere in their exclusive domains. Thus, whereas these nominees work on behalf of the local populations, they are only required to guarantee the interests of the hierarchical authorities thus depriving the cities of the means for its development. In this way, the deterioration of cities and the polarization of practices contrary to the principles of governance (corruption, neopatrimonialism, misappropriation, etc.) are attributable to the absence of accountability and control due to the absence of urban legislative bodies. Decentralization, instead of promoting governance and urban development, promotes the so-called origin identities and the decay that is observed through the problems faced by cities, and which blames bad urban governance.

Keywords : governance, urban planning, territory, development, corruption, public policies.

© 2018 Knowledge Journals. All rights reserved.

1.Introduction

La gouvernance urbaine tout en étant inséparable de la gouvernance territoriale, elle est une dimension nouvelle de la réflexion scientifique qui pose à des termes beaucoup plus concrets et pragmatiques l'étude des rapports qu'entretiennent entre eux des acteurs politiques, économiques et socioculturels multi niveaux, leur participation effective au processus de prise de décision dans un domaine particulier de la vie d'une société globale et particulièrement urbaine, pour le cas d'espèce. Celle-ci repose sur une dynamique qui consiste à faire converger divers acteurs agissant en milieu urbain vers un ou plusieurs objectifs ou intérêts que ces derniers poursuivent pour la modification positive souhaitée dans la contrée où ils coexistent.

En vue d'être pertinent et de lier la production spirituelle aux faits du terrain, nous allons tout au long de cette réflexion :- interroger la gouvernance urbaine au Congo-Kinshasa en terme sociopolitique et d'en questionner la dimension solidaire de la ville ; - savoir les acteurs, leurs rôles et leurs différents modes d'action du point de vue Crozierien dans l'action publique ; et - proposer quelques recommandations pratiques sur base des faits apparents

constatés et des défis à relever dans la gestion des villes au Congo-Kinshasa.

1.1. Problématique

Présenter la problématique de la recherche dans un projet, un rapport ou un article de recherche, c'est fondamentalement répondre à la question : pourquoi avons-nous besoin de réaliser cette recherche et d'en connaître les résultats qu'elle propose, dit Jacques Chevrier¹. Cependant, au regard de constat plus malheureux qu'escompté fait sur l'état, le fonctionnement ou la gestion des villes en RDC, la gouvernance urbaine pourrait être formulée autour des jeux et enjeux des acteurs en présence. Et pour circonscrire la pertinence de notre réflexion, des questions ci-après méritent d'être posées :

Quel est l'état de lieux de la gouvernance urbaine en RDC ?;

Quel est le rôle des acteurs (institutionnels, privés, publics, associatifs, de la population, etc.) ainsi que leurs différents modes d'action dans l'action publique urbaine ? ;

Est-ce que la décentralisation peut-elle améliorer la gouvernance urbaine en RDC ? Question de questionner, au regard

¹ Chevrier J., Spécification de la problématique, dans Gauthier Benoit, *Recherche en Science Sociale : de la Problématique à la recherche des Données*, PUQ, Québec, 2003, p.49.

des acquis de la décentralisation, les effets pervers ou défavorisant et favorisant la gouvernance urbaine en RDC.

Ces questions constituent la somme de nos réflexions dans ce travail.

1.2. Méthodologie

Notre réflexion dans la présente production a été rendue possible par les informations conquises à l'aide des méthodes ; documentaire, d'entretien et d'observation directe. Les informations recueillies par ces dernières, en vue de nous permettre l'explication, ont fait l'objet de l'analyse qualitative.

1.3. Subdivision du travail

Les faits observés au prisme d'une réflexion systémique et stratégique sont abouti à la présentation des résultats à lire au travers des quatre points ci-dessous, hormis l'introduction et la conclusion. Il s'agit de : - Approche conceptuelle ; - Etat de lieux de la gouvernance urbaine de la RDC ; - Le rôle des acteurs institutionnels, associatifs et de la population locale ; - L'impact de la décentralisation sur la gouvernance urbaine en RDC.

2. Approche Conceptuelle

La clarification des concepts est un exercice qui consiste à donner un sens le plus préalablement possible au vocable ou aux concepts que nous allons utiliser tout au long de notre travail. Raison pour laquelle Merton R.K² soutient que « toute recherche consciente de ses besoins ne peut passer outre les concepts, car une exigence de la recherche est que ces concepts soient définis avec clarté suffisante pour lui permettre de progresser ». Il ne s'agit donc pas de créer des concepts nouveaux, mais de mettre à la place des conceptions usuelles, contrôlées et non confuses, des concepts préalablement soumis à la critique et qu'une bonne définition aura rendue plus claire et plus opératoire³.

Le concept central de ce travail, qu'est la gouvernance urbaine, devrait par conséquent

faire l'objet d'une critique pour en dénoncer les apriori et les fonctions latentes. A en croire Pierre Bourdieu, « les concepts n'ont d'autres définitions systématiques que ceux conçus pour être mis en œuvre empiriquement de façon systématique »⁴. Nous situant dans le prolongement de la prescription de Bourdieu, le concept fondamental de gouvernance urbaine, pour être bien compris, est associé à d'autres tels que : politiques publiques, urbanisme, à la coopération, décentralisation, ... qui méritent d'être éclairés objectivement compte tenu du contexte, de l'originalité et de l'apport de chacun dans l'affinement de la recherche.

2.1. la gouvernance urbaine

Avant de cerner le contour du concept de gouvernance urbaine, il nous importe de saisir l'essentiel de la gouvernance elle-même, dont il tire son fondement.

2.1.1. Gouvernance

Le terme « gouvernance » vient du monde de l'entreprise. Il a été utilisé par Ronald Coase, l'économiste américain, dans son article publié en 1937 intitulé « the nature of the firm ». Il se fonde sur l'hypothèse que l'entreprise est plus efficace que le marché pour organiser certains échanges.

Plus tard, le concept a ré-émergé en Angleterre dans des années 1980 dans le contexte de la gestion des collectivités locales. Au même moment, le terme a été utilisé au niveau international par les organisations financières (Banque Mondiale et Fonds monétaire international)⁵. C'est ainsi que le programme des nations unies pour le développement (PNUD) considère la gouvernance comme « l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations

² Merton R.K., *Eléments et théories des méthodes Sociologiques*, Plon, Paris, 1965, p.51.

³ Kayo Sikombe, A., *les politiques publiques de la ville et construction de l'Etat au Cameroun*, thèse de doctorat d'Etat en science politique, université de Yaoundé, 2007, pp.2-5.

⁴ Bourdieu, P. et Wacquant, J-D., *réponse pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, collection points essais, 1992, p.71.

⁵ Courlet C et Ameziane F., *gouvernance et dynamiques territoriales, points de repères analytiques*, Harmattan, Paris, 2004, p, 11.

et auxquels s'adressent en vue de régler leurs différends. Fabienne Leloup va plus loin en lui adjoignant le qualificatif « bonne », pour qui la « bonne gouvernance » doit se caractériser par la participation, la transparence et la responsabilité, elle se caractérise aussi par l'efficacité et l'équité. Elle assure la primauté du droit. L'auteur ajoute en disant que « la bonne gouvernance veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus au niveau de la société et à ce que les voies des plus démunies et des plus vulnérables puissent se faire entendre dans le cadre de prise de décision relative à l'allocation des ressources nécessaires au développement »⁶. Pour Bernard Pecqueur, la gouvernance est un processus de reconstruction d'une mise en comptabilité des différentes modalités de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre un problème productif ou plus largement de réaliser un projet collectif de développement⁷. En fin Le Gales⁸ y apporte plus de précision quand il l'assimile à une méthode de régulation, à un processus de coordination d'acteurs, des groupes sociaux, d'institutions, qui coopèrent pour atteindre des buts propres, discutés et définis collectivement dans un environnement fragmentés et incertains. Ces définitions nous poussent à penser que la gouvernance est une somme des différentes façons dont les individus et les institutions publiques et privées, gèrent leurs affaires ou garantissent leurs intérêts à plusieurs niveaux de la structuration territoriale d'une société ou d'un Etat. Donc, le fait que la bonne gouvernance, opposée à la mauvaise, pousse à voir comme exigence la gestion transparente des affaires publiques (locales et centrales), la justice distributive, l'équité,

⁶ Fabienne Leloup ; *Gouvernance locale et développement territoriale*, FUCAM, colloque internationale de développement local et gouvernances des territoires, DL et GT université de JIJEL (Algérie) du 03 au 05 Novembre, 2008, p.2.

⁷ Pecqueur B., *Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire, géographie, économie et société*, volume 4, n°2, 2005, p.4.

