

**Territorial splitting and decentralization: a reservoir of socio-political and legal problems in the new provinces in the Democratic Republic of Congo**  
**Jean-Pierre Lifoli Balea et Guy Angbongi Gongwa<sup>1</sup>**

**Abstract**

To bring closer the administration of managed them and for the necessities of development, the Democratic Republic of Congo opted for decentralization, as fashion of management of the country. This decentralization is accompanied by the territorial carving. Since 2015, the number of the provinces of the country passed from eleven to twenty-six. Although the territorial carving and decentralization present a lot of advantages, they also present a lot of risks for a multicultural country and multi - ethnic as the RDC. Among these risks, we can mention racism, xenophobia, the ethno-political conflicts... All these factors constitute sources of dissension, instability and weakening of the provinces newly created.

To lessen this danger, it is necessary that the original and the non original of all provinces of the country speak themselves as brothers and solve what divides them peacefully. To this level, the intervention of the state and the observance of the laws of republic that allow to all Congolese to get settled everywhere in his/her/its country are very indispensable.

**Résumé**

Pour rapprocher l'administration des administrés et pour les nécessités de développement, la République Démocratique du Congo a opté pour la décentralisation, comme mode de gestion du pays. Cette décentralisation est accompagnée du découpage territorial. Depuis 2015, le nombre des provinces du pays est passé de onze à vingt-six. Bien que le découpage territorial et la décentralisation présentent beaucoup d'avantages, ils présentent aussi beaucoup de risques pour un pays multiculturel et pluri- ethnique comme la RDC. Parmi ces risques, nous pouvons citer le racisme, la xénophobie, les conflits ethno-politiques,... Tous ces facteurs constituent des sources de désunion, d'instabilité et d'affaiblissement des provinces nouvellement créées.

Pour amoindrir ce danger, il est nécessaire que les originaires et les non originaires de toutes les provinces du pays se parlent comme des frères et résolvent pacifiquement ce qui les divise. A ce niveau, l'intervention de l'Etat et l'observance des lois de la république qui autorisent à tout Congolais de s'installer partout dans son pays sont très indispensables.

---

<sup>1</sup> Jean-Pierre Lifoli Balea est Professeur à l'université de Kisangani et Guy Angbongi Gongwa<sup>1</sup> Assistant à l'Institut Supérieur de Commerce de Kisangani (ISC) en RDC.

## Introduction

Confrontée aux problèmes de gouvernance et de développement, la République Démocratique du Congo est à la recherche des solutions durables. Parmi les pistes envisagées figure l'impérieuse nécessité de revisiter son mode de gestion administrative pour le rapprochement de l'administration des administrés. Voilà ce qui justifie la mise en place de nouvelles provinces qui dans l'ancienne configuration du pays correspondaient aux anciens districts.

En application de la loi de programmation déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces<sup>2</sup>, l'ancienne Province Orientale fut la première à être démembrée le 11 juillet 2015 en quatre nouvelles provinces. Il s'agit des provinces du Bas-Uele avec Buta comme chef-lieu, Haut-Uele chef-lieu Isiro, Ituri chef-lieu Bunia et Tshopo chef-lieu Kisangani. Il s'en est suivi le découpage des anciennes provinces de l'Equateur, du Katanga, du Bandundu et les deux Kasai.

Cette réflexion essaye de circonscrire le contexte historique, socio-politique et juridique de cette reconfiguration du paysage politique de la RDC pour tirer les leçons du passé, du présent et envisager l'avenir.

Bien encadré, pensons-nous, ce processus peut conduire à l'émulation au sein des espaces géographiques des districts devenus provinces comme ce fut le cas du découpage sous le régime Mobutu de l'ancienne province du Kivu (Nord-Kivu, Maniema et Sud-Kivu). Mal conduit, le découpage peut raviver les tensions ethno-politiques qui couvent depuis longtemps au pays et dégénérer en épuration ethnique comme le cas des Kasaiens au Katanga ou encore le conflit ethnique en Ituri, au Nord et au Sud-Kivu, en Equateur..., bref, un sérieux problème de droit.

La question soulevée dans cette réflexion relevant de l'actualité immédiate, l'observation directe et indirecte à travers l'exploitation des archives, des lois et diverses documentations traitant de ce genre de problème ont été mis à profit. A cela se sont ajoutées des interviews réalisées avec quelques personnalités intéressées par cette nouvelle reconfiguration du pays et notre expérience personnelle pour mieux saisir les enjeux sociaux, politiques, juridiques et la face voilée de ce choix politique

---

<sup>2</sup> La constitution de la RDC en son article modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, stipule en son article 2 que la République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique. Ces provinces sont : Bas-Uele, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai, Kasai Oriental, Kongo central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Kasai Central, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa. Kinshasa est la capitale du pays et le siège des institutions nationales. Elle a le statut de province.

## I. Du découpage territorial et de la décentralisation en RDC

### 1.1 Le découpage territorial : une vieille réalité en RDC.

Avant l'indépendance, le colonisateur belge avait procédé au découpage du territoire congolais pour en faire des provinces, des districts, des territoires, des secteurs et des chefferies. Par l'Arrêté royal du 28 juillet 1914, le Congo-belge était divisé en 4 provinces : Congo-Kasai, Equateur, Province Orientale, Katanga<sup>3</sup>. Les provinces étaient subdivisées en districts et les districts en territoires. Après l'indépendance, de six provinces l'on est passé à 21, puis à neuf, onze et actuellement 26.

Le décret du 1<sup>er</sup> août 1888 avait divisé le territoire du Congo en 11 Districts<sup>4</sup>. Quand le Congo devint colonie belge en vertu de la loi du 18 octobre 1908, le territoire était divisé en 12 districts, dirigés par des commissaires de district placés sous l'autorité directe du gouverneur général. Pour exécuter la politique coloniale sur le terrain, il a été créé un corps de spécialistes voulu être un corps d'élite: l'administration territoriale.

