

POLITIQUES PUBLIQUES DE DÉCOUPAGE TERRITORIAL ET LEURS ENJEUX SUR LE PROCESSUS D'INTÉGRATION NATIONALE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

*LUHEMBWE NONGOLOLA, Bienvenu

Chef de Travaux à l'Université de Lubumbashi, Doctorant en Sciences Politiques et Administratives

Received 20th October 2024; Accepted 24th November 2024; Published online 16th December 2024

Abstract

Le découpage territorial constitue certes un mécanisme susceptible de rationaliser l'action publique ; raison pour laquelle les gouvernants recourent parfois à ce procédé. Cependant, s'il n'est pas bien appliqué, il serait une menace pour la promotion de l'intégration nationale tel que cela est le cas pour la République démocratique du Congo. Cela a été démontré à travers les trois raisons ci-après : premièrement, le fait que certaines opérations de découpage territorial effectuées en République démocratique du Congo régénéraient des conflits ethniques et des contestations entravant la mise en œuvre sereine du processus de décentralisation dans le pays, alors que conflits ethniques et contestations populaires ne sont pas de nature à favoriser l'intégration nationale ; deuxièmement, le fait que le découpage territorial a ravivé dans certaines provinces de la République démocratique du Congo la question d'appartenance à telle ou telle autre nouvelle province plutôt que de voir la population congolaise s'identifier à la communauté nationale, alors que cela est une menace à l'intégration nationale à cause du danger que cela présente sur le vivre ensemble harmonieux ; troisièmement, enfin, le fait que les opérations de découpage territorial suscitaient toujours le problème de cohabitation intercommunautaire ou des rivalités ethniques.

Keywords: Division, Territory, Province, Integration, Ethnicity.

INTRODUCTION

Les frontières du continent africain héritées de la colonisation ont eu pour conséquence de redessiner une géographie politique d'États composites dont les populations ne partagent généralement pas les mêmes origines¹. C'est dans ce contexte que la République démocratique du Congo englobe de centaines d'ethnies et ne formait pas un bloc monolithique depuis la période de l'Association internationale africaine (A.I.A) jusqu'à son indépendance, en passant par l'État indépendant du Congo (E.I.C) et le Congo belge. En effet, c'est la réorganisation des ethnies sur les territoires viables et administrables qui avait amené les colonisateurs de réaliser le passage des territoires ethniques ou États identitaires vers le territoire étatique ou État-nation. Les territoires ethniques existaient avant la colonisation et étaient dispersés géographiquement en ce sens qu'ils n'avaient pas de délimitations fixes. Mais les territoires étatiques avaient, en revanche, été créés pour être administrés par des autorités modernes, régis par des lois et délimités sur le plan territorial. Or, en Afrique où la plupart d'États sont constitués d'une multitude de tribus, en République démocratique du Congo comme dans certains d'autres pays, chaque tribu veut se présenter comme un acteur politique dont le destin politique avait été remanié par la colonisation, notamment par le fait que les tribus avaient été, illégalement et sans leur consentement, dessaisies de leurs initiatives politiques au bénéfice de la superstructure étatique². Par conséquent, c'est ce dessaisissement qui s'était accompagné d'une tentative de déplacement du sentiment de vouloir vivre ensemble du niveau

tribal vers le niveau étatique, tendant à intégrer la nation tribale dans l'État pour faire de ce dernier un État-nation, et qui avait conduit les colonisateurs d'effectuer des découpages territoriaux à leur gré, ignorant de prendre en compte les réalités sociologiques des royaumes et empires préexistants. Ainsi, la situation de la République démocratique du Congo devient particulière du fait que cette dernière partageait et continue à partager entre territoire ethnique et territoire étatique. Cette situation n'avait pas trouvé de solutions après l'accession de ce pays à l'indépendance politique intervenue le 30 juin 1960 car, à l'instar des autres pays africains, la République démocratique du Congo n'avait pas remis en cause sa configuration administrative, mais l'avait plutôt entérinée à travers l'Organisation de l'unité africaine (O.U.A) qui avait retenu les frontières héritées de la colonisation, et les avait déclarées intangibles. Pourtant, ces frontières avaient été redessinées par le pouvoir colonial sans tenir compte des limites territoriales des royaumes et empires préexistants. À cet effet, s'il est vrai que la nation congolaise est une invention coloniale à travers un assemblage forcé des groupes ethniques établis sur ce territoire afin de les soumettre à son contrôle, il est alors important de tenir compte de cette donnée lorsqu'on veut procéder au découpage territorial étant donné qu'en Afrique où certains États sont constitués d'une multitude de tribus, chaque tribu se présente comme un acteur politique dont le destin politique avait été remanié par la colonisation. Or, la politique menée par la puissance colonisatrice n'avait évidemment pas pour objectif de bâtir dans la colonie une seule nation à partir de ses diverses composantes ethniques car « *diviser pour régner* » était le leurre instigué et savamment exacerbé par le pouvoir colonial³. Cela fait que les différents découpages territoriaux organisés dans le pays arrivent à susciter moult conflits à telle enseigne que la cohabitation entre ressortissants de certaines entités territoriales n'est ni pacifique ni harmonieuse. Par conséquent, chaque opération de découpage suscite un sentiment d'incertitude suite au problème

*Corresponding Author: LUHEMBWE NONGOLOLA, Bienvenu

Chef de Travaux à l'Université de Lubumbashi, Doctorant en Sciences Politiques et Administratives

¹ LAMINE KAMARA, *Ethnies, partis politiques et cohésion nationale*, Paris, L'Harmattan, 2022, p. 28.

² B. MUCHIKIWA, *Identités territoriales et conflits dans la province du Sud-Kivu R.D. Congo*, Genève, Globethics.net, 2016, p. 15.