⁸ Le Gales P. cité par Alcaud et ali., *Dictionnaire de Science Politique*, Sirey, Paris, 2010, p.164.

la redevabilité, etc. Le présuppose la mise sur pied de la décentralisation afin que la population puisse, à travers ses représentants, contrôler les gestionnaires des entités.

2.1.2. Gouvernance urbaine

La notion de gouvernance urbaine a émergée au cours des dernières décennies de la nécessité de procéder à une requalification importante de la fonction politique des villes. Elle s'est imposée, tant dans le vocabulaire politico-administratif que le discours scientifiques, dans un contexte de profond renouvellement des dynamiques sociales, des cadres territoriaux et les modes de gestion des agglomérations urbaines⁹.

Les restructurations économiques en cours ont profondément renouvelés les formes d'emplois et les systèmes des relations professionnelles dans les entreprises. Parallèlement, des nouveaux processus de différenciation sociale ont vu le jour, remettant en cause les formes d'appartenance traditionnelle au milieu urbain. La métropolisation a, dans le même temps, modifié l'échelle et les formes d'urbanisation et de la décentralisation. Elle a également transformé les assises territoriales et les attributions fonctionnelles de différentes institutions intervenant sur le terrain local. Ainsi ce concept de gouvernance urbaine, tout en étant attaché à celui de gouvernance territoriale, désigne l'ensemble des pouvoirs susceptibles de participer aux décisions engageant la ville dans tous les domaines, qu'il s'agisse de choix politiques, urbanistiques, sociaux ou économiques¹⁰, etc. La gouvernance urbaine est aperçue aussi comme l'ensemble des situations de coopération non coordonnées par la hiérarchie qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation des villes en particulier face à leur environnement économique, social ou institutionnel. De ce fait, elle est conçue comme un processus continu à travers lequel

⁹ André Donzel, *Métropolisation, Gouvernance et Citoyenneté, extrait du colloque organisée à AIX en Provence*, le 27, 28 et 29 septembre 2000.

¹⁰ Olivier Zeller, Olivier Faron et Bruno Dumos, *Petites villes d'Europe, cahier d'histoire*, n°3-4, Presses Universitaires de Rennes, 1999, p.10

les intérêts divers et/ou conflictuels pourraient être conciliés avec les actions prises de manière connectée. Ceci fait que ce processus englobe par ailleurs : les arrangements informels, la défense des intérêts, l'exercice des droits légaux, la reconnaissance des obligations et gérance des différends ainsi que le capital social des citoyens et la réduction des inégalités selon Jean-Louis Blanco¹¹. La gouvernance urbaine intègre donc toutes les règles, les pratiques et les procédures technico-financières, socioculturelles, réglementaires et juridiques nécessaires pour la gestion impartiale et transparente des affaires publiques dans le but de promouvoir et de valoriser des valeurs qui sont visées par les individus et les groupes.¹²

Force de ce qui précède, il n'est de doute que la gouvernance urbaine se réfère à la gouvernance territoriale qui selon Zimerman renvoie tout d'abord à celle du développement et se situe dans le contexte historique de l'implication croissante des acteurs locaux, publics, privés, associatifs dans leurs capacité à se mobiliser et à se prendre en charge »¹³. Belmihoub en a eu les mots justes en soutenant que la « gouvernance territoriale repose sur un processus qui permet d'articuler entre eux les acteurs locaux et les niveaux macroéconomiques étant attentifs aux conséquences de développement local sur la stratégie globale de développement »¹⁴. Il s'agit de ce fait, d'un processus qui implique l'existence d'un compromis institutionnel autour des entités territoriales, tant dans la formulation que dans la mise en œuvre des

politiques publiques urbaines de développement, pour mieux dire, de solutionner les problèmes qui se posent dans une société politiquement et territorialement organisée. Les politiques publiques demeurent ainsi inconditionnellement la voie idoine pour prendre en charge les problèmes sociétaux et d'évaluation de la gouvernance.

2.2. Les politiques publiques

Plusieurs auteurs révèlent dans les politiques publiques leur caractère polysémique, Jean-Claude Thoenig allant jusqu'à inventorier plus de quarante définitions différentes. Et Charles Jones précisant en plus qu'elles sont utilisées dans des contextes différents et renvoient à la complexité de cette nouvelle discipline des sciences sociales. Et pour mieux la cerner, d'entrer dans le sujet sans trop en fixer les contours à l'avance, de commencer par la plus simple des définitions pour évoluer vers la crise de la décision administrative dans sa capacité à apporter des solutions efficaces aux problèmes sociaux pour entrevoir une nouvelle image de l'action publique qui tienne compte de la complexité de l'environnement de plus en plus politisé, serait voué à l'éloignement non seulement par rapport à l'objet mais aussi biaiserait la compréhension des concepts voisins dont la gouvernance, la décentralisation, etc.

Initialement la définition minimaliste renvoie à la conception classique qui considérait la politique publique comme le produit de l'activité étatique. C'est dans cette orientation que J.R Herson s'inscrit lorsqu'il définit clairement la politique publique comme « ce que fait ou ne fait pas l'Etat » c'est-à-dire l'autorité qui bénéficie à titre exclusif du monopole de la violence physique. Il va plus loin en affirmant qu'elle est contenue dans les lois, les décisions judiciaires et les mesures gouvernementales¹⁵. Cette conception très juridique n'a pas toujours coïncidé avec les faits et semble avoir fait son temps. En effet, elle s'apparente à la conception classique de la décision présentée comme un choix conscient et délibéré d'un acteur unique et

¹¹ Blanco J-L., *Les non-dits de la Bonne Gouvernance. Pour un débat politique sur la pauvreté et la Gouvernance*, collection coopération internationale, Karthala, 2001, p.7.

¹² Charlik, R., the Past and future of public, in international review of administrative sciences governance and public administration, research and oming, pp: 333-343.

¹³ Zimmermann J-B. et al, la construction territoriale et dynamiques productives, rapport d'étude pour le commissariat général du plan, conventions d'études n°18/1997, Paris, 1997.

¹⁴ Belmihoub M.C., Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : cas de l'Algérie, 2004.

¹⁵ Herson, J-R., *La politique publique aux Etats-Unis : théories et pratiques*, traduit de l'anglais par marc Saporta, éd. Published, Paris, 1987, p.13.

rationnel. Elle met l'accent sur la croyance que les questions sociales existent objectivement et qu'elles s'accommodent des solutions techniques et administratives dont l'efficacité est garantie par des procédures légales précises. J-C Thoenig donne une synthèse de ces définitions simples ou minimalistes ; « une politique publique se résume sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autoroutes publiques ou gouvernementales dans un secteur ou dans un espace géographique ». Cette vision est de plus en plus boutiquée au profit d'une conception beaucoup plus pratique, objective et processuelle qui part de la réalité vécue par les acteurs face à des problèmes politiques qu'ils construisent et auxquels ils doivent trouver une solution.

La conception moderne de l'action publique est une véritable rupture avec le modèle bureaucratique en crise (crise de l'Etat providence, perte de l'autorité de l'Etat..) accompagné d'un double mouvement d'expansion et de différenciation de l'environnement où l'espace public ne se résume plus à la seule figure hégémonique de l'Etat. Dans cette perspective, la politique publique rend compte de la transformation de l'action publique comme produit de la rencontre entre les acteurs multiples, ayant des intérêts plus ou moins divergents et qui participent sous le contrôle de l'Etat à la gestion d'un domaine de la vie publique. Cette acception renvoie à la gouvernance des entités territoriales personnalisées qui se voient appelés à mobiliser les acteurs multiples agissant à leur sein pour des problèmes les concernant. Ainsi, dans le cadre de la ville, la réduction du mode d'intervention de l'Etat a fait émerger une pluralité d'acteurs qui interagissent avec des intérêts parfois divergents ou complémentaires, rendant la ville un sous système autoréférentiel, indépendant du système global. Les politiques publiques urbaines font donc à cet effet l'objet d'une préoccupation scientifique et d'une attention particulière. Elles sont plus modernes et intègrent les dimensions participatives et techniques dans les réalisations sociales en

vue du développement plus cohérent et perceptibles des villes, telles que consacrées par les motivations de la mise en œuvre de la décentralisation.