Dès 1910, le district du Katanga avait été placé sous l'autorité d'un vice- gouverneur général, doté des mêmes pouvoirs législatifs et exécutifs que le gouverneur général. En 1914, les autres districts sont regroupés en quatre provinces autonomes, dirigées par des vice-gouverneurs généraux. En 1933, le Congo était divisé en six provinces dirigées chacune par un commissaire de province, qui porta le titre de gouverneur à partir de 1941. Les gouverneurs de province représentaient le gouverneur général dans leur province et exerçaient le pouvoir exécutif que celui-ci leur déléguait. Chaque province était divisée en districts, et ceux-ci en territoires. En 1960, le Congo avait 132 territoires. Les provinces constituaient un échelon supplémentaire de la hiérarchie par rapport à l'organisation administrative du pays<sup>5</sup>.

Les administrateurs territoriaux étaient chargés de l'ensemble de l'administration de la population indigène et non-indigène, et de la mise en œuvre de la politique indigène sur le terrain, dans les villes comme dans les régions rurales. En 1959 le cadre territorial du Congo et du Ruanda-Urundi comptait 1787 administrateurs territoriaux, cette appellation couvrant les fonctionnaires et agents depuis le grade de commissaire de district jusqu'à celui d'agent territorial.

Pendant la dernière décennie de la colonisation, le cadre territorial est passé de 1042 à 1787 agents et fonctionnaires. L'administration territoriale s'est certes démilitarisée au cours de la première décennie ayant suivi la reprise de l'E.I.C. par la Belgique, mais elle avait toujours gardé

---

<sup>3</sup> Lumanu Mulenda, *Evaluation du processus de décentralisation 22ans après*, Kinshasa, 2004, p12.

<sup>4</sup> Ibid., p8.

<sup>5</sup> Louis De Clerck, «L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo (1908-1960) et au Ruanda-Urundi (1925-1962)», dans *l'Annuaire d'Histoire administrative européenne*, N° 18/2006, pp 187-210.

certain aspects de ce passé: le port de l'uniforme et des insignes du grade, le sens du devoir et de l'autorité, et une discipline quasi militaire<sup>6</sup>.

Depuis la réforme de 1933, le commissaire de district était l'intermédiaire entre le gouvernement général et provincial d'une part, et le personnel territorial ainsi que les autorités indigènes d'autre part. Il avait essentiellement un rôle de surveillance, et était tenu d'inspecter régulièrement chaque territoire de son district. Il intervenait directement dans la politique indigène: il reconnut les chefferies et les tribunaux de chefferie, et, à partir de 1933, il créa les secteurs et les tribunaux de secteur. Il investissait les chefs, exerçait le pouvoir disciplinaire sur le personnel de l'administration territoriale et sur les autorités indigènes. Il jouait un rôle important dans la procédure d'octroi des concessions de terres et dans la fixation du montant de l'impôt. Le commissaire de district avait aussi d'importantes fonctions judiciaires, étant le juge du tribunal de district. Il était assisté d'un ou plusieurs commissaires de district assistants, et d'un personnel technique en matière d'agronomie, de travaux publics etc. Les districts urbains et, plus tard, les villes étaient également dirigés par un commissaire de district<sup>7</sup>.

Le territoire était la circonscription de base de l'administration. Le décret du 25 juin 1912, qui créa le grade d'administrateur de territoire, lui attribua la plupart des fonctions exercées précédemment par le chef de zone et de secteur: maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, perception de l'impôt, travaux de salubrité, etc.

## 1.2 De la décentralisation en RDC

La décentralisation est un mode de gestion de l'Etat par lequel la loi établit par avance et clairement les compétences et les pouvoirs réservés au Gouvernement central et aux entités décentralisées. Ces dernières jouissent d'une personnalité juridique, d'une autonomie de gestion, une autonomie budgétaire et disposent des organes propres.

La décentralisation exige également la tutelle administrative. Il s'agit d'un droit que se réserve le pouvoir central qui a transféré une partie de ses compétences de contrôler l'usage qui est fait de ces pouvoirs<sup>8</sup>.

Il y a deux sortes de tutelles : la tutelle a priori et la tutelle a posteriori. La tutelle a priori s'exerce avant la prise d'une décision par l'organe compétent de l'entité territoriale décentralisée et la tutelle a posteriori s'exerce après la prise de décision. Elle consiste en approbation, suspension ou annulation de l'acte déjà pris par un organe d'une entité territoriale décentralisée. L'objectif de la tutelle est de vérifier la conformité des actes posés par les entités territoriales décentralisées par rapport à la loi et à l'intérêt général.

---

<sup>6</sup> Louis De Clerck, *op. cit.*

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Vunduawe te Pemako, , *Exposé du Professeur Vunduawe te Pemako à l'occasion du Séminaire Atelier sur la décentralisation en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, le 27 septembre, 2004. , p 2-4.

En RDC, la décentralisation est comprise comme un mode d'organisation et de gestion par lequel l'Etat transfère une partie des pouvoirs, des compétences, des responsabilités et des ressources aux provinces et aux entités territoriales décentralisées, dotées d'une personnalité juridique distincte de la sienne et gérées par des organes élus.

La RDC a déjà connu au cours de son histoire plusieurs tentatives de décentralisation territoriale et administrative. Depuis la fondation de l'Etat Indépendant du Congo (E.I.C) en 1885 aux termes de la Conférence Internationale de Berlin, l'administration du territoire de ce pays a été longtemps marquée par la permanence de la tradition centralisatrice. Des tentatives souvent étouffées de décentralisation dans les milieux ruraux d'abord (entre 1933-1959 avec le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes), puis plus tard dans les milieux urbains (en 1923-1959 avec le décret du 13 octobre 1959 sur les villes et communes) ont été amorcées, même après l'indépendance du pays le 30 juin 1960. Malheureusement, ces réformes territoriales n'ont pas pu être appliquées pour des raisons diverses, notamment faute de volonté politique du régime colonial<sup>9</sup>.