³ LAMINE KAMARA, *op. cit.*, p. 43.

relatif à la contestation de nouvelles frontières sous prétexte qu'elles ne reflèteraient pas la réalité d'affiliations ethniques, et constituent pour cela un danger pour la cohésion sociale et la cohabitation pacifique de la population, voire pour l'intégration nationale. Dans cette perspective, le découpage territorial apparaît comme l'ombre de l'implosion de la République démocratique du Congo du fait que chacune de ses opérations dans ce pays conduit à l'exacerbation des actes, propos et pratiques séparatistes, ainsi qu'au développement des réclamations d'autonomie territoriale qui remettent en question l'organisation territoriale héritée de la colonisation⁴. C'est dans ce contexte que cet article cherche d'établir le lien de cause à effet entre les politiques publiques de découpage territorial et l'intégration nationale en République démocratique du Congo. Cela justifie qu'il soit intitulé « *politiques publiques de découpage territorial et leurs enjeux sur le processus d'intégration nationale en République démocratique du Congo* ».

L'expression politique publique doit être entendue au sens donné par Philippe Braud, à savoir « les ensembles structurés, réputés cohérents, d'intentions, de décisions et de réalisations, imputables à une autorité publique locale, nationale ou supranationale qui prennent la forme d'actes législatifs et réglementaires adoptés par des organes de décisions élus »⁵. Et l'intégration nationale comme le processus à travers lequel un État-nation s'invite à absorber les différentes unités qui le composent autour de valeurs et de normes communes⁶ afin d'assurer une cohésion nationale. L'objectif de cette étude est de démontrer que chaque politique publique de découpage territorial peut constituer une menace sérieuse à la construction de la nation congolaise à cause des divergences suscitées car ces dernières sont susceptibles de mettre en mal le processus d'intégration nationale dans ce pays. À cet effet, l'analyse sera structurée en trois points. Le premier point se propose de faire un aperçu sur les différentes opérations de découpage territorial organisées en République démocratique du Congo depuis son existence comme État-nation à la suite de la Conférence de Berlin qui avait entérinée le partage de l'Afrique en des colonies occidentales, jusqu'au découpage territorial prévu dans la Constitution du 18 février 2006 mais rendu effectif en 2015. Le deuxième point sera consacré à la présentation des enjeux des politiques publiques de découpage territorial sur l'intégration nationale. Cela conduira au troisième point qui sera consacré à la présentation de quelques pistes susceptibles de concilier les attentes du découpage territorial à celles d'intégration nationale en République démocratique du Congo.

Aperçu sur les opérations de découpage territorial en République démocratique du Congo

En réalité, plusieurs textes législatifs et réglementaires sous-tendent les différentes opérations de découpage territorial réalisées en République démocratique du Congo. À ce sujet, la loi organique n°15/006⁷ donne, dans son exposé des motifs, un panorama de différents textes qui sous-tendent les opérations

de découpage territorial dans ce pays. Mais pour des raisons de cohérence, nous estimons important de faire cet aperçu en présentant ces différentes opérations de découpage territorial au regard des moments importants de l'histoire politique de ce pays, notamment la période de l'État indépendant du Congo, celle du Congo belge, ainsi que celles de la première, deuxième et troisième République. Ce faisant, il sera question de présenter pour chacune de ces périodes, les faits et les constats y relatifs.

Découpage territorial pendant l'État indépendant du Congo

• Faits

Trois opérations de découpage territorial sont à évoquer pour la période de l'État indépendant du Congo. La première opération cadre avec le décret-royal du 1^{er} août 1888 qui régissait l'État indépendant du Congo (E.I.C) après la conférence de Berlin. Ce décret avait institué la subdivision du territoire de l'État indépendant du Congo en districts, initialement créés au nombre de onze, notamment le district de (du) : Banana, Boma, Matadi, Cataractes, Stanley-Pool, Kasai, l'Équateur, Ubangi/Uélé, Aruwimi/Uélé, Stanley-Falls et Lualaba. La deuxième opération cadre avec le décret du 10 juin 1890 qui créa un douzième district, appelé « Kwango Oriental ». La troisième opération, enfin, cadre avec le décret de 1895 ayant fait passer le nombre de districts à quinze. C'est ce dernier texte qui créa le district de Lac Léopold II, le district de Bangala et le district autonome d'Uélé, découlant du district d'Ubangi/Uélé et de celui d'Aruwimi/Uélé.

• Constat

Le constat fait par rapport à ces trois opérations de découpage territorial montre que pendant l'État indépendant du Congo la restructuration de la colonie se faisait sans consultations préalables des peuples autochtones qui, pourtant, se reconnaissaient comme appartenant à des nations différentes en rapport avec leurs appartenances à tel ou tel autre empire ou royaume préexistant. Cela avait un impact négatif sur la cohabitation entre certains peuples.

Découpage territorial pendant le Congo belge

• Faits

Quatre opérations de découpage territorial sont à relever par rapport à la période du Congo belge. La première opération cadre avec le décret-royal promulgué en 1910 en vue de porter le nombre de districts à douze. La deuxième opération découle du fait que c'est à partir de cette période qu'avait commencé la création de quatre premières provinces, notamment la province du Katanga, la province du Congo-Kasai, la province de l'Équateur et la Province Orientale qui, ipso facto, étaient devenues les premières subdivisions du pays. Ces entités administratives étaient constituées suite au regroupement arbitrairement des districts existants, sur base du décret du 28 août 1914 relatif à l'organisation administrative de la colonie. La troisième opération concerne la division administrative intervenue en 1926. C'est cette dernière qui avait entériné la structuration du pays en quatre provinces, mais avec vingt et un districts, contrairement à leur nombre de douze en 1910. La quatrième opération, enfin, concerne le découpage de 1933 qui avait porté sur la création de la nouvelle province de

⁴ E. BONGELI YEIKELO YA ATO, *Sociologie politique : perspectives africaines*, Paris, L'Harmattan, 2020, p. 46.

⁵ P. BRAUD, *Sociologie politique*, 9^e édition, Paris, librairie générale de droit et de jurisprudence, Lextenso édition, 2008, p. 678.

⁶ G. HERMET et al., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 7^e édition, Paris, Armand Colin, 2013, pp. 147-148.