2.3. Décentralisation

La notion de la décentralisation est au même titre que celle de la gouvernance à la base de plus d'ambiguïté qu'elle suscite de débat et plusieurs tentatives de définitions que d'explications. Cependant, nonobstant le débat qu'il encourt, elle est de ce fait un système d'organisation politico-administrative par lequel il y a création par la loi ou en vertu de celle-ci, en dehors du centre, d'autres niveaux périphériques de décision et de responsabilité. Elle consiste à confier les pouvoirs de décisions à des organes autres que des simples agents du pouvoir central, dit Vunduawe¹⁶. D'ajouter Herzog¹⁷, la décentralisation en tant que mode d'organisation des relations entre Etat (pouvoir central) et les collectivités locales (pouvoir local) est partant considéré comme une réponse moderne au centralisme ou étatisme... Enfin, Sawadogo¹⁸, trouve par celle-ci la dévolution par l'Etat des pouvoirs politiques et administratifs à des collectivités, qui choisissent des représentants élus pour assurer ces fonctions de services publics.

Il est ainsi un processus de personnalisation et de responsabilisation des entités (territoriale ou service) autres que l'Etat de certaines de ses attributions à leur conférant une totale autonomie dans les domaines qui concernent leur organisation à travers des pouvoirs exercés par des autorités ou organes localement élus aux fins de rapprocher les citoyens du centre des décisions les concernant. Ce qui fait que l'autonomie touche aux actes, aux finances qu'à l'organisation sous le contrôle du pouvoir central. Cette proximité organisationnelle est le gage du

¹⁶ Vunduawe te Pemako F., *Traité de droit administratif*, éd. Larcier, Bruxelles, 2007, p.11.

¹⁷ Herzog G., La participation des femmes à la Gouvernance/Décentralisation au Sénégal, *colloque internationale du 17 au 19 Novembre*, 2009, p.4.

¹⁸ Sawadogo B., *atelier sur la décentralisation au Burkina-Faso du 20 au 22 décembre 2006 à Fada* dans la Province de Nigourma, 2006, p.59.

développement des administrés par eux-mêmes ou leurs organes élus.

Enfin, à notre avis, la décentralisation est un processus qui implique le transfert d'une série de pouvoirs (prises des décisions, capacité fiscale, etc), de responsabilités (prestation des services) et des ressources (financières, humaines, administratives) du niveau le plus élevé du système politique (administration centrale) aux autorités d'un niveau inférieur. Elle place davantage de pouvoirs et de ressources à un niveau de l'administration qui est plus proche des citoyens et sur lequel ces derniers ont une plus grande influence.

L'appui à la décentralisation devrait viser à renforcer les capacités de l'Etat à accélérer le développement local, ainsi qu'à renforcer le rôle et le pouvoir des municipalités et des communautés locales dans la lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, la pratique révèle que les villes congolaises sont loin d'être autonomisée pour ce qui concerne leur gouvernance.

2.4. La Ville

Il n'est pas commode de définir la ville tant en matière de morphologie que de conceptualisation car ce que l'on rassemble sous le nom de ville est multiforme par sa situation, sa taille, son architecture, son organisation interne, son rôle dans la vie régionale ou nationale. Aussi, plusieurs définitions lui sont données, par exemple, le dictionnaire de la géographie (5^{ème} édition) considère la ville comme un gouvernement des populations agglomérée défini par un effectif de population et par une forme d'organisation économique et sociale. Ces groupements ont pour base le rassemblement d'activités différentes qui a lui-même pour conséquence la formation d'une société complexe. S'inspirant de la législation congolaise qui s'y prend avec des amples précisions, Mabiala Mantumba souligne que la ville est tout chef lieu du territoire ou toute agglomération d'au moins 100.000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du premier ministre aura confié le statut de

ville¹⁹. Généralement, le statut de ville est plus politique, démographique et structurel, sans omettre d'autres considérations, parmi lesquelles, l'urbanisation.

2.5. Urbanisation

Ce concept fait référence à ce qui a trait à la ville et à son organisation. Intimement lié à celui d'aménagement, le concept urbanisation est un terme qui renvoie à plusieurs acceptions. Les définitions proposées par certains auteurs vont nous permettre à bien le comprendre ou du moins d'en tirer profit pour ce travail. Pendant que l'encyclopédie universelle le définit comme un phénomène démographique qui se traduit par l'accumulation de plus en plus intense de la population dans les agglomérations à caractère urbain, Marie-Pascale Colace l'assimile à « un processus au cours duquel les personnes déménagent de plus en plus des zones rurales pour se concentrer dans des villes très peuplées »²⁰. De ces définitions nous déduisons que l'urbanisation constitue un phénomène démographique, c'est-à-dire lié aux mouvements humains (croissance naturelle et exode rural) ; un processus qui consiste à rendre un site ou une aire géographique en une ville ou comme un acte d'aménager un site en vue de lui conférer le statut d'une ville par la mise en son sein des infrastructures et services attractifs. Ceci fait qu'en somme on assiste à un afflux, à un regroupement et à un accroissement populaire dans un site urbain. Cette action est le fait d'une autorité investie du pouvoir public pour gérer seul ou en partenariat la ville en vue du bien être social. Ainsi, elle s'insère dans la gouvernance urbaine.

3. Etat de lieux de la gouvernance urbaine en RDC

3.1. Les villes Congolaises : construction séculaire

3.1.1. Naissance et Evolution des villes

Les villes congolaises sont d'une construction séculaire. Dans leur création, elles ne dérogent pas aux controverses doctrinales

¹⁹ Mabiala Mantumba Ngoma P, (sous dir), *Le Processus de la décentralisation en RDC*, Fondation Conrad, Kinshasa, 2009, p.42.

²⁰ Colace M-P., *Le Monde Urbain. Population et Urbanisation*, Nouveaux Horizons, Paris, 2003, p.225.

quant à la reconnaissance d'une entité comme ville, telle que soutenu par Wembi Lofudu « certaines doctrines veulent que soient reconnues comme villes les entités où au moins 75% de la population active sont dans les secteurs autres qu'agricole et les considérations politiques ou nationalistes ne qualifient que les agglomérations décrétées ainsi que les discussions partisans, populaires et même intellectualistes tablent sur l'aspect physique de l'espace bâti, la différenciation d'emploi du temps de la population d'avec celle des milieux traditionnels »²¹. Cependant, la majorité d'entre-elles, surtout d'après l'indépendance repose plus sur des considérations plus politique comme motivation de création. Comme on peut le lire dans l'annuaire statistique de 2015, les villes congolaises sont passées de 3 à l'indépendance à 33 à ces jours. Leur naissance connaît deux moments forts, la période coloniale et la période postcoloniale.

Pendant la période coloniale, les villes créées sont partis des anciens centres traditionnels et coloniaux de négoce. Elles sont la consécration de la configuration démographique-administrative. C'est ainsi qu'au-delà des centres extra coutumiers créés et érigés en villes par l'administration coloniale, on observe des centres urbains créés sous l'impulsion des activités économiques favorisés par les blancs ou les deux à la fois.

L'après colonisation, caractérisée par la croissance démographique sans précédent avec un taux environnant 5% l'an, la détérioration du tissu économique et la persistance des guerres, va être à la base du développement des centres urbains due à l'exode rural et à la quête des services, dont la plupart de ce que regorge la RDC voit le jour après l'indépendance.

3.1.2. Organisation et Fonctionnement

L'organisation et le fonctionnement des villes de la RDC en tant qu'institution politico-administrative trouvent son fondement dans le souci de l'exploitation, de gouvernabilité et

de celui de rapprocher les administrés des centres de décision. Dans l'un ou l'autre cas, leur consécration remonte de la première loi en matière d'organisation des espaces urbains par le décret du 10 Aout 1890 autorisant le gouverneur général, représentant du roi des belges Léopold II, à dresser le plan de voirie de la colonie. Cette autorisation va se soldé successivement le 23 Janvier 1895 par la création des premières circonscriptions urbaines, dont les chefs lieux de tous les Districts et le 08 Mars 1898 à tout le littoral de Stanley pool et Luebo. Ces circonscriptions constituent les filles aînées des villes congolaises, au travers du processus de décentralisation déclenché pendant la colonisation et continué jusqu'à ce jour. Ainsi, Muka Kani-Mpemba a le mérite de soutenir que « le processus de la décentralisation date de 1933 avec la création des chefferies et des centres extra-coutumiers dotés d'une personnalité juridique ; processus a évolué de 1957 à 1962 par l'organisation des villes et des communes pour être interrompu pendant trente ans et reprendre à 1977 par la création des sous-régions et des zones urbaines. Son extension se situe en 1982 par l'attribution de la personnalité juridique aux provinces, territoires, villes, communes, secteurs et chefferies »²² et se prolonge jusqu'à l'avènement de la constitution de 2006 issu de la transition de 2003. Cette constitution, érige à son article 3 en entités décentralisées la ville, la commune, le secteur et la chefferie, dont la matérialisation se fera au moyen d'une loi organique. C'est ainsi que la loi congolaise sur la décentralisation considère la ville comme « tout chef lieu de province ou toute agglomération d'au moins 100 000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du premier ministre aura conféré le statu de ville... »²³. Ceci démontre à suffisance que la ville a toujours depuis les anciens temps, été

²¹ Wemby Lofudu, *l'Evolution des modes d'habitat et des politiques d'urbanisation en RDC*, CEDI, Kinshasa, 2002, p.7.