Toutefois, sous le régime de la Loi fondamentale du 19 mai 1960, et de la Constitution du 1<sup>er</sup> août 1964, les grands événements consécutifs à l'indépendance de 1960 à 1966, n'ont pas permis à la jeune RDC d'entreprendre des réformes territoriales de grande envergure.

L'une des expériences les mieux connues est celle de la loi 06 du 25 février 1982, portant organisation territoriale, administrative et politique de la république du Zaïre. Loi connue sous l'appellation de la loi sur la décentralisation au Zaïre. Cette loi initiée par le professeur Vunduawe<sup>10</sup> fut expérimentée de 1982 jusqu'au début du processus de démocratisation enclenché le 24 avril 1990 par le discours du président Mobutu. Elle a entraîné l'organisation des élections législatives, municipales et locales en 1982 et en 1987 pour doter les entités territoriales décentralisées de leurs propres organes de gestion. L'expérience fut arrêtée avec les bouleversements politiques survenus en 1990 au cours desquels, le pays qui retrouva le pluralisme politique devait adapter ses institutions à cette nouvelle donne.

La décentralisation de 1982 a été conçue comme la nécessité d'une démocratisation à la base. C'est le point de référence de la décentralisation en RDC avec une réforme profonde et courageuse. Malheureusement cette expérience de décentralisation a été caractérisée par des pesanteurs du monolithisme sous le Parti-Etat. En 1995, la réforme introduite était une avancée significative finalement viciée par le partage équitable et équilibré du pouvoir entre deux familles politiques non élues notamment, la mouvance présidentielle et l'opposition radicale. Enfin, la réforme territoriale de 1998 fut un recul considérable de la décentralisation en RDC. Le régime de l'AFDL (Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo) a restauré la regrettable tradition centralisatrice d'avant 1982.

---

<sup>9</sup> Vunduawe te Pemako, *op. cit*, p15.

<sup>10</sup>*Ibid.*, p18.

Il importe actuellement de savoir que la nouvelle expérience de la décentralisation en RDC comme le soutient Antoinette Kankindi<sup>11</sup> présente le risque de voir les entités locales et leurs organes être étouffés par le gouvernement central, car le pouvoir des entités décentralisées reste ainsi à la merci du pouvoir législatif qui peut le révoquer discrètement. Au fond la constitution de la RDC a repris des dispositions de la Loi fondamentale de 1960 qui parle de la RDC comme s'il s'agissait encore d'une colonie<sup>12</sup>.

## **II. Les potentiels problèmes socio- politiques et juridiques de nouvelles provinces congolaises**

### **2.1 La xénophobie et le racisme**

C'est un état d'esprit qui se manifeste par une hostilité, une haine envers les étrangers. C'est un comportement discriminatoire envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur (son) appartenance à une ethnie. Pour le cas d'espèce, cette haine, cette hostilité se manifeste prioritairement envers les personnes qui ne sont pas de sa contrée géographique ou culturelle.

En RDC, les signes de ce type de comportement contraire à la loi se traduisent par des discours discriminatoires, des stéréotypes, des clichés de tout genre. Ces genres de propos infractionnels qui du reste gardent la même signification, varient d'une contrée à une autre.

Dans les nouvelles provinces instituées par la constitution congolaise, les expressions discriminatoires et diabolisant les concitoyens sont légions. Dans la province de la Tshopo et spécialement à Kisangani, les natifs sont catégorisés en "originaires proches" et "originaires lointains". Les non natifs considérés comme des "étrangers" sont identifiés par l'expression swahili "Bakuya kuya". Ceci dit, les gens qui viennent d'ailleurs. Dans le Bas-Uélé, les "étrangers" sont nommés les "Gbaya" dans le territoire de Bondo et "Bakulekule" à Buta. En Ituri, les non ituriens sont indexés par la couleur de leur peau brune. C'est pourquoi ils sont appelés à leur insu "Anyà". A Bunia, le terme "Jajambo" englobe tous ceux qui sont "étrangers". Lorsqu'on se situe plus au nord-est à la frontière ougandaise, précisément dans le territoire de Mahagi, une troisième dénomination frappe de manière discriminatoire les "étrangers". Il s'agit du concept "Magungu". Ce terme est employé pour nommer les Hema dans l'ensemble et leurs acolytes. Le terme "Magungu" renvoie à ceux qui dominent les autres à cause de leurs richesses matérielles, leur capital économique et leur pouvoir ou influence politique. Les "Magungu" sont perçus par leurs détracteurs comme les citoyens au "dessus de la loi", ne respectant pas les procédures établies par l'administration en Ituri.

---

<sup>11</sup>Antoinette Kankindi, «Une réforme nécessaire : dépasser une centralisation étouffante », dans Pôle Institute, *Repenser l'indépendance de la RD Congo 50 ans plus tard, Actes du colloque du cinquantenaire, Goma, juillet, 2010*, pp 65-83.

<sup>12</sup> Ibid.

A l'instar de plusieurs autres provinces du pays où les "étrangers" sont victimes d'une discrimination de par leurs origines territoriales ou ethniques, le Haut-Uélé dispose aussi de ses clichés. Au chef lieu de la Province (Isiro), les Yogo et les Ngbetu se considèrent comme les "originaires proches". Ils estiment que les autres peuples du Nord (Logo, Bangba, Likai...) sont des "originaires lointains". Venant de loin, ils doivent se soumettre à la ligne de conduite des "originaires proches". Les originaires lointains sont identifiés comme des "Turcs" c'est-à-dire des "envahisseurs".