⁷ Loi organique n°15/006 du 25 mars 2015 portant fixation des limites des provinces et celles de la ville de Kinshasa.

Costernansville (Kivu) et sur la subdivision de la province du Congo-Kasaï en deux entités distinctes dont l'une, le Kasaï, fut érigée en province de Lusambo, et l'autre en province de Léopoldville. Ainsi, alors que le pays comptait quatre provinces avec vingt et un districts en 1926, la structure administrative de 1933 avait amené le nombre de provinces à six suite à la création de la province de Lusambo et celle de Kivu, alors que le nombre de districts était ramené à seize.

- **Constats**

Il ressort de ce qui précède que pendant le Congo belge, période au cours de laquelle la gestion de la colonie était reprise par la Belgique, le gouvernement belge procédait aussi à la restructuration de la colonie sans consultations préalables des colonisés qui, pourtant, se reconnaissaient comme appartenant à des nations sociologiques différentes.

En outre, il ressort que les quatre premières provinces n'avaient pas toutes le même nombre de districts. Cela était dû sur le fait qu'elles n'étaient pas toutes créées au même moment et, en outre, qu'elles étaient constituées à travers un regroupement qui ne tenait pas compte ni des territoires ethniques préexistants, ni de zones linguistiques, ni non plus de la configuration des royaumes et empires préexistants sur cet espace territorial. Pourtant, cela était indispensable pour garantir le vivre ensemble entre différents peuples et, par conséquent, pour promouvoir l'intégration nationale. Bien plus, le fait de déposséder les districts de leur statut de première subdivision du pays et d'organe de gestion sur le plan local avait accusé un impact négatif sur l'intégration nationale en République démocratique du Congo pour deux raisons ci-après : la frustration provoquée dans le chef de certaines populations qui se considéraient victimes du transfert du chef-lieu de la province en dehors de leur district, ainsi que le regroupement arbitraire de certains peuples qui développaient jadis des relations conflictuelles mais qui étaient contraints de cohabiter au sein d'une même entité territoriale sans que ces derniers n'aient été réconciliés.

À ce sujet, la situation de la province de Lusambo en est une illustration à cause des frustrations liées au changement du nom et de son chef-lieu, ainsi qu'à la marginalisation dont les uns pensaient être victimes des autres. En effet, bien que créée depuis 1933 suite au démembrement de la province du Congo-Kinshasa, la province de Lusambo avait changé de nom en 1947 pour devenir celle du Kasaï ; son chef-lieu qui était Lusambo depuis sa création, devenait Luluabourg à partir de 1950. Pourtant, cette province était composée de deux districts en 1933, à savoir le district du Kasaï et le district du Sankuru. Ce changement du nom de cette province et celui de son chef-lieu est l'une des raisons des conflits entre les habitants de ces deux anciens districts étant donné que ceux du district de Sankuru s'étaient vus ravir par ceux du district de Kasaï, et le nom et le chef-lieu de la province. Cela avait impacté négativement aussi bien la cohabitation pacifique entre les différents peuples de ces deux anciens districts, que le processus d'intégration nationale dans cette région du pays. Enfin, l'augmentation du nombre de provinces qui étaient passées de quatre à six en 1933 alors que celui de districts fut paradoxalement ramené à seize, témoigne l'absurdité dont ont fait montre les autorités coloniales dans la réunion de différents districts existants lors de cette nouvelle configuration administrative. Cela serait aussi un obstacle à

l'intégration nationale du fait que la politique menée reposait sur le principe de « *diviser pour mieux régner* ».

Découpage territorial pendant la première République

- **Faits**

À la suite des modifications successives de la loi fondamentale et d'autres lois intervenues entre 1962 et 1963, le nombre de provinces était passé de six à vingt et un, la ville de Kinshasa non comprise. Et c'est sur l'article 4 de la Constitution du 1^{er} août 1964, dite de Luluabourg, que reposait ce découpage car la loi organique prévue à cet article 4 ne fut jamais promulguée.

- **Constats**

Après l'accession de la République démocratique du Congo à sa souveraineté nationale, l'architecture territoriale et administrative de ce pays subissait toujours des modifications. La première était consécutive à la mise en place des gouvernements provinciaux. Cela avait comme leitmotiv de chercher à répondre aux revendications des ressortissants des districts insuffisamment, voire non représentés dans certains gouvernements précédents. C'est dans ce contexte, à la suite de l'effondrement des structures politico-administratives héritées de la période coloniale, que le nombre de provinces était passé de six à vingt-deux en 1962 (notamment : ville de Kinshasa, Kongo central, Kwango, Kivu, Mai-Ndombe, Cuvette centrale, Moyen Congo, Ubangi, Uélé, Kibati-Ituri, Province Orientale, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Maniema, Sankuru, Unité kasaïenne, Luluabourg, Sud-Kasaï, Lomami, Nord-Katanga, Lualaba et Katanga Oriental), puis à vingt et un le 27 avril 1963. C'est ce dernier nombre qui fut entériné dans la Constitution du 1^{er} août 1964, dite Constitution de Luluabourg.

Par ailleurs, deux autres problèmes méritent d'être soulevés concernant les opérations de découpage territorial pendant la première République. Le premier problème cadre avec la motivation qui sous-tendait l'augmentation du nombre de provinces lors qu'il était passé de six à vingt-deux. En effet, comme cette augmentation des provinces visait surtout à répondre aux revendications des ressortissants des districts insuffisamment, voire non-représentés dans certains gouvernements précédents, il y a lieu de se demander si cela pouvait résoudre ce problème car tous ces districts n'étaient pas homogènes, c'est-à-dire ni mono-ethniques ni mono-linguistiques. Ainsi, il est vrai que suite à ce dernier aspect ce problème n'était pas résolu, mais cela avait plutôt suscité des conflits tribalo-ethniques entre ressortissants d'une même province à telle enseigne que cela a eu une répercussion sur le vivre ensemble harmonieux entre différents peuples d'une même entité administrative. Le second problème cadre avec le manque d'esprit des lois qui caractérise le peuple congolais depuis la reprise de la gestion des institutions politico-administratives du pays à la Belgique. Les historiens notent à ce propos que le conflit de l'année 1960 entre le président Joseph Kasavubu et son premier ministre Patrice Emery Lumumba était occasionné par ce manque d'esprit des lois. À ce sujet, malgré que les dispositions de l'article 4 de la Constitution du 1^{er} août 1964 interdisaient la formation de nouvelle province par le démembrement d'une ou plusieurs provinces sauf moyennant la révision de l'alinéa 1^{er} de cet article, les gouvernants congolais ne les avaient pas respecté à cause de ce manque d'esprit des lois, oubliant que les lois sont des lois-rapports.