²² Muka Kani-Mpemba, *Le Processus de la décentralisation en RDC*, B.E.A.U, Kinshasa, 2003, p.3.

²³ Article 6 de la loi organique n° 08/016 du 07 Octobre 2008 portant composition, organisation et Fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs Rapports avec l'Etat et les Provinces.

érigée en entité dotée de l'autonomie de gestion. Ainsi, la gestion des villes Congolaises trouve son fondement socio-juridique dans le souci de la gouvernabilité qui a toujours animé les autorités encadré par les différents instruments juridiques dont la source remonte des premières ébauches de la décentralisation enclenchée depuis 1933 par les colons. La loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces en est l'aboutissement à ce jour. Il est cependant malheureux de constater que bien que cette loi à son article 7 prévoit des organes, le conseil urbain et le collège exécutif, ces derniers peinent à se mettre à jour du fait de la volonté politique et exacerbe les problèmes que connaissent les villes Congolaises.

3.1.3. Les problèmes des villes Congolaises

L'autopsie des villes congolaises révèle des sérieux problèmes. Certains sont généraux et d'autres spécifiques à chaque ville. Les problèmes généraux au regard de leur prégnance vont nous intéresser, car ils concernent tous les acteurs et remettent en cause la décentralisation et la capacité de gouvernance des autorités urbaines. Ceux qui ont retenu notre attention sont relatifs à l'insécurité urbaine, à l'insalubrité, à l'urbanisation et l'habitat, à l'absence d'eau et d'électricité, à des infrastructures, etc.

3.1.3.1. L'insécurité urbaine

La plupart des villes congolaises sont confrontées aux problèmes d'insécurité. Le constat qui en est fait aujourd'hui, est sans équivoque. Selon la formule consacrée depuis la fin des années 80, nous sommes bien installés dans la société à risques, avec les perturbations régulières, des turbulences fortes, les menaces réelles aux conséquences parfois tragiques générant des situations de peur et d'insécurité à grande échelle²⁴.

Les villes Congolaises, en tête desquelles se trouve la ville de Kinshasa, sont depuis un certain temps hantées par les démons de la

violence. Il ne se passe un jour sans que la presse locale et internationale en fasse échos²⁵. Cette insécurité est multiforme. Ce phénomène d'insécurité se pose avec acuité à Kinshasa et dans les villes de l'Est de la RDC qui subissent les affres de guerres.

Toutefois, il sied de rappeler que la recrudescence des violences urbaines est tributaire à quadruple contexte : politique, économique, judiciaire et social. En effet, dans un contexte politique, les politiciens utilisent les jeunes pour faire leurs salles besognes du fait que ces jeunes sont devenus des éléments incontournables à la solde de certains politiciens ou des opérateurs politiques influents des villes. A titre illustratif, il n'est pas étonnant que les bandes des malfaiteurs (*Kuluna* pour la ville Kinshasa, *bana* états unis pour la ville Kisangani, *dragon* pour la ville de Mbuji-Mayi, etc) sont à la agents d'insécurité et un artifice aux mains de certains politiciens et autorités politico-administratives pour asseoir leur emprise. Dans un contexte économique, la zaïrianisation des années 70 ainsi que les deux pillages des années 90 ont paralysées le tissu économique de la RDC avec comme corollaire la fermeture des entreprises importantes, plongeant le pays dans une situation de marasme économique et sans possibilité de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes. C'est dans ce contexte que la plupart des jeunes sont restés sans emploi et pauvres, situation qui les pousse à s'illustrer dans les actes de gangstérisme et barbarie pour subvenir à leurs besoins de survie. Certains et adultes, par contre, deviennent des opérateurs d'économie informelle tandis d'autres, s'adonnent à l'économie illégale avec violence comme pour gagner leurs marchés, renchérit Kuba Maba²⁶. Ainsi, la vente stupéfiant ou boissons alcoolisées, appelé *Zododo* à Kinshasa, *Senki* à Kananga, etc ne font qu'entretenir les groupes et comportements de violence dans les villes

²⁴ Article publié en droits de l'homme et gouvernance de la sécurité, harmattan, 2007, pp/19-31.

²⁵ Kibangula, Trésor, comprendre l'opération Mbata ya Mokolo, *jeune – Afrique* du 05 Mai 2014, p.37.

²⁶ Kuna Maba, G., *Le Phénomène Kuluna à Kinshasa : les gangsters de vue et les moyens d'en finir*, MES, Kinshasa, 2011, p.38.

congolaises. En ce qui concerne le contexte judiciaire, force est de signaler que le système judiciaire congolais connaît un dysfonctionnement tant organique que structurel. Ceci se manifeste par les conditions sociales des magistrats et par l'insuffisance des institutions judiciaires dans la plupart des villes congolaises. C'est pourquoi certains magistrats et surtout des parquets monnaient les procès de certains hors la loi. Ainsi, des nombreux jeunes qui ont commis des crimes dans la société congolaise ainsi que dans les villes comme Kinshasa soient relâchés après versement d'une corruption sous le couvert d'amende transactionnelle dont les traces sont invisibles dans le trésor public. Pour s'en apercevoir, il faut questionner les cas de récidivité dans le chef de certains semeurs de trouble à Kinshasa et bien d'autres villes congolaises, que la télévision Molière ne cesse de fustiger dans sa rubrique *Kin-Makambo* (*Kin-réalités*). Enfin, dans un contexte social, le cycle de violence dans la plupart des villes congolaises pourrait s'expliquer d'une part, par l'influence des enfants de la rue communément appelé *chégués* ou abandonnés (enfants sorciers et orphelins) qui proviennent des familles défavorisées qui constituent l'épine dorsale du phénomène *kuluna*²⁷, et d'autre part, par l'exode rural et le fait personnes qui opèrent en mains armées, dont les villes de l'Est du pays battent le records. A ce fléau s'ajoute la question environnementale qui trouve son apogée dans l'insalubrité constaté dans les villes Congolaises.

3.1.3.2. L'insalubrité

La croissance spatiale rapide et anarchique, l'augmentation galopante de la population, le développement économique et du commerce formel qu'informel, l'exode rural, ont tendance à favoriser un accroissement permanent des déchets dans les grandes villes de la RDC. Il suffit de traverser d'un coin à un autre des villes de Kinshasa, Lubumbashi, et Mbuji-Mayi, autres pour constater les manifestations de l'insalubrité qui se caractérisent par

l'entassement des déchets ménagers et autres dans les décharges publiques, le long des routes et endroits inappropriés déplaçant ainsi la beauté des villes et bouchant les égouts dont les retombées directes sont les inondations et érosions. Pour s'en convaincre, plusieurs études et rapports ont démontré que la seule ville de Kinshasa produit les déchets en terme des tonnes, 6000t par jour, parfois jetés et abandonnés pêle-mêle à même le trottoir ; et l'autorité urbaine éprouve d'énormes difficultés pour les évacuer²⁸ à la suite de l'inefficacité des plusieurs programmes d'assainissement urbain qui souffrent des moyens.

Il convient de souligner que les déchets accumulés dans les différents coins des villes contribuent à l'éclosion des maladies endémiques telles que la malaria, la fièvre typhoïde, le cholera, ainsi que des pollutions du sol et des eaux.

3.1.3.3. Urbanisation et habitat

L'urbanisation est un phénomène universel et a connu une accélération particulière en Afrique ces dernières décennies. Cette forte accélération s'est faite dans un contexte économique particulier marqué ces dernières années par la politique de prédation et la maîtrise des problèmes sanitaires ayant réduit le taux de mortalité. L'Afrique présente un taux d'urbanisation faible (32% en 2000) mais c'est aussi un continent où les villes se développent le plus rapidement (+ 4,4% par an).²⁹ Ainsi, deux facteurs majeurs expliquent cette poussée urbaine : l'exode rural (manque des terres arables, les conditions de vie difficile dues à la baisse du climat économique, les guerres, le chômage, l'absence des structures médicales et scolaires incitent les paysans à rejoindre la ville) et l'accroissement naturel (la population urbaine et globalement jeune, le taux de natalité élevée). Les villes de la RDC ne sont pas épargnées de ces facteurs. Mais, le constat est fort désolant, du fait d'un

²⁷ Le phénomène Kuluna désigne les bandes des personnes qui s'identifient dans la délinquance.