Les expériences et les réalités évoquées ci-haut, démontrent le degré du rejet de l'autre, l'intériorisation par le peuple Congolais des préjugés à l'égard des concitoyens qui, par le concours des circonstances ne partagent pas les mêmes origines géographiques, linguistiques et culturelles.

Dans les nouvelles provinces, ces types de préjugés qui existaient déjà dans des ensembles (provinces) plus vastes, ramenés dans des contrées moins étendues se font sentir avec acuité. Le rôle de ces types de préjugés lors des premières élections (campagne électorale) provinciales, municipales et locales sensées désigner les dirigeants des dites provinces risque de susciter une indignation. Pourtant, la constitution congolaise dispose que :

« Aucun Congolais ne peut, en matière d'éducation et d'accès aux fonctions publiques ni en aucune autre matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte de la loi ou d'un acte de l'exécutif, en raison de sa religion, de son origine familiale, de sa condition sociale, de sa résidence, de ses opinions ou de ses convictions politiques, de son appartenance à une race, à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique »<sup>13</sup>.

Utilisée à des fins politiques, l'histoire le démontre, la xénophobie (racisme) est une "arme" de destruction massive, par ricochet, une source d'ennuis judiciaires. Les conflits entre les Bundu Dia Kongo dans la province du Kongo Central (Bas Congo) ...entre 1992 et 2003 en RDC sont illustratifs. Nous pouvons remonter l'histoire pour évoquer le massacre des juifs sous l'Allemagne nazie, les kurdes, les arméniens, le cas de l'ex-Yougoslavie, du Rwanda... Comme conséquence, l'ONU avait ordonné la création des tribunaux pénaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda. L'objectif étant de réprimer ces types de comportements criminels.

---

<sup>13</sup>Journal Officiel Numéro spécial 5 février 2011 – Constitution de la République Démocratique du Congo, article 13.

Considérés comme nocifs par la communauté internationale, la xénophobie et le racisme sont condamnés par la charte des Nations-Unis adoptée en 1945, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la constitution de la RDC et le code pénal. Ces instruments juridiques et une multitude d'autres à l'échelle nationale et internationale encouragent le respect des droits de la personne humaine et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, langage, religion. Il en est de même des conventions sur l'emploi et l'enseignement qui encouragent la lutte pour l'élimination de toute forme de discrimination raciale dans le monde. Pour plus d'efficacité les dispositions juridiques évoquées ci-haut sont insérées dans la constitution et diverses lois en RDC.

Tout compte fait, la xénophobie figure sur la liste des problèmes socio- politiques et juridiques auxquels sont et seront confrontées davantage les nouvelles provinces congolaises créées par la constitution du 18 février 2006.

Eu égard à ce qui précède, Jean- Patrice Ngoyi n'a pas totalement tort lorsqu'il soutient que l'intuition de Mobutu au départ était bonne :

« Il fallait un Etat, une nation et une idéologie unitaire pour sauver le Congo de la *congolisation*. Le nationalisme mobutien a été de ce point de vue une réussite. Il a créé une conscience collective qui, aujourd'hui encore, ne supporte pas l'idée de balkanisation du Congo, sous quelque prétexte que ce soit. Qui ne se souvient pas du temps où tout Congolais et toute Congolaise pouvaient vivre paisiblement sur toute l'étendue du territoire national et éprouver partout la fierté d'appartenir à une même nation ? Qui n'a pas en mémoire, parmi les hommes et les femmes de ma génération du temps où l'on pouvait venir d'un coin du pays pour exercer les fonctions de gouverneur dans une autre région du pays ? Qui n'a pas un jour, en son âme et conscience célébré le nationalisme congolais authentique comme une idéologie de la grandeur d'un Congo fort et uni ? »<sup>14</sup>

## 2.2 La méfiance

Le découpage territorial et la décentralisation étant considérés par les groupes ethniques comme la réponse immédiate aux problèmes de survie aux quels ils sont confrontés, les territoires, secteurs, les groupements et les villages économiquement forts (ou disposant des potentialités économiques plus que les autres), risquent de développer un complexe de supériorité. Ce dernier

---

<sup>14</sup> Jean Patrice Ngoyi, « L'Etat congolais, au-delà des ethnies », dans Pôle Institute, *Repenser l'indépendance de la RD Congo 50 ans plus tard, Actes du colloque du cinquantième*, Goma, juillet, 2010, p 87.

peut facilement engendrer un comportement ‘‘hautain’’ susceptible d’affecter négativement les relations sociales entre différents peuples au sein d’une même province.

Dans la Province de la Tshopo, les peuples Bali, Popoy, Ngelema, Mba, fiers des mines d’or, de diamant, de fer, de cassitérite, de coltan se trouvant dans les territoires de Banalia et de Bafwasende ont tendance à considérer les autres peuples qui y vont travailler comme des ‘‘sous-hommes’’, des pillards. Le même comportement chez les Lokele et les Topoke du territoire d’Isangi qui se considèrent comme étant plus cultivés que les autres peuples de la province qualifiés de ‘‘semi-lettrés’’ car disposant du nombre le plus élevé d’intellectuels et cadres universitaires de la Province. Ce type de discours a tendance à condamner les peuples ne disposant pas de mêmes atouts à jouer un rôle d’accompagnateurs ou mieux d’ ‘‘acolytes’’. Il crée en outre un complexe d’infériorité des peuples Ngando, Mombesa, Mbole, Lengola, Bali, Enya, qui par conséquent se mettent toujours en position défensive. Fatigués de jouer le rôle de second plan, le découpage territorial et la décentralisation signifient pour ces derniers peuples, la ‘‘fin de la soumission’’.