Découpage territorial pendant la deuxième République

• Faits

À l'issue du changement de régime politique intervenu dans le pays en date du 24 novembre 1965, une nouvelle organisation territoriale, administrative et politique des provinces avait été mise en place. Ainsi, trois opérations de découpage territorial méritent d'être évoquées concernant cette période. La première opération est celle qui avait réduit, à travers l'ordonnance n°66/205 du 6 avril 1966 modifiant les divisions du territoire nationale de la République et complétée par l'arrêté ministériel n°288 du 11 avril 1966, le nombre de provinces de vingt et une à douze sous prétexte de renforcer l'unité territoriale, la cohésion nationale et la paix⁸. La deuxième opération qui reposait sur l'ordonnance n°66/564 du 3 octobre 1966 avait portée sur une nouvelle réduction qui consistait à ramener le nombre de provinces de douze à huit, plus la ville de Kinshasa. Il s'agit des provinces suivantes : Kongo-central, Bandundu, Katanga, Kasai Oriental, Kasai Occidental, Province Orientale, Kivu et Équateur⁹. Et c'est à travers l'Ordonnance-loi n°67-177 du 10 avril 1967 telle que modifiée par l'ordonnance n°67-215 du 27 avril 1967 qui fixa en même temps leurs limites, leurs dénominations et leurs chefs-lieux. Par ailleurs, il y a lieu de préciser à ce niveau que deux autres textes de loi avaient soutenu ce nouveau découpage, notamment la Constitution du 24 juin 1967 qui l'avait consacré en ajoutant la ville de Kinshasa, ainsi que l'ordonnance-loi n°082-006¹⁰ qui l'avait confirmé en conférant au président de la République le pouvoir de fixer les chefs-lieux et les limites des provinces par une autre ordonnance qui, malheureusement, ne fut jamais prise. La troisième opération cadre avec l'ordonnance n°88-003 du 20 juillet 1988, modifiant et complétant l'ordonnance-loi n°82-006 du 25 février 1982. À travers ce texte, la province du Kivu fut à nouveau démembrée en trois nouvelles provinces, à savoir Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu, portant ainsi le nombre de provinces de huit à onze, notamment : Bandundu, Bas-Congo (ex Bas-Zaïre), Équateur, Kasai Occidental, Kasai Oriental, Katanga, Kinshasa, Maniema, Nord-Kivu, Province Orientale (ex Haut-Zaïre, Haut-Congo) et Sud-Kivu.

• Constat

Le constat fait est que le mouvement de la restructuration s'était poursuivi pendant la deuxième République en dépit des frustrations et de la haine de certains congolais vis-à-vis des autres que cela occasionnait. Ainsi, après la prise du pouvoir par le président Joseph Désiré Mobutu, la restructuration politico-administrative du 1^{er} avril 1966 avait réduit le nombre de provinces à treize (y compris la ville de Kinshasa) en 1966, et à neuf (y compris la ville de Kinshasa) en 1967, puis à onze à partir de 1988 jusqu'à la subdivision prévue dans la Constitution du 18 février 2006, mais rendue effective en 2015, pendant la troisième République. En effet, si le nombre de provinces fut réduit par le président Joseph Désiré Mobutu à treize en 1966 puis à neuf en 1967, c'est principalement à cause de son désir d'assurer la centralisation du pouvoir. Cela justifie le fait que cette architecture territoriale soit maintenue jusqu'en 1988, année au cours de laquelle le pays fut redécoupé en onze provinces à la suite de la prise de conscience par les

gouvernants congolais, de la sous-administration du pays. Mais cette dernière motivation semble fallacieuse du fait que ce découpage devrait alors commencer par la province du Haut-Zaïre qui était la plus vaste et la plus peuplée, pourtant c'est la province de Kivu qui avait inauguré ce processus en étant éclaté en trois provinces distinctes, à savoir le Maniema, le Nord-Kivu et le Sud-Kivu. Ainsi, en rapport avec la volonté centralisatrice du pouvoir politique qui avait conduit le président Joseph Désiré Mobutu à réduire le nombre de provinces à treize puis à neuf, il y a lieu de se demander si cette option ne pouvait pas mettre en péril l'édification nationale. Car en orientant le pouvoir politique vers le style autoritaire et monarchique, cette option n'avait que suscité des mécontentements et des conflits entre les tribus mieux servies et celles qui se considéraient mal servies, voire pas du tout servies, à telle enseigne que cela constituait une entrave au processus d'intégration nationale auquel le pays s'était engagé. Par ailleurs, en rapport avec le contexte de la sous-administration du pays, le découpage territorial allait être un excellent mécanisme pour le processus d'intégration territoriale ou spatiale plutôt que pour celui d'intégration nationale lorsqu'on tient compte des éléments subjectifs d'une nation, notamment : la race, la langue, la religion, les intérêts communs et la géographie. C'est dans ce contexte que d'aucuns préfèrent procéder à la décentralisation plutôt qu'au découpage étant donné que la décentralisation garantit des facteurs qui peuvent favoriser l'intégration nationale, à savoir : doter les entités territoriales décentralisées de la personnalité juridique, les laisser être gérées par les organes locaux et leurs permettre de jouir de la libre administration, ainsi que de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques¹¹.