²⁸ Le cycle de vie des déchets de kinshasa ; en ligne sur www.colombus.fr/cms/wp-content/uploads/2017/01/le-cycle-de-vie-des-dechets.pdf le 24 Aout 2017.

²⁹ Lelo Nzuzi F., kinshasa, ville et environnement, harmattan, Paris, 2008, p.19.

désordre qui s'installe dans ce secteur ; quelques conséquences de ces constructions anarchiques s'y dégagent : un surpeuplement excessif et une extension démesurée de l'espace occupée par la population, l'auto construction qui précède le lotissement et l'aménagement des espaces, la destruction de l'environnement et du couvert forestier urbain, s'aggravent au jour le jour. Ce qui fait qu'après chaque pluie, le site se transforme en véritable marre, le logement est un casse-tête avec des parcelles surpeuplées, des pièces étroites (promiscuité), la mauvaise qualité d'habitation (taudis), l'absence des espaces verts, le mauvais état des rues et artères des villes, la carence généralisée des équipements sociocommunautaires. Donc, la question de l'urbanisation se pose comme celle de gouvernance avec acuité au regard des problèmes sus-évoqués. C'est pourquoi nous assistons à des bidonvilles dans les villes congolaises.

3.1.3.4. Eau et électricité

En dépit de son potentiel hydroélectrique, les villes de la RDC connaissent une véritable crise en eau et en électricité dont les retombées n'épargnent pas la sécurité sanitaire et l'environnementale. Nous trouvons dans la plupart des grandes villes des quartiers dépourvus d'eau et d'électricité, même pour ceux qui en sont pourvus ne les reçoivent que d'une façon sporadique en dehors des quartiers des autorités politiques. Ceci expose la population à plusieurs dangers, notamment les maladies hydriques, acquises sur base de la consommation d'eau impropre et de l'insécurité suite à l'obscurité, et menace l'environnement à travers l'exploitation effrénée des arbres pour l'utilisation domestique. Les taux de desserte de ces ressources sont tellement au rabais qu'ils ne favorisent aucunement l'accessibilité par la population entière et urbaine en particulier. Un fait est à remarquer, seuls 22% et 10% de la population congolaise, surtout ceux en milieux urbains ont successivement accès à l'eau et à l'électricité au regard des potentialités hydroélectriques et d'eau douce tant vantée.

C'est au travers de la résolution de ces problèmes que les autorités initieraient des actions en mobilisant tous les acteurs vers la maîtrise de ces maux, laquelle résolution passe par la maîtrise des multiples défis de gouvernance dont les villes font face.

3.2. La gouvernance urbaine : un défi sociopolitique

La gouvernance urbaine étant le fait des autorités ou organes élues et redevables vis-à-vis de la population qui la compose, l'absence des celles-ci ou la nomination et/ou l'élection des personnes inexpérimentées à la tête de celles-ci ne peut que faire sombrer ces entités dans un déficit de gouvernance. Entendue que le Conseil Urbain est l'organe délibérant de la ville, il se charge de l'élaboration et de l'adoption du budget de la ville, contrôle de l'action du conseil exécutif urbain. Le conseil urbain est composé des conseillers élus indirectement par les conseillers municipaux. Quatre représentants pour chaque commune qui compose la ville. Quant au collège exécutif, il est chargé de gérer la ville au quotidien. Ces membres sont constitués du maire, maire adjoint ainsi que des échevins qui sont au nombre de trois. Ce collège est l'organe de gestion et d'exécution des décisions du conseil urbain. Ils sont élus sur base d'un programme qui concerne la ville et pour lequel la population a investie sa confiance en eux, faute de se faire, cette dernière peut demander leur déchéance à travers ses représentants. De ce fait, la démocratie veut que leur reconduction soit fonction de l'évaluation de leur gestion. Il est cependant étonnant de constater dans les faits que les villes congolaises ne sont pas gérées sous le régime démocratique et de décentralisation comme le prévoit les textes légaux (constitution et la loi organique) de la RDC. Nous constatons que jusqu'ici, les villes fonctionnent encore sous le mode centralisé, c'est-à-dire les gestionnaires sont nommées par le pouvoir central auprès de qui ils rendent compte et sont dépourvues d'organes délibérants et législatifs pour les matières les concernant. En d'autres termes, jusqu'à ce jour, en dehors des élections organisées à l'accession à l'indépendance en 1960 et vite battu en brèche par les coups

d'états de 1960 et 1965, il n'ya jamais eu des élections locales jusqu'à la promulgation de la constitution du 18 Février 2006, bien que prévue par les constitutions et les lois sur la décentralisation qui se sont succédés pendant plus de cinq décennies. Un véritable pari de développement raté au détriment des entités décentralisées, dont les villes et par voie de conséquence par le pays entier qui a vu son développement échoué. Etant donné que les villes congolaises sont encore gérées sous le mode centralisée, il se crée une certaine pratique contraire à la bonne gouvernance qui constitue les maux qu'on reproche aux gestionnaires africains et congolais en particulier tant au niveau national que local. Ces maux se manifestent comme des défis à relever pour l'émergence de la démocratie participative gage d'une gouvernance décentralisée en générale et urbaine en particulier. Il s'agit, à titre indicatif pour la RDC, de : la corruption, le tribalisme, le clientélisme, le militantisme, le néopatrimonialisme, de détournements, etc

3.2.1. La corruption

Il existe plusieurs définitions du mot corruption. Selon le FMI dans la lutte contre la corruption et son intérêt à la bonne gouvernance, la corruption est souvent comprise comme l'abus de l'autorité ou la confiance publique dans un souci du gain personnel³⁰. Elle est aussi « un acte par lequel un agent de service public sollicite, exige ou reçoit directement ou indirectement ou par personne interposée, même en dehors de ses fonctions un avantage quelconque »³¹. Cette pratique quelle soit prédatrice ou consommatrice dépossède l'administration ou l'entité des moyens de sa politique, car pour Lohata elle « rend le pouvoir comme un instrument d'accumulation primitive, de réussite sociale et d'augmentation de la clientèle. Il sert également à la famille et aux amis du détenteur du pouvoir de bénéficier des

ressources de l'Etat au détriment des ayant droits »³².

En RDC, comme dans la plupart d'Etats Africains, la corruption a déjà et continue à affecter tous les secteurs de l'administration publique congolaise en général et celle de l'administration urbaine en particulier. Aucun secteur de la vie nationale et territoriale n'en est pas épargné. Elle est pratiquée par les autorités politico-administratives et la population. Ainsi, il n'est pas étonnant de voir les fonctionnaires attachés à ces entités percevoir auprès des usagers de sommes d'argent sans quittance, de les voir opérer de *racket*, de vendre des imprimés sans tarification fixe ou d'appliquer des vieux textes abrogés aux populations sous informés. Les autorités quant à elles, en envoyant les fonctionnaires auprès des assujettis, attendent d'eux deux rapports : un écrit et l'autre pécuniaire sous peine de se voir privé d'autres missions de contrôles. Enfin, les populations et usagers des services publics, fort de cette situation, n'hésitent pas à proposer des sous aux agents commis aux services étatiques. Ainsi, parle-t-on de « *madesu ya bana ; kosomba sens unique, epakolami* » pour dire littéralement « *le haricot des enfants, achat autorisation de rouler dans un sens contraire sur la chaussée, fait de oindre de l'huile pour rendre quelque chose ou quelqu'un tendre* », tout ceci procède de la corruption qui dépossède l'Etat ainsi que ses entités personnalisées des moyens. C'est pourquoi, à cause de ce fléau, la plupart des villes congolaises ne rayonnent pas assez comme des villes modernes. Nous y trouvons assez des problèmes tels que la vétusté des infrastructures de base, la carence de d'eau potable, l'insalubrité, l'absence de plan d'aménagement du territoire. A cet état des choses, les villes congolaises dans la plupart, ne sont pas attractrices d'investissements directs étrangers, car en crise permanente des moyens financiers et d'autorités épris du sens de service.

³⁰ Redjem J, *Démocratie, Bonne Gouvernance et Démocratie*, sur <http://perso.fundp.ac.be>

³¹ Tambwe Ngongo, la corruption dans l'administration publique congolaise : de la corruption survie à la privatisation de l'Etat, *in analyses sociales*, vol X, octobre 2007.

³² Lohata Tambwe Okitokosa P-R., *Science Politique d'Hier, d'Aujourd'hui et de demain : pouvoir et gestion de la violence*, éd. S.S.C.E.P.L.C, Kinshasa, 2010, pp.133-134.