Dans le Bas-Uélé, le territoire de Bondo, riche en mines d’or, disposant de certaines infrastructures, devenu le centre de commerce de la Province se place au dessus des autres, naturellement moins nantis (Buta, Bambesa, Poko). Ce déséquilibre en ressources et en infrastructures poussent les natifs de ce territoire à considérer les autres peuples de leur Province comme des ‘‘jouisseurs’’ et des ‘‘bénéficiaires à moindre coût’’ de leurs richesses potentielles. Ces types d’agissements amplifient la méfiance qui existait déjà au sein de communauté avant le découpage territorial intervenu en 2015. Cette méfiance ravive les souvenirs douloureux de la guerre civile que l’Ituri a connue aux débuts des années 2000 et 2018.

### **2.3 Division et affaiblissement**

La lutte de positionnement pour accéder au pouvoir et capturer les richesses est l’élément fondamental de la désunion observée au sein des espaces constituant les nouvelles provinces de la RDC. Chaque ethnie ou chaque peuple voudrait occuper les postes clés au mépris de la loi. Dans une société pluriethnique composée des populations n’ayant pas le même poids politique, économique, intellectuel, il se pose la question de savoir comment assurer la représentativité aux postes électifs des communautés à faible démographie et à nombre réduit d’opérateurs économiques et d’universitaires.

Cette question divise. Voilà pourquoi les alliances se font et se défont. Les groupes majoritaires voulant conserver leur leadership sont confrontés aux groupes des frustrés qui s’associent pour renverser la vapeur avec les opportunités que leur offrent le découpage territorial et la décentralisation. On assiste alors à plusieurs clivages : linguistiques, géographiques, sociaux,...

Ces clivages tirent leurs racines pour les peuples de certaines ethnies des critères plus au moins subjectifs qui guident par exemple la composition des équipes gouvernementales dans les anciennes provinces. Pour étayer cette argumentation nous reprenons ci-dessous la répartition

des portefeuilles ministériels au cours de la 3<sup>ème</sup> législature dans la Province Orientale avant son démembrement en 2015. Cette répartition est reprise en précisant les origines ethniques ou les territoires des nominés dont les espaces constituent à ce jour les nouvelles provinces issues du découpage de l'ancienne Province Orientale, la plus vaste et plus peuplée de la RDC.

**Tableau 1. Répartition des membres du gouvernement issus de l'ancien District du Haut-Uélé.**

	<b>Nom</b>	<b>Portefeuille</b>	<b>Territoire</b>	<b>Ethnie</b>
1	Bangakia	Vice- Gouverneur	Rungu	Mangbetu
2	Arama	Vice- Gouverneur	Watsa	Bangba
3	Mombi	Vice- Gouverneur	Wamba	Luka
4	Drasso	Ministère de l'Intérieur	Faradje	Logo
5	Atama	Ministère de l'Intérieur	Faradje	Logo
6	Ahiwa	Ministère de jeunesse et sport	Faradje	Logo
7	Latigo	Ministère EPSP/Budget	Faradje	Logo
8	Odiane	Ministère des Mines	Rungu	Mangbetu
9	Kubele	Ministère des Finances	Nyangara	Mangbetu
10	Umo	Ministère des Mines	Wamba	Budu

Depuis l'installation du gouvernement provincial en 2007, sur les 10 personnalités originaires du Haut-Uélé ayant exercé les fonctions au sein de l'exécutif provincial, aucune ne provenait de Territoire de Dungu du reste le plus vaste. Le Territoire de Faradje occupait la première position avec 4 personnalités ayant exercé les fonctions de ministres provinciaux. Elles sont toutes de l'ethnie Logo. Les Territoires de Wamba et de Rungu sont classés en seconde position avec chacun un vice- gouverneur et un ministre. Les deux nominés du Territoire de Rungu sont tous des Mangbetu alors qu'à Wamba, il y avait un Budu et un Likai. Le Territoire de Watsa était représenté une fois au gouvernement provincial par un vice-gouverneur de l'ethnie Bangba. Le Territoire de Nyangara avait aussi un ministre.

Dans un espace pluraliste comme le Haut-Uélé, une pareille répartition de poste ne peut qu'être source de méfiance entre les territoires et les peuples qui se sentent "écrasés". Sur le plan de la fréquence d'occupation des portefeuilles, les Logo du territoire de Faradje semblent quelque peu privilégiés. Ceci peut expliquer pourquoi ils ne sont pas appréciés par leurs frères Yogo et

Mangbetu considérés comme les autochtones de la ville (cité) d'Isiro, la capitale provinciale. Ces derniers estiment que les Logo pourtant originaires du Nord de la Province sont omniprésents dans les secteurs politique et ecclésiastique. Ils font même allusion à un fils logo qui s'est fait élire député national dans la circonscription électorale de Rungu au détriment des autochtones Yogo et Mangbetu.

Les mêmes ressentiments des peuples se sentant méprisés se font sentir dans la Province du Bas-Uélé.

**Tableau 2. Répartition des postes ministériels par territoire dans l'ancien District du Bas-Uélé**

N°	Nom	Portefeuille	Territoire	Ethnie
1	Kasumbu	Plan, Economie et Industrie	Aketi	Benge/ Boa
2	Aluma	Jeunesse et sports	Bondo	Nzakara
3	Imayonda	Education, Culture	Aketi	Boa
4	Gbotu	Finances, Budget, Mines et Energie	Buta	Boa
5	Bakabate	Education	Aketi	Benza
6	Mayonga	Fonction publique	Bambesa	Kere
7	Madali	Education	Aketi	Boa

Dans le Bas-Uélé, les Territoires d'Ango et de Poko se sentent souvent marginalisés. D'où la tendance des ressortissants de Poko de tourner vers le Haut-Uélé, voisin. Pour les postes de nomination accordés au Bas-Uélé au sein du gouvernement provincial, ils ont été occupés quatre fois par le Territoire d'Aketi. Sur les 7 ministres provinciaux du Bas-Uélé, quatre étaient de l'ethnie Boa et aucun Zande.