Découpage territorial pendant la troisième République

• Fait

Bien que prévu à l'article 4 de la Constitution du 18 février 2006, c'est la Loi organique n°15/006 sus-évoquée qui soutend ce découpage qui avait eu lieu en 2015. Ce nouveau découpage du territoire national congolais a fait passer le nombre de provinces¹² de dix à vingt-cinq, plus la ville de Kinshasa qui a statut de province. Outre la fixation des limites des provinces et de la ville de Kinshasa, la loi organique n°15/006 détermine aussi les chefs-lieux de ces provinces.

• Constats

La Constitution congolaise du 18 février 2006 dispose à son article 2 que la République démocratique du Congo est un État unitaire et décentralisé ; elle est subdivisée en vingt-cinq provinces plus la ville de Kinshasa. En effet, ce redécoupage administratif soulève des questions sur ses motivations réelles. Car il s'est observé lors de la mise en place effective de nouvelles provinces prévues dans la Constitution du pays sus-évoquée et en application de l'article 2 de la loi organique n°15/006 sus-évoquée, que les appartenances tribalo-ethniques et provinciales se sont érigées en valeur. Pourtant, en suscitant le sentiment de haine, de tribalisme, du régionalisme, etc., cela constitue un facteur de blocage au processus d'intégration

⁸J-C. KAZEMBE MUSONDA, *Le découpage du Katanga : nouvelle expérience et nouvelles opportunités*, Kinshasa, Shaloom, 2009, p. 37.

⁹J-C. KAZEMBE, *op. cit.*, p. 38.

¹⁰Ordonnance-loi n°82/006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative, art. 4.

¹¹Constitution de la République démocratique du Congo, *in journal officiel*, 47^e année, numéro spécial, Kinshasa, 18 février 2006, Article 3.

¹²Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, *op. cit.*, Article 2.

nationale en République démocratique du Congo. En outre, la configuration de la ville province de Kinshasa, jadis Léopoldville lorsque le pays était subdivisé en six provinces comprenait les provinces de Bandundu, Bas-Congo et la ville de Kinshasa comparativement à la configuration du pays en huit et en onze provinces, et les provinces de Kwango, Kwilu, Mai-Ndombe, Kongo central et la ville province de Kinshasa par rapport à l'actuelle configuration du pays en 25 provinces. Cette évolution suscite des inquiétudes en rapport avec la problématique des originaires versus non-originaires, ainsi que sur le droit lié aux autochtones. C'est dans ce contexte que les ressortissants des provinces du Kongo central, de Kwango, de Kwilu et de Mai-ndombe entrent en conflit pour la gestion de la ville province de Kinshasa. Pourtant, ces conflits constituent une entrave pour la promotion de l'intégration nationale. Cela témoigne alors l'existence de certains enjeux des politiques publiques de découpage territorial sur le processus d'intégration nationale.

Enjeux des politiques publiques de découpage territorial sur l'intégration nationale en République démocratique du Congo

Hérité du modèle colonial, le système administratif congolais dispose, dans son fonctionnement, des éléments qui impactent le processus d'intégration nationale. Car les études historiques sur la République démocratique du Congo démontrent que sa configuration, voire la mise en place de ses subdivisions administratives, serait la principale cause du blocage du processus conduisant à son unité nationale. Et pour cause, avec ses 25 provinces, 33 villes, 145 territoires, 259 chefferies, 748 secteurs, 137 communes urbaines, 202 communes rurales, 6053 groupements, 87 groupements incorporés, 2187 quartiers et 78 855 villages¹³, la République démocratique du Congo serait un État-nation hyper-hétérogène à cause de la multiplicité des opérations des subdivisions administratives qu'elle a connu dans son histoire ; et cela présente un certain nombre d'enjeux.

En effet, avant la conférence de Berlin à l'issue de laquelle l'Afrique était constituée en des colonies occidentales, le territoire africain était composé des royaumes et empires dont certains exerçaient, par rapport à la configuration actuelle, leur souveraineté sur l'espace de plusieurs pays. Cependant, avec la disparition de ces royaumes et empires suite à l'invasion européenne, on a assisté à la fusion des peuples de différentes identités culturelles en des structures administratives sans que cela puisse découler de leur volonté. Cela aurait dès lors une répercussion au processus d'intégration nationale étant donné que le vouloir vivre ensemble sur lequel repose une nation posait déjà problème pour les peuples qui développaient jadis des relations conflictuelles. Ainsi, au regard de la manière dont a été présentées les différentes opérations de découpage territorial en République démocratique du Congo, deux types d'enjeux sont à mettre en exergue. Il y a, d'une part, les enjeux d'ordre organisationnel et, d'autre part, les enjeux d'ordre relationnel.

Enjeux d'ordre organisationnel des politiques publiques de découpage territorial en République démocratique du Congo

En effet, il est vrai que c'est dans le but d'effectuer l'organisation territoriale que les gouvernants procèdent, soit à

la fusion de certaines entités territoriales, soit encore à leur scission, c'est-à-dire à leur découpage. Cela augure le germe de certains enjeux qui sont consécutifs aux différents problèmes que cela peut soulever. Parmi ces enjeux il y a lieu d'en évoquer cinq qui cadrent avec la réalité de la République démocratique du Congo. Le premier enjeu, qui est d'ordre général, relève du conflit existant entre l'autorité traditionnelle qui incarne l'État territorial ou l'État-ethnie, et l'autorité moderne qui incarne l'État-nation. À ce sujet, Bosco Muchukiwa pense que cela pose le problème de la non-reconnaissance de la souveraineté de l'État sur les territoires ethniques. Et pour cause, les tribus nient toujours le transfert de leur souveraineté à l'État congolais et, par conséquent, entrent en conflit avec ce dernier en participant à son autodestruction au même titre que les factions armées de manière consciente ou non¹⁴.