3.2.2. Le clientélisme et le néopatrimonialisme

Sans méconnaître la corruption, les concepts de clientélisme, du patrimonialisme et du néopatrimonialisme, sont intimement liés et renvoient chacun à un mode de pratique dans la gestion de l'Etat du plus haut au bas niveau de la structuration territoriale.

Alors que le clientélisme renvoi à un réseau des personnes étrangères à l'administration autour de l'autorité, il n'épargne pas non plus le militantisme. C'est ainsi qu'il n'est pas étonnant de voir dans le sillage de l'autorité détentrice du pouvoir politico administratif, des amis, coussins, copains, membres du parti sans qualité ni compétence utiles pour les services publics. Ces clients vivent des services publics sans en être ayant droit. Cette pratique à la fois administratives et politiques, tout en ne se distanciant pas de la corruption est le fait des monarchies et se pérennise à travers le patrimonialisme et le néopatrimonialisme. Lohata a raison de dire que « quand on accède au pouvoir politique et administratif par des voies autres que celle de la démocratie et de la rationalité, la tentative est grande de considérer que les hommes que l'on dirige sont ses sujets et que les biens dont on a la charge de gérer sont les siens »³³. Ceci nous pousse à croire que, pendant que le patrimonialisme consiste à confondre la personne du chef et de l'institution, le néopatrimonialisme auquel se rattache le clientélisme, consiste à la fois à confondre l'institution à la personne de l'autorité, mais aussi lui donne la latitude d'user à sa faveur ou à celle de ses clients, des moyens publics mis à sa disposition dans le cadre de service.

Pendant que les instruments juridiques prévoient la décentralisation comme mode de gestion des villes, la réalité nous démontre le contraire. Nous assistons à deux réalités : la persistance de la politique de nomination et de recommandation des animateurs à la tête des administrations urbaines ; et à l'inexistence du conseil urbain dans le fait. Cette façon de faire est teintée inévitablement du clientélisme ses

coralliaires le militantisme, le néopatrimonialisme et le détournement.

3.2.3. Le détournement

Fait prévu et puni par l'article 145 du code pénal congolais livre II, le détournement est entendu comme une utilisation, hors de sa destination, d'un bien, d'une voix ou d'un pouvoir. Les villes congolaises sont victimes de détournement et de malversations financières, car dépourvues de sens de redevabilité, les animateurs de ces entités versent dans la gabegie et détournement des fonds publics en complicité avec les autorités hiérarchiques et cela prive à l'entité territoriale des moyens de sa politique. Ainsi, le maintien de cette autorité au poste dépend non seulement de ses obligations vis avis de la population, plutôt de celui qui l'a nommé au poste. De surcroit, l'observation montre que la plupart des activités initiées et exécutées dans les villes congolaises sont financées soit par les organismes internationaux, soit par gouvernement national ou par les gouvernements provinciaux. Pour s'en apercevoir, il faut questionner les finances publiques urbaines par rapport aux assiettes et affectations des moyens récoltées et l'interventionnisme permanent du pouvoir central dans les affaires des villes (voirie, ramassage des immondices, prélèvement, etc).

3.2.4. L'impunité

L'impunité est la situation qui résulte de l'absence de sanction pénale contre un ou des individus accusés d'avoir commis un crime³⁴. Toutefois, le code pénal congolais punit les actes qui tombent dans les malversations économiques et financières des agents, mais personne n'est inquiété, car la sanction ne se prononce pas. Il est l'effet de la nomination, car, ainsi longtemps que l'autorité urbaine n'est pas en contradiction avec les intérêts de celui qui l'a placé à ce poste, personne ne peut l'inquiéter. Dans le cas de la RDC où la justice n'est pas indépendante de l'exécutif et où le privilège de juridiction se mue à facteur d'impunité, les détourneurs jouissent du silence

³³ Lohata, op. cit, p.134

³⁴ Dargent, P., réconciliation, impunité, amnistie, quel droit pour quel mot ?, in revue nouvelle, Novembre 2003, p.37.

entretenu par des institutions qui coopèrent, au nom de la solidarité institutionnelle, pour les soustraire des dents de la justice, elle aussi nommée par la même hiérarchie. Ainsi, toute sanction qui aurait pu être décidée par une autorité nationale ou locale, rencontre des obstacles tels que :

L'absence d'enquête judiciaire et de poursuite par l'Etat, que ce soit par manque des moyens ou par complaisance ;

Les difficultés d'accéder aux archives administratives, judiciaires ou militaires, soit qu'elles ont été détruites, soit qu'elles sont mises sous secret ;

Les difficultés de recueillir les témoignages des victimes à cause des risques de représailles ;

L'immunité diplomatique ou parlementaire ainsi que les privilèges de juridictions au profit de certains auteurs de détournement ou de corruption.

4. Rôle des acteurs dans la gouvernance urbaine

Pour arriver à une gestion urbaine orthodoxe et aboutir à un succès des programmes pour les villes congolaises, cela dépendrait d'une collaboration soutenue entre tous les acteurs compétents. Ce sont les administrations centrales ainsi que les collectivités territoriales et locales qui devront travailler ensemble avec la société civile et le secteur privé pour assurer la précision des attributions, les mécanismes de coopération et de dialogue, le partage des pratiques optimales, la responsabilisation et la transparence et la participation de tous les niveaux.

4.1. Les Collectivités locales

Elles jouent un rôle essentiel dans l'application des programmes pour les villes. Les politiques de la décentralisation doivent donc leur être profitable. Des collectivités locales efficaces et capables sont les moteurs d'un développement urbain solidaire et durable, d'une gestion transparente et responsable des villes et de la participation dynamique des multiples acteurs, dans le souci de protéger les droits de l'homme et le bien être collectif. Les

collectivités locales Congolaises (communes, secteur et chefferie) doivent encourager l'adoption d'une conception participative et cohérente de la gouvernance urbaine et territoriale, et notamment du traitement des aspects économiques, sociaux, environnementaux ainsi que des aspects esthétiques et culturels. Les collectivités doivent s'engager dans un large dialogue avec les associations. Elles sont les principaux éléments facilitant la participation et sont responsables de la création d'un environnement favorable pour tous les acteurs. Les collectivités locales avec les administrations centrales, ont un autre rôle à jouer celui d'établir des indicateurs de suivi et d'évaluation des politiques urbaines ; de créer un cadre de responsabilisation pour la prestations des services publics essentiels et de soutenir la création de capacités au niveau local.

Les collectivités locales sont des institutions les plus proches des habitants des villes et ont potentiellement sur la formulation des politiques urbaines l'influence la plus grande. Cependant, c'est l'Etat qui est mieux placé pour promouvoir et assurer une décentralisation effective et la participation réelle des acteurs à tous les niveaux d'administration. L'Etat doit reconnaître l'importance de la création de capacités au niveau local et en relation avec es collectivités locales pour assurer la bonne application du nouveau programme pour les villes. Toutefois, nous remarquons une certaine confusion de compétence entre l'Etat, la ville et les communes en RDC (par exemple, en ce qui concerne le conflit de compétence entre la ville et les communes sur les taxes de parking, taxes d'immatriculation des taxis motos ainsi que l'autorisation de bâtir, etc.). A ce sujet, il est inévitable qu'il y ait des tensions entre les différents niveaux de gouvernement au sujet de la gouvernance urbaine, et les tensions peuvent être aggravées par l'imprécision des attributions et de responsabilités. Il est donc essentiel que l'Etat définisse et vulgarise avec précision ces attributions, pour chaque acteur important, et qu'il accorde aux collectivités locales un niveau élevé

d'autonomie dans l'application des fonctions et des attributions qui leurs sont transférées ou confiées.

L'Etat doit promouvoir l'ouverture et la transparence ainsi que le respect de l'obligation de rendre compte, à tous les niveaux de l'action gouvernementale. L'Etat doit renforcer les systèmes nationaux (par exemple par des bureaux d'audit et des systèmes de passation des marchés) ainsi que des mécanismes judiciaires indépendants de règlement administratif des conflits. En outre, l'Etat doit assurer la collecte de données locales avec l'aide des bureaux de statistiques du pays en collaboration avec les collectivités locales et les acteurs locaux pour faciliter le suivi et l'évaluation des politiques nationales et territoriales de développement urbain.