**Tableau 3. Répartition des membres du gouvernement issus du District de la Tshopo**

N°	Nom	Portefeuille	Territoire	Ethnie
1	Esuka	Agriculture	Ubundu	Lengola
2	Mata	Energie/ ITPR	Isangi	Topoke
3	Schuwa	Agriculture	Isangi	Lokele
4	Batoa	ITPR	Isangi	Lokele
5	Okoyo	Fonction publique	Opala	Mbole
6	Moliso	Intérieur	Banalia	Mba (momanga)

S'agissant de la Tshopo, sur sept Territoires, trois n'avait pas vu leurs ressortissants occuper des postes au sein du gouvernement provincial. Il s'agit des Territoires de Basoko Yahuma et

Bafwasende. Le Territoire d'Isangi a été trois fois représenté, Banalia une fois et Opala une fois. Pour le Territoire d'Isangi, ce sont les deux groupes ethniques majoritaires (2 ministres Lokele et 1 ministre Topoke) qui ont accédé au pouvoir. Il en est de même pour le Territoire d'Uvundo où un Lengola a été nommé ministre provincial et pour Banalia, c'est un Mba (Momnga) qui a occupé le fauteuil pour le compte de ce Territoire. Il a fallu attendre les gouvernements dirigés par les Commissaires spéciaux et leurs successeurs entre 2016 et 2018 pour constater l'attribution des postes ministériels deux natifs du Territoire de Basoko (ministère de l'éducation, ministère de l'intérieur) et un du Territoire de Bafwasende (ministre de communication et média).

Ce sont en fait les ressortissants des groupes "dominants" sur le plan numérique ou intellectuel qui se sont taillé parfois la part de lion lors des répartitions des postes. Cela n'a pas laissé indifférents les groupes dits "minoritaires ou moins influents qui souvent exacerbent leur méfiance à l'égard des "dominateurs". C'est le déclencheur des tensions qui couvent et finissent généralement par affaiblir les entités suites aux divisions et à l'absence de cohésion provoquée par des frustrations.

**Tableau 4 Répartition des membres du gouvernement provincial issu du District de l'Ituri**

N°	Nom	Portefeuille	Territoire	Ethnie
1	Autsai	Gouverneur	Aru	Lugbara
2	Bamanisa	Gouverneur	Irumu	Hema
3	Lonu	Environnement	Djugu	Lendu (Bbale)
4	Alasha Jeanne	Santé, Famille	-	-
5	Uvon Angèle	Santé, Affaires sociales	Mahagi	Alur
6	Uketshi	Finances	Mahagi	Alur
7	Mbitso Ngedza	-	-	Hema
8	Mugisa Willy	Culture, sport et médias	Irumu	Hema
9	Roger Androzo	Budget	Irumu	Ngiti/Lendu
10	Alphonse Ukeli	Finances	Mahagi	Alur

Sur les cinq Territoires de l'Ituri, celui de Mambasa, n'a pas siégé au gouvernement provincial. La compétition était jouée entre les Alur, les Hema et les Lugbara reléguant les autres communautés au bas de l'échelle concernant leur représentativité. C'est le cas des Bira, Kakwa, Ndo-okebo, Kaliko, Nyali, Lesse, Mbisa, Ndaka, Bindi, Mbo. Le ressentiment né de l'occupation identitaire des postes politiques, l'émergence des peuples ayant un nombre élevé d'intellectuels et d'opérateurs économiques, le changement de rapport de force suite au remplacement de certains peuples dont les membres se sont retrouvés dans les postes de prise de décision à cause de la

guerre accentuent la méfiance et élargissent le fossé entre les peuples se sentant moins servis, habitant des espaces moins nantis. Le déséquilibre représentatif des peuples au sein du cercle du pouvoir et des affaires crée la disharmonie et entraîne la désunion, prélude de l'affaiblissement de la province et même de son éclatement. Encore faut-il ajouter la méfiance et une sorte de "guerre froide" à laquelle se livrent les communautés qui ont expérimenté le recours à la violence pour atteindre certains objectifs politiques et économiques. Les souvenirs étant encore frais dans la mémoire collective. La résurgence du conflit entre les communautés Hema et Lendu dans les Territoires de Djugu et d'Irumu en juillet 2017 et en février 2018, entraînant plus de 60 milles réfugiés en Ouganda

### III. Perspectives

La réorganisation de l'Administration territoriale et la subdivision du pays en une multitude de centres de gestion et de décision apparaît à ce jour comme une des pistes de solution pour remettre la RDC sur la voie du progrès (développement).

C'est une voie conduisant à l'apprentissage de la démocratie, car le partage de responsabilités entre le pouvoir central et les entités locales permettent de faire participer la population à la gestion de la chose publique au niveau local.

S'engager sur cette voie, a priori, n'est pas une fatalité pour une vaste multiculturelle en quête de la démocratie et du développement comme la RDC. L'histoire récente a démontré que les nations les plus puissantes et les plus modernisées de notre ère à l'instar de celles faisant parties du G8 (le groupe de huit pays les industrialisés du monde) ; les Etats – Unis, le Canada, l'Allemagne, la Grande – Bretagne, la France, le Japon, l'Italie et la Russie disposent d'une administration bien organisée, structurée et décentralisée.

Cette administration qui est un contact direct avec les réalités locales est le socle sur lequel reposent les institutions politiques, le catalyseur du développement. Pour que la République Démocratique du Congo y parvienne, il y a quelques préalables :

#### 3.1 Le réglage et le dosage

Pour ne pas tomber dans une sorte « d'ethno – décentralisation » et « d'ethno-coupage », il faut trouver un juste équilibre entre l'autonomie et les risques d'inertie du découpage. L'objectif du découpage territorial et de la décentralisation n'étant pas d'assurer l'égalité absolue entre les citoyens, les ethnies, les territoires, mais plutôt de consolider la démocratie en donnant aux groupes minoritaires une meilleure part dans la gestion de l'Etat, il faut concilier l'ethnicité et la démocratie. En d'autres termes, il faut équilibrer la représentation des territoires et celles des populations, contenir le peuple par le droit ou le libérer par la démocratie.