Le deuxième enjeu d'ordre organisationnel est consécutif à la manière dont les gouvernants s'y prennent afin d'opérer une équité territoriale dans le traitement des communautés, de procéder à la consolidation de la paix à travers le règlement des conflits fonciers, et de promouvoir la paix, la stabilité et la cohésion sociale au sein des communautés. Cela démontre la difficulté qu'ont les autorités politiques afin de fixer les limites territoriales incontestables car les éléments géographiques tels que les chaînes de montagnes et les cours d'eau sur lesquels reposent les frontières naturelles ne se trouvent pas partout. Cela fait que la plupart de conflits entre groupes ethniques en République Démocratique du Congo soient occasionnés par la confusion entre le territoire ethnique et le territoire étatique, c'est-à-dire de la superposition de ce dernier sur le premier. C'est à ce niveau que les travaux anthropologiques récents montrent que les frontières jouent un rôle significatif dans la construction des identités ethniques et nationales. C'est dans ce contexte que les nouvelles frontières présentées dans la Loi organique n°15/006 susmentionnée étaient contestées dans un certain nombre de provinces en l'occurrence les anciennes provinces du Katanga et du Kasai oriental, car ce découpage était considéré comme ne reflétant pas la réalité d'affiliations ethniques à telle enseigne qu'une frange non négligeable d'acteurs sociopolitiques congolais voyaient dans le découpage territorial un danger pour la cohésion sociale et la cohabitation pacifique de la population, par ricochet un danger pour l'intégration nationale¹⁵.

Le troisième enjeu est consécutif à la fragilité de l'État que le découpage territoriale occasionne. À ce sujet, Alioune Dior note que les partisans de la théorie de la fragilité des États soutiennent que la responsabilité par rapport aux conflits territoriaux est à attribuer à la nature des États africains dans la mesure où ces derniers se trouvent souvent dans une situation caractérisée par une « *faillite de l'autorité* » (marquée par une incapacité à assurer des services de sécurité de base, à maintenir la primauté de la loi et de la justice), une « *faillite dans la délivrance des services publics* » (qui se résume en une incapacité à fournir les services économiques et sociaux de base à leurs citoyens) et une « *faillite de légitimité* » (dans la mesure où le gouvernement connaît un faible soutien populaire et/ou exerce le pouvoir avec des politiques d'exclusion, de restrictions ou de suppression des libertés civiles et politiques, ainsi que celles de contrôle des médias)¹⁶.

¹⁴ B. Muchukiwa, *op. cit.*, pp. 11-15.

¹⁵ Banque mondiale, Rapport d'étude sur le découpage territorial en République démocratique du Congo, n° S0679-ZR, mai, 2010, pp. 3-13.

¹⁶ Alioune Dior, *Gouvernance des diversités. Un enjeu de prévention de conflits en Afrique*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2018, pp. 21-26.

C'est dans ce contexte qu'une frange d'acteurs sociopolitiques congolais remettait en cause le dernier découpage. Les deux cas ci-après constituent une illustration à ce sujet :

Dans le Bandundu, par exemple, trois raisons étaient évoquées, à savoir : le risque de voir se produire diverses formes de résistances, notamment le refus de certaines entités territoriales d'être démembrées ou regroupées avec d'autres, le risque d'une cohabitation inharmonieuse entre les institutions, ainsi que le retrait et l'exclusion de certaines communautés. Dans l'ancienne province du Katanga, ceux qui étaient contre le découpage estimaient que ce dernier avait tendance à se faire sur fond d'intrigues et d'interférences diverses en ce sens qu'il viserait à annihiler la « conscience katangaise » que d'aucuns appellent parfois « katanganité ». C'est dans ce cadre que monsieur Gabriel Kyunguwa Kumwanza, président de l'Assemblée provinciale du Katanga à cette époque, estimait que dans un tel contexte le Katanga risquerait d'être fragilisé par sa subdivision en quatre provinces distinctes. En guise de manifester son unité, un monument symbolique ayant quatre personnes se tenant la main dans la main avait été érigé au niveau du rond-point carrefour, à Lubumbashi. Ce monument représente ainsi les quatre provinces issues du démembrement, qui devraient rester unies comme une seule province.

Le quatrième enjeu d'ordre organisationnel relève de l'espoir suscité par le découpage territorial. À ce sujet, certains acteurs sociopolitiques congolais pensent que le découpage territorial peut être une solution pour régler les conflits récurrents entre communautés comme ce fut le cas au Nigeria, en Ethiopie, au Soudan, etc., avec l'espoir de donner aux différents peuples plus d'autonomie dans la gestion directe de leurs problèmes¹⁷. Deux cas présentés dans le rapport de la Banque mondiale sur le découpage territorial en République démocratique du Congo illustrent convenablement ce point de vue. Le premier cas est celui des habitants des actuelles provinces de la Mongala, du Nord-Ubangi et du Sud-Ubangi qui étaient favorables au découpage et encourageaient sa mise en application rapide afin de sortir de l'isolement et de l'enclavement dont ils se considéraient victimes, et trouver des solutions aux injustices subies par rapport à d'autres districts et à la ville de Mbandaka où toutes les actions en faveur de la population de l'Équateur étaient focalisées, estimaient-ils.

Le deuxième cas est celui de l'ancienne province du Kasaï Oriental où les différentes catégories des personnes interrogées seraient unanimement d'accord sur le principe et l'importance du découpage territorial. Cette unanimité reposait sur trois catégories d'avantages que pouvait procurer le découpage territorial en République démocratique du Congo, notamment : d'abord, le fait que le découpage territorial serait susceptible de rapprocher la population des décideurs, de favoriser le développement rapide, de garantir la participation citoyenne, d'éradiquer le problème de la lourdeur et la lenteur administratives, de favoriser le suivi de la gestion des affaires publiques et de faciliter le contrôle citoyen ; ensuite, le fait que le découpage territorial serait susceptible de faciliter et permettre l'ouverture de certains services de l'État, faciliter les contacts et les démarches administratives, susciter la création d'emplois et de nouveaux services ; enfin, le fait que le découpage territorial serait une réponse à la centralisation outrancière et serait donc un salut pour toutes les provinces¹⁸.