La société civile est un domaine d'action sociale distinct de l'Etat et du marché, qui englobe un vaste ensemble d'organisations non gouvernementales à but non lucratif présentes dans la vie publique et qui expriment les intérêts et les valeurs de leurs membres(ou d'autrui) sur base de considérations éthiques, culturelles, politiques, scientifiques, religieuses ou philanthropiques. En RDC, les organisations de la société civile sont constituées des organisations à but non lucratifs (locales, nationales, mondiales), les organisations communautaires, les fondations caritatives, les syndicats, les organisations confessionnelles, les groupes de défenses des populations autochtones, et les mouvements sociaux. Ces organisations de la société civile sont d'importants acteurs qui devraient définir et appliquer le programme de la ville. Elles faciliteraient la participation active de tous les citoyens. L'existence d'une relation fonctionnelle entre les institutions du gouvernement et la société civile suppose des médiateurs. Certaines ONG, notamment les milieux universitaires, ont assuré ce rôle à divers titres en nouant des alliances à long terme avec des associations, tandis que d'autres offrent des services particuliers et jouent un rôle catalyseur dans l'introduction et l'affinement des nouvelles initiatives de l'enquête sur la communauté des enfants de

la rue, orphelins ...) en étroite collaboration avec les organisations locales.

Le secteur privé est appelé à jouer un rôle important dans la gouvernance urbaine dans les villes de la RDC.

Par secteur privé, il faut entendre l'ensemble des entreprises à but lucratif et commerciales constituées ou non en sociétés commerciales (promoteurs, entrepreneurs, les industrielles et les fournisseurs des services, les associations et fédérations professionnelles et les fondations philanthropiques privées). Le secteur privé pourrait par exemple jouer un rôle actif dans le développement urbain et prenant part à des partenariats publics-privés ou public-populaire. Les administrations centrales et les collectivités locales devraient, le cas échéant, développer des cadres juridiques et institutionnels et réunir les connaissances nécessaires pour nous permettre de réguler ces partenariats complexes, en veillant à ce que l'intérêt général soit préservé dans le long terme. Alors que le rôle traditionnel du secteur privé est de créer d'emplois, des richesses et des profits, il devra de plus en plus s'acquitter de ses responsabilités au titre de l'entreprise citoyenne, en travaillant à partir de trois principes de base : les critères financiers, environnementaux et sociaux qui doivent être considérés également importants dans le succès à long termes.

5. Impact de la décentralisation sur la gouvernance urbaine en RDC

La décentralisation autant que la gouvernance, avant d'être une véritable pratique de gestion publique à tout le niveau, et territoriale en particulier, elle renvoi aussi à un état d'esprit qui trouve son fondement dans la prise de conscience des acteurs à modifier leurs usages, pratiques et par l'appropriation par ceux-ci des mesures pour atteindre les objectifs fixés et intérêts particuliers. De ce fait le propos de Mituba se révèle être la matérialisation de cette vision quand il postule que « disposer de, faire sienne une préoccupation, accepter profondément quelqu'un ou quelque chose, partager un même point de vue, s'associer à une idée, à un projet ou à un programme, prendre soin de, maîtrise ou connaissance

de, avoir une autorité sur quelqu'un ou quelque chose »³⁵. Ainsi, la question traitée à ce niveau consiste à se questionner si le processus de décentralisation enclenché depuis des années favorise-t-il la gouvernabilité des villes Congolaises.

Généralement la décentralisation trouve son fondement socio politico-juridique à travers successivement le souci de proximité entre dirigés et dirigeants, du souci de rapprochés de rapprochés les intérêts locaux des autorités et entités locales pour un développement à la base. A en voir de près en RDC, celle-ci relève plus du conformisme politico-administratif que d'une volonté avérée d'un souci de gestion de proximité. Ce conformisme au paradigme dominant se suit outre la période coloniale, des textes juridiques dont l'application effective cause problème et engendre d'énormes déviations, dont la pire manifestation en RDC est la territoriale des originaires et les tendances sécessionnistes sur base tribalo-ethnique. la décentralisation en RDC trouve son fondement politique et juridique à travers successivement un souci de proximité entre dirigeant et dirigés pour un développement à la base, voire la gouvernabilité du pays et dans un arsenal légal ci-après : - La constitution du 28 Février 2006 telle que modifiée à ce jour ; - La loi n° 08/012 du 31 Juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ; - La loi organique n° 08/015 du 07 Octobre 2008 portant modalité composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leur rapport avec l'Etat et les provinces ; - La loi organique fixant la subdivision territoriale à l'intérieur des provinces ; - La loi organique fixant les limites des provinces et celles de la ville de Kinshasa ; - La loi des finances publiques ; - La loi sur la nomenclature des autres recettes locales et les modalités de leurs répartitions ; - La loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des ETD ; - La loi fixant le statut

des chefs coutumiers ; - La loi sur la fonction publique nationale, provinciale et locale ; La loi portant code de passation des marchés publics ; - La loi organique fixant la caisse nationale de péréquation.

Cependant, les villes de la RDC sont classées parmi les entités territoriales décentralisées au même titre que les communes, les chefferies et les secteurs. Et elles sont régies par la loi organique n°8/016 du 07 Octobre 2008 déterminant les organes chargés des ETD et leurs attributions. Pour les villes, ces organes sont essentiellement le conseil urbain et l'exécutif urbain.³⁶ Ainsi, ces organes, depuis la promulgation de la constitution du 18 février 2006 tardent à être mis en place du fait de manque de volonté politique que nous estimons délibérée, car les différentes lois sur les élections ainsi que les calendriers y relatif les prévoient en vain dans le fait.

La décentralisation permettrait de transférer certaines compétences de l'Etat aux entités dites territoriales décentralisées dont la ville afin de permettre à celle-ci de s'auto-administrer et d'être capable d'impulser le développement à la base. Il se fait malheureusement constater que ce transfert souffre, surtout au plan politique (nomination des dirigeants) et administratif (dépendance vis-à-vis des instances nationales, absence d'une fonction publique locale, confusions des taxes dans les faits,...). En outre, les administrations municipales qui sont les niveaux d'administration les plus proches des citoyens, acquièrent une importance grandissante du fait de la décentralisation, de l'établissement des réseaux et de la mondialisation. Une décentralisation efficace, reconnaissant l'importance de tous les niveaux de gouvernance et définissant clairement les attributions et les fonctions des autorités nationales et territoriales, est nécessaire si l'on veut établir une gouvernance urbaine multi niveaux efficace. Cette démarche définie plus haut, doit donc reposer sur les principes du respect de l'autonomie locale et de la subsidiarité, afin de garantir que les

³⁵ Mitouba Lukusa S., *Appropriatologie : Esquisse d'une nouvelle science*, cleup, padova, 2012, p.16.

³⁶ Articles 7,47, et 69 de la loi sur la décentralisation en RDC

collectivités territoriales assument bien l'ensemble de leurs responsabilités dans le développement durable.

La décentralisation suppose des ressources adéquates, tant humaines que financières qui doivent être dirigées vers les collectivités locales et territoriales, et celles-ci doivent rendre compte de leurs actions aux concitoyens. Les autorités locales doivent avoir les pouvoirs nécessaires pour mobiliser les ressources locales et pouvoir gérer et collecter la fiscalité locale, établir la tarification des services, avoir accès à des sources différentes de financement et faire l'expérience des modèles de financement novateurs.

Les collectivités locales, dont les villes, doivent également disposer d'une certaine autonomie dans la gestion de leur personnel (pouvoir de décider dans les recrutements, de la rémunération et de licenciement sur la base de mérite et de la transparence, etc. la professionnalisation des institutions des collectivités locales est essentielle, sur la base de carrière bien définie, d'une grille appropriée de rémunération et de formation des employés municipaux. Pour améliorer la transparence et la responsabilisation, la législation et le cadre institutionnel doivent améliorer le contrôle public et l'accès des citoyens aux données publiques (par exemple l'utilisation des nouvelles technologies) et lutter contre la corruption active et passive. Une réglementation effectivement appliquée (par l'utilisation d'appels d'offres, de contrat, etc) est également essentielle pour le meilleur parti des entreprises privées et élargir les partenariats à des projets menés avec les populations locales. La réalité est que la fonction publique locale peine à s'installer voire inexistante. Les fonctionnaires attachés aux différents services appartiennent à la province et au gouvernement central qui les affectent et les désaffectent à souhait³⁷.

La décentralisation est d'importance critique pour améliorer les politiques urbaines, nationales et locales. Pour améliorer le cadre

institutionnel, l'Etat doit encourager une forte participation des autorités municipales et provinciales à tous les processus de réforme juridique ou administrative au niveau métropolitain et territorial, ainsi qu'à la définition des stratégies de développement territorial, en particulier à la définition et l'application des politiques urbaines territoriales et nationales. Au-delà du caractère contemporain des politiques urbaines, il se dégage le constat que, même pour les politiques nationales les parts d'actions réservées aux villes ne sont pas clairement définies. On observe un déphasage entre les politiques nationales et locales car, à l'avancement institutionnel national ne correspond pas une matérialisation locale.