### 3.2 Le respect du pluralisme

Le pluralisme est donc consubstantiel à la démocratie que la RDC recherche à travers le découpage territorial et la décentralisation. Celle - ci apparaissant comme le produit du libre jeu des rivalités et des influences dans le cadre des institutions représentatives. Les sociétés pluralistes privilégient la libre confrontation des opinions, donc la libre compétition des candidats aux postes électifs. Ici, on admet l'existence et le libre jeu des idées politiques, économiques, sociales et culturelles sans discrimination. En conséquence, un citoyen est libre de se porter candidat à un poste électif s'il remplit les conditions exigées par la loi et cela, peu importe son appartenance ethnique. Il ne peut pas exister à priori les postes réservés aux autochtones et aux halogènes aux riches et aux pauvres, aux croyants et aux non croyants.

### 3.3 Reconstruire les liens sociaux

La permanence d'une tradition fortement centralisatrice de l'administration territoriale congolaise léguée par la colonisation à laquelle s'ajouta la mauvaise gouvernance, l'échec de la territoire des originaires initiée par le défunt Parti-Etat (MPR), la misère profonde frappant la majorité des citoyens, les conflits intercommunautaires (Kasaiens, Katangais, Banyamulenge, Bundu Dia Kongo, Mobala, Hema-Lendu, etc.), le fossé créé entre le train de vie des gouvernants, les belligérants et les gouvernés, le butin de guerre ont accentué la destruction des liens sociaux en RDC.

Ainsi, greffer un nouveau découpage territorial et la décentralisation de manière brute et sans chronogramme réaliste sur un pareil pylône, périlleux ou encore c'est «placer la charrue devant le bœuf». Les raisons sont simples, nombre de gouvernants aujourd'hui surtout les non natifs des terrains, apparaissent aux yeux des gouvernés ou des natifs comme des bourreaux, des mercenaires à la solde des richesses matérielles du milieu. Ils sont qualifiés d'éperviers, rapaces, affameurs des peuples, traîtres. C'est le type de comportement qui suscite chez les gouvernés des discours du genre, « beaucoup de postes sont occupés par les étrangers», «nous sommes dominés chez nous, nos ressources sont volées, pillées par les autres»...

Le remodelage du paysage politique et de la gestion territoriale est entendu comme la réponse directe aux problèmes des populations locales qui jusque là ne se retrouvent pas dans la gestion des affaires publics. Le glas va sonner pour la vengeance, l'autonomie, la fin de la soumission et de l'asservissement, le début d'une nouvelle ère, celle de la jouissance par les autochtones des ressources, des terres, du pouvoir légués par leurs ancêtres.

Le tableau peint ci – haut démontre l'urgente nécessité de renforcer en amont « le vouloir vivre ensemble » avant la mise en œuvre effective et progressive du nouveau découpage territorial consacré par la constitution du 18 février 2006 en RDC. C'est la base même de la réconciliation. Cette dernière suppose l'aveu de la faute commise ou du comportement décrié, le renoncement,

la réparation matérielle ou morale de la faute commise ou du préjudice causé par un comportement déviant et l'engagement solennel à œuvrer pour le primat de l'intérêt général sur les intérêts égoïstes et partisans qui ruinent la société. C'est enfin, comme l'affirme Schemeil<sup>15</sup>, le stade suprême de l'intégration collective sans condition préalable d'un groupe ethnique dans une communauté ethniquement différente de lui.

### 3.4 La communication

Au sein d'un peuple ou d'un peuple, les convictions ne sont distribuées au hasard. Les psychopolitologues estiment que ce qui se passe dans le cerveau n'est pas le reflet de la vie, c'est la vie elle-même. Aussi, la tolérance envers les gens différents de soi est fortement corrélée à la peur de l'autre. En outre, la loyauté ayant une forte composante affective, elle oblige à choisir entre la peur de trahir ses amis quand on est en désaccord avec eux et la crainte de ne pas être fidèle soi-même si l'on camouflait ses sentiments profonds pour ne pas en subir les conséquences.

Ce sont des types de comportements souvent à problème qui exigent un travail profond de communication destinée aux différents peuples, aux différentes communautés dont le nouveau découpage territorial et la décentralisation provoquent en leurs membres l'anxiété ou une forme d'inquiétude pour leur avenir. Ce type d'agissement est souvent à la base de l'extrémisme pouvant mettre en péril la décentralisation et le découpage territorial en cours dans le pays. Pour certains, cette mesure gouvernementale suscite la joie, pour d'autres c'est la colère, la peur, l'inquiétude. Donc, il est impérieux de recourir à la communication en usant des conversations, sondages, débats au moyen des médias ou d'autres structures informelles.

Pour mieux communiquer avec les peuples ou les communautés ethniques au sujet du découpage territorial et de la décentralisation, il importe d'étudier les diverses façons d'appréhender autrui par eux, de réagir à ses agressions ou à ses encouragements, faisant de cette capacité d'adaptation aux comportements et même aux intentions de l'autre une capacité spécifique de l'espèce humaine issue de son évolution.

Lorsqu'on prend du temps pour observer et écouter humainement l'autre, on peut comprendre ses agissements, ses réactions et on peut établir ou rétablir une communication. Le choc des idées, des opinions, le refoulement conduisent généralement à l'apaisement. Se parler, communiquer, c'est très important, car les mots et les paroles sont aussi des armes de destruction au sein d'une communauté. Mieux vaut dialoguer que s'éviter.