D'un autre point de vue, il y a la tendance de ceux qui estimaient que le découpage territorial suppose le morcellement des anciennes provinces en des entités homogènes et l'exclusion des non-originares. Dans ce contexte, estiment-ils, la population autochtone aurait droit aux richesses, aux postes et aux avantages qu'offre leur province au lieu que cela ne soient profitables aux allogènes. Cette position ne s'accorde pas avec l'idée de la territoriale des originares car cette dernière ne prône ni la construction d'entités homogènes ni l'exclusion de non-originares, mais plutôt le pilotage des institutions politiques par les originares.

Le cinquième enjeu d'ordre organisationnel, enfin, cadre avec le problème relatif aux inégalités territoriales que soulève chaque opération de découpage territorial. À ce sujet, la province du Kasaï Oriental qui serait très exigüe soulevait, dans une frange non négligeable de sa population, des inquiétudes sur les possibilités de se mouvoir spatialement car n'ayant que 9 481 Km² alors que la province de la Tshopo a 199 567 Km² (soit 21 fois plus grande qu'elle), la province du Bas-Uélé a 148 331 Km² (soit 15,6 fois plus grande qu'elle), la province du Tanganyika a 134 940 Km² (soit 14,2 fois plus grande qu'elle), la province du Haut-Katanga a 132 425 Km² (soit 13,96 fois plus grande qu'elle), etc. C'est à ce niveau que le découpage territorial en République démocratique du Congo aurait aussi des enjeux relationnels.

Enjeux d'ordre relationnel des politiques publiques de découpage territorial en République démocratique du Congo

Si pour certains le découpage territorial est important pour la République démocratique du Congo du fait qu'il est susceptible de favoriser la gestion de proximité et le développement à la base, il y a une autre catégorie d'acteurs sociopolitiques congolais qui voient dans le découpage territorial un danger pour la cohésion sociale et la cohabitation pacifique de la population. Cette deuxième tendance trouve son soubassement aux problèmes relatifs à la gestion des diversités, à la répartition inégale des ressources naturelles, à l'intolérance, voire à l'extrémisme tribalo-ethnique et au déficit d'inclusion sociale¹⁹. Ainsi, deux types d'enjeux d'ordre relationnel méritent d'être épingler par rapport à la situation de la République démocratique du Congo.

Le premier type d'enjeux d'ordre relationnel concerne la cohabitation intercommunautaire. En effet, dans la province du Lualaba, par exemple, les communautés ethniques autochtones de l'ancien district urbano-rural de Kolwezi, à savoir Sanga, Ndembo, Kaonde, Luba et Yeke réclamaient l'érection de leur entité en une province à part, s'opposant que leur entité soit annexée à la future province du Lualaba. Ces communautés estimaient à ce sujet que si le législateur n'arrivait pas à en faire une province à part entière, il serait alors préférable de l'annexer, pour des raisons d'affinités culturelles, à la province du Haut-Katanga faute de quoi le Lualaba pourrait être une province ingouvernable. À l'Équateur, une partie des représentants de la société civile ne semblaient pas trouver un intérêt au dernier découpage territorial sous prétexte que ce dernier aurait un impact négatif au processus de paix acquis difficilement par le pays et pourrait inévitablement réveiller les démons des guerres ethniques, ainsi que la chasse aux non-originares. Or, les guerres ethniques et la chasse de non-

¹⁷ ALIOUNE DIOR, *op. cit.*, p. 21.

¹⁸ Banque mondiale, Rapport de l'étude sur le découpage territorial en République démocratique du Congo, *op. cit.*, pp. 3-13.

¹⁹ Alioune Dior, *op. cit.*, p. 20.

originaires sont des faits qui contrarient le processus d'intégration nationale dans le pays. Par ailleurs, il convient de noter que le dernier découpage territorial était également un sujet à polémiques pour les acteurs sociopolitiques de la province du Kasai Oriental. C'est dans ce contexte que le découpage territorial avait suscité des conflits dus à la localisation des chefs-lieux de deux futures provinces du Lomami et du Sankuru, à la non prise en compte des affinités culturelles et des antécédents historiques, ainsi qu'au manque de consultation préalable de la population. Cela avait amené certains acteurs sociopolitiques de penser que la mise en application du découpage territorial de leur province allait entraîner des conséquences négatives ci-après : un sursaut de tribalisme et l'accentuation de la discrimination dans tous les secteurs, une exacerbation des conflits fonciers et une frustration politique²⁰. Pourtant, c'est ce qui est vécu à certains égards à telle enseigne que cela puisse conduire vers un autre type d'enjeux.

Le deuxième type d'enjeux d'ordre relationnel concerne la gestion des conflits suscités par la localisation des chefs-lieux de certaines entités territoriales issues d'une opération de découpage territorial étant donné que cela conduit aux conséquences désastreuses sur les relations communautaires. Trois cas ci-après permettent d'illustrer cette situation. Le premier cas concerne l'actuelle province du Sankuru où Lusambo ne se reconnaissait pas dans cette province et préférerait son rattachement à la province de Lomami. Car les habitants du territoire de Lusambo sollicités pour faire partie du Sankuru posaient la condition de voir leur cité élevée au rang de chef-lieu étant donné que dans l'histoire du pays, Lusambo était l'une de six provinces qui avaient existé de 1933 à son accession à l'indépendance. Or, cela ne satisfaisait pas les ressortissants de Lodja, de Lomela, de Kole et dans une moindre mesure ceux de Katako-Kombe et de Lubefu. Ainsi, comme c'est Lodja qui est le chef-lieu de l'actuelle province du Sankuru, il y a lieu de constater que ce découpage avait ravivé des anciens conflits et, par conséquent, serait un obstacle pour la promotion de l'intégration nationale. Par ailleurs, un problème similaire avait suscité des frustrations des habitants de la ville de Bandundu qui se sont vus déposséder aussi bien du nom que du chef-lieu de la province. Pourtant, Bandundu figure parmi les provinces qui avaient marqué l'histoire du pays depuis 1967 jusqu'en 2015. À ce sujet, il y a lieu de noter qu'en suscitant ce sentiment de frustrations, cela a également suscité la haine et la jalousie, pourtant dangereuses pour l'édification d'une nation. Le deuxième cas concerne la situation du territoire de Luilu, au Kasai Oriental, où les Kanitshin évitaient de composer territorialement avec les Kanyoka mais préféraient rester avec les Luba car, sur le plan de proximité, ils seraient davantage éloignés du probable chef-lieu de la province du Lomami. Au pire, le peuple Kanitshin acceptait de se rattacher au territoire de Kapanga, dans la province-soeur du Lualaba, plutôt que de composer avec les Kanyoka. Cela démontre la mauvaise gestion des anciens conflits entre ces peuples qui étaient contraints de cohabiter sans leur volonté. Donc, le vouloir vivre ensemble qui est un attribut de l'intégration nationale pose problème.