Mais le constat est qu'en RDC, le processus de la décentralisation n'est pas encore effectif, car il existe une série des préalables pour rendre pour rendre ce processus effectif, entre autres :

L'absence d'organisation des élections locales, municipales et urbaines ;

La mise en place de la loi des finances publiques locales ;

L'absence de la fonction publique provinciale et locale ; etc.

C'est pourquoi les villes de la RDC ne disposent pas d'autonomie administrative, organique et financière ; car les animateurs des villes sont jusque là nommés au lieu d'être élus comme le prévoit les textes juridiques en vigueur. De ce fait leur gestion est plus censurée par ceux qui les ont nommés dont ils rendent compte. Ainsi, le maintien au poste de ces autorités dépend de leur degré de loyauté et du militantisme que d'un travail de transformation au profit de l'entité qu'ils gèrent.

Conclusion

Nous voici au terme de la dissertation de notre réflexion portant sur la gouvernance urbaine au Congo-Kinshasa à l'épreuve de la décentralisation.

Tout au long de cette étude, il a été pour nous question de faire un état de lieux de la gouvernance urbaine en RDC, le rôle que doivent jouer les acteurs et l'impact de la gouvernance urbaine en RDC.

³⁷ Propos recueillis par nous lors de notre entretien avec un responsable de la commune de Kisenso en décembre 2016.

S'agissant de l'état de lieux de la gouvernance urbaine en RDC, nous avons constaté que les villes congolaises éprouvent assez des difficultés pour leur épanouissement. Ces difficultés sont d'ordre ponctuel et structurel. Les problèmes ponctuels observés dans notre étude se trouvent être l'insécurité galopante avec comme corollaire le gangstérisme urbain, communément appelé *Kuluna* à Kinshasa, *bana etats-unis* à Kisangani, dragons à Mbuji-Mayi, etc, l'autre problème est lié à l'insalubrité due par la croissance démographique et le déficit de politiques publiques de gestion des déchets, il ya aussi l'urbanisation et l'habitat qui ont comme effets d'entraînement les constructions anarchiques, l'étalement des villes, l'auto-construction, il y a également un problème majeur de l'eau et d'électricité dont la couverture est insignifiante dans la quasi-totalité des villes congolaises.

Quant aux problèmes structurels, nous avons identifiés une série des cas qui nivellent par le bas la gouvernance urbaine en RDC, à savoir la corruption, le clientélisme et le néopatrimonialisme, les détournement, l'impunité etc. Et pour relever ces défis, nous en appelons d'une part, aux acteurs principaux de la gouvernance urbaine afin de jouer pleinement leur rôle pour une gestion transparente, rationnelle, efficace et efficience des villes congolaises. En suite, nous avons démontré l'impact de la décentralisation dans la gestion des villes afin que les animateurs des administrations urbaines soient autonomes et élus directement par la population de manière à exercer en toute indépendance les attributions qui leur sont conférées, au lieu plutôt d'être nommés et soumis aux ordres des autorités qui les ont placés à la tête de ces entités, comme c'est le cas aujourd'hui. Cette façon de faire favorise les antivaleurs dans la gestion desdites entités et ne leur permettent pas de s'épanouir en toute compétitivité et les plongent dans le sous-développement. C'est pourquoi, nous pensons que la gouvernance en Afrique en général et en RDC en particulier est un piège pour autant que les villes sont en passe du

développement au regard des fléaux qui les gangrèment.

Bibliographie

Alcaud et ali., (2010), *Dictionnaire de Science Politique*, Sirey, Paris, p.164.

André Donzel, « Métropolisation, Gouvernance et Citoyenneté », *extrait du colloque organisée à AIX en Provence*, le 27, 28 et 29 septembre 2000.

Article publié en droits de l'homme et gouvernance de la sécurité, harmattan, 2007, pp 19-31.

Belmihoub M.C., (2001), *Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : cas de l'Algérie*, 2004.

Blanco J-L., *Les non-dits de la Bonne Gouvernance. Pour un débat politique sur la pauvreté et la Gouvernance*, collection coopération internationale, Karthala, p.7.

Bourdieu, P. et Wacquant, J-D., (1992), *Réponse pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, collection points essais, p.71.

Charlik R., « The Past and future of public », *in international review of administrative sciences governance and public administration, reseach and coming*, pp.333-343.

Chevrier J., (2003), Spécification de la problématique, dans Gauthier Benoit, *Recherche en Science Sociale : de la Problématique à la recherche des Données*, PUQ, Québec, p.49.

Colace M-P., (2003), *Le Monde Urbain. Population et Urbanisation*, Nouveaux Horizons, Paris, p.225.

Courlet C et Ameziane F., (2004), *Gouvernance et dynamiques territoriales, points de repères analytiques*, Harmattan, Paris, p, 11.

Dargent, P., (2003), « Réconciliation, impunité, amnistie, quel droit pour quel mot ? », *in revue nouvelle*, Novembre, p.37.

Herson J-R., (1987), *La politique publique aux Etats-Unis : théories et pratiques*, traduit de l'anglais par marc Saporta, éd. Published, Paris, 1987, p.13.

Herzog G., (2009), « La participation des femmes à la Gouvernance/ Décentralisation au Sénégal », *colloque internationale du 17 au 19 Novembre*, p.4.

Kayo Sikombe, A., (2007), *les politiques publiques de la ville et construction de l'Etat au Cameroun*, thèse de doctorat d'Etat en science politique, université de Yaoundé, pp.2-5.

Kibangula T., (2014), « comprendre l'opération Mbata ya Mokolo », *jeune – afrique*, p.37.

Kuna Maba, G., (2011), *Le Phénomène Kuluna à Kinshasa : les gangsters de vue et les moyens d'en finir*, MES, Kinshasa, p.38.

Le cycle de vie des déchets de Kinshasa ; en ligne sur [www.colombus.fr/cms/wp.content/.../11/le cycle-de vie-des dechets.pdf](http://www.colombus.fr/cms/wp.content/.../11/le_cycle-de_vie-des_dechets.pdf) le 24 Aout 2017.

Lelo F., (2008), *Kinshasa, ville et environnement*, harmattan, Paris, p.19.

Leloup F., (2008), « Gouvernance locale et développement territoriale », *FUCAM, colloque internationale de développement local et gouvernances des territoires*, DL et GT université de JIJEL(Algérie) du 03 au 05 Novembre, p.2.

Lohata Tambwe Okitokosa P-R., (2010), *Science Politique d'Hier, d'Aujourd'hui et de demain : pouvoir et gestion de la violence*, éd. S.S.C.E.P.L.C, Kinshasa, pp.133-134.

Mabiala Mantumba Ngoma P., (2009), (sous dir), *Le Processus de la décentralisation en RDC*, Fondation Conrad, Kinshasa, p.42.

Merton R.K., (1965), *Eléments et théories des méthodes Sociologiques*, Plon, Paris, p.51.

Mitouba Lukusa S., (2012), *Appropriatologie : Esquisse d'une nouvelle science*, cleup, padova, p.16.

Muka K-M., (2003), *Le Processus de la décentralisation en RDC*, B.E.A.U, Kinshasa, p.3.

Olivier Z ; Olivier Faron ; B D., (1999), *Petites villes d'Europe, cahier d'histoire*, n°3-4, Presses Universitaires de Rennes, p.10

Pecqueur B., (2005), « Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire », *géographie, économie et société*, volume 4, n°2

Redjeme J., *Démocratie, Bonne Gouvernance et Démocratie*, sur [http:// perso.fundp.ac.be](http://perso.fundp.ac.be)

Sawadogo B., (2006), *atelier sur la décentralisation au Burkina-Faso du 20 au 22*

décembre 2006 à Fada dans la Province de Nigourma, p.59.

Tambwe N., (2007), « la corruption dans l'administration publique congolaise : de la corruption survie à la privatisation de l'Etat », *in analyses sociales*, vol X.

Vunduawe te Pemako F., (2007), *Traité de droit administratif*, éd. Larcier, Bruxelles, p.11.

Wemby L., (2002), *l'Evolution des modes d'habitat et des politiques d'urbanisation en RDC*, CEDI, Kinshasa, p.7.

Zimmermann J-B. et al., (1997), « la construction territoriale et dynamiques productives, rapport d'étude pour le commissariat général du plan », *conventions d'études n°18/1997*, Paris.