---

<sup>15</sup> Yves Schemeil, Introduction à la science politique, objets, méthodes, résultats, 2<sup>ème</sup> édition revue et augmentée, Presses universitaires de Sciences PO et Dalloz, Paris, 2012, p 363.

La communication et surtout la communication non violente<sup>16</sup>, permet de comprendre les effets de perceptions et les erreurs de perceptions sur les conduites envers autrui et le cadrage des situations qui se produisent dans son environnement immédiat ou éloigné. La communication nous permet de nous interroger sur la façon dont se forment les raisonnements des acteurs politiques, économiques ou sociaux avec leur part de mauvaise foi, de paresse intellectuelle ou de crédulité.

C'est ainsi qu'on pourra par exemple trouver des arguments pour persuader ceux qui voient en la décentralisation et au découpage territorial une occasion de « règlements de compte », d'épuration ethnique, de haine, de rejet et de diabolisation de l'autre (concitoyen) à la conversion de cette mentalité nocive à l'unité et à la cohésion nationales.

Comme les citoyens s'adonnent souvent au raccourci s'ils ne comprennent pas certaines options politiques, sociales ou économiques nationales, ils s'alignent sur les positions de leurs stars préférés, des partis politiques à base territoriale ou ethnique, la communication peut les aider à se faire une vraie opinion et à ne pas céder à l'instrumentalisation ou à la manipulation souvent d'origine politicienne et contraire à la paix sociale.

Pour les politiques qui voient en la décentralisation et au nouveau découpage territorial un ensemble de positionnement pour accéder ou capturer les ressources matérielles, ne cessent de distribuer en égal quantité à tous sous forme des promesses des biens intangibles, réservant au moment opportun les « biens tangibles » dont quelques membres seulement de la communauté ethnique bénéficieront grâce à des mesures sélectives, une vaste campagne de sensibilisation des populations tant en milieu urbain que dans les contrées les plus reculées du pays doit avoir lieu avant, pendant et après la mise en œuvre de ces options fondamentales sur la gestion et la réorganisation politique et administrative du pays.

Les populations, les groupes ethniques comprendront à travers ces campagnes de sensibilisation que pour les politiciens, les promesses n'engagent que ceux qui les reçoivent (...). Pour gagner ce pari d'une vaste campagne de sensibilisation sur le découpage territorial et la décentralisation, la RDC dispose des références. Elle peut puiser en ce qui concerne les acteurs, les structures, les stratégies et les chronogrammes dans les acquis des commissions nationales, provinciales, territoriales et locales de mobilisation sociale pour les multiples journées nationales de vaccinations contre la poliomyélite et la rougeole organisées entre 1996 et 2013. La seule inconnue de l'équation resterait les moyens financiers à rendre disponible pour la réussite d'une telle entreprise.

A ce propos, les opportunités ne manquent pas si on approche les institutions nationales et internationales ayant pour vocation la promotion de la paix, de la sécurité, la cohabitation

---

<sup>16</sup> Lire à ce propos les travaux de Marchall B. Rosenberg, *La communication non violente* ».

pacifique entre les communautés et le renforcement de la capacité institutionnelle et managériale des Etats à démocratie naissante.

## Conclusion

Considérés comme mode d'organisation territoriale et de gestion de l'Etat, le découpage territorial et la décentralisation présentent beaucoup d'avantages pour les Etats vastes et mosaïques à l'instar de la RDC. Ils permettent de rétrécir l'étendue et de rapprocher les gouvernants des gouvernés. C'est une belle occasion d'apprentissage de la démocratie en offrant aux citoyens les possibilités de désigner régulièrement leurs gouvernants à la base.

Cependant, au regard des frustrations provoquées par la centralisation en RDC, la décentralisation et le découpage territorial apparaissent à ce jour comme une occasion de vengeance des citoyens qui continuent à vivre en deçà du seuil de pauvreté, alors que les ressources leurs "légées par les ancêtres" sont exploitées, exportées journalièrement, sans retombées positives sur la vie des populations autochtones.

Il importe cependant de corriger les erreurs du passé notamment l'étouffement des entités locales par le pouvoir central. Enfin, l'intervention de l'Etat est nécessaire pour augmenter les probabilités de l'intégration des communautés ethniques devenues minoritaires dans les nouvelles provinces au regard du sentiment d'indifférence manifesté par les communautés d'accueil.

## Références bibliographiques

Antoinette Kankindi, «Une réforme nécessaire : dépasser une centralisation étouffante », dans Pôle Institute, *Repenser l'indépendance de la RD Congo 50 ans plus tard, Actes du colloque du cinquantenaire*, Goma, juillet, 2010.

Jean Patrice Ngoyi, « L'Etat congolais, au-delà des ethnies », dans Pôle Institute, *Repenser l'indépendance de la RD Congo 50 ans plus tard, Actes du colloque du cinquantenaire*, Goma, juillet, 2010.

Louis De Clerck, «L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo (1908-1960) et au Ruanda-Urundi (1925-1962)», dans *l'Annuaire d'Histoire administrative européenne*, N° 18/2006.

Lumanu Mulenda, *Evaluation du processus de décentralisation 22ans après*, Kinshasa, 2004.

Marchall B. Rosenberg, *La communication non violente* ».

République Démocratique du Congo, Journal Officiel Numéro spécial 5 février 2011 – Constitution de la République Démocratique du Congo.

Vunduawe te Pemako, *Exposé du Professeur Vunduawe te Pemako à l'occasion du Séminaire Atelier sur la décentralisation en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, le 27 septembre, 2004.

Yves Shemeil, *Introduction à la science politique, objets, méthodes, résultats*, 2<sup>ème</sup> édition revue et augmentée, Presses universitaires de Sciences PO et Dalloz, Paris, 2012.