Le troisième cas concerne la situation du conflit entre les ressortissants du territoire de Kamina et ceux des territoires de Kabongo et de Malemba-Nkulu dû sur le fait que les autochtones de Kamina se plaignent toujours de la domination

intellectuelle des ressortissants de Kabongo et de Malemba-Nkulu sur Kamina, où ils occupent les postes-clés dans presque tous les secteurs d'activités (administration, enseignement, etc.) alors que ce sont ceux de Kamina qui estiment avoir le droit d'occuper ces postes des responsabilités au sein de l'administration publique locale. Cela apparaît ainsi comme un obstacle à la promotion de l'intégration nationale à cause de ce sentiment de frustration créé dans le chef de ces habitants qui se considèrent d'une nation sociologique spécifique. Au demeurant, au regard de tous ces enjeux aussi bien organisationnels que relationnels, il s'impose une nécessité de présenter des pistes susceptibles de concilier la réalité de découpage à celle d'intégration, pourtant contradictoires.

Quelques pistes susceptibles de concilier les attentes du découpage territorial à celles d'intégration nationale en République démocratique du Congo

En réalité, une contradiction est à relever entre les attentes du découpage territorial et celles d'intégration nationale en ce sens que cette dernière se veut être un processus à travers lequel un État-nation s'invite d'absorber les différentes unités qui le composent afin d'assurer une cohésion nationale tandis que le premier est une action consistant à sérier ou à séparer des choses semblables. C'est compte tenu de ce deuxième aspect que Christian Pradeau et Jean François Malterre notent que les sociétés humaines ont maîtrisé l'espace terrestre par le biais de son découpage en territoires. À cet effet, estiment-ils, à l'heure actuelle seuls les espaces centraux des mers et océans échappent à cette entreprise en demeurant res commises²¹. En effet, cette opposition entre ces deux réalités auxquelles certains dirigeants recourent simultanément à cause de leur importance nécessite que soient envisagés des pistes ou mécanismes susceptibles de concilier les attentes du découpage territorial à celles de l'intégration nationale. Car, de l'écart entre les unes et les autres peuvent naître les principales frustrations des individus et leur ressentiment à l'égard de l'ordre social établi.

Ainsi, au regard des enjeux des politiques publiques de découpage territorial sur l'intégration nationale en République démocratique du Congo présentés ci-haut, deux catégories de pistes s'intégrant dans la logique du changement des options managériales peuvent être exploitées afin de concilier les attentes du découpage territorial à celles de l'intégration nationale.

La première piste suggère de miser sur la politique de décentralisation plus que sur celle de découpage territorial. À ce niveau, il y a lieu de distinguer avec Vincent Lemieux quatre types de décentralisation, notamment : la décentralisation administrative (ou déconcentration) se caractérisant par le fait que le statut des instances périphériques est très dépendant par rapport à celui de leurs instances centrales à telle enseigne que l'instance déconcentrée fait partie d'une administration dirigée par le centre ; la décentralisation fonctionnelle (ou délégation) se caractérisant par le fait que les instances périphériques auxquelles sont principalement confiées des fonctions dans un secteur déterminé ne font pas partie de l'organisation à laquelle elles sont reliées à telle enseigne qu'on les décrit comme des

²⁰ Banque mondiale, Rapport de l'étude sur le découpage territorial en République démocratique du Congo, *op. cit.*, pp. 3-13

²¹ C. PRADEAU et J-F. MALTERRE, « Migrations et territoires », dans *Les cahiers d'Outre-Mer* n° 234/vol. 59, Presses universitaires de Bordeaux, 2006, p. 199.

organismes autonomes par comparaison avec les organismes administratifs ; la décentralisation politique (ou dévolution) qui est celle à travers laquelle les instances décentralisées politiquement sont assez peu dépendantes par rapport au centre à telle enseigne qu'elle est multisectorielle et multifonctionnelle étant donné qu'il y a décentralisation de toutes les fonctions ou de la plupart d'entre elles ; enfin, la décentralisation structurelle (ou privatisation) qui consiste à transférer dans le domaine privé des organisations du domaine public, ou encore à confier à des organisations du domaine privé des fonctions remplies par des organisations du domaine public, que ce soit par le recours à des organisations volontaires, par la sous-traitance, ou par l'allocation de coupons (vouchers) pouvant être utilisés dans des organisations privées²². En effet, étant donné qu'une politique donnée de décentralisation peut comprendre plus d'un de ces types, nous pensons que la meilleure combinaison de la décentralisation administrative avec la décentralisation politique peut être un mécanisme efficace susceptible de concilier les attentes du découpage territorial à celles d'intégration nationale.

La deuxième piste envisage que soit mise en place une politique de la discrimination positive assortie de celle de la rotation consensuelle. La discrimination positive suggère de réserver le droit d'éligibilité au mandat électif (gouverneur, député national, député provincial, sénateur, conseiller urbain, conseiller communal, conseiller municipal, etc.) uniquement aux originaires de cette partie du territoire national. Bien que paradoxale, cette option serait avantageuse pour la promotion de l'intégration nationale au regard de deux raisons ci-après. La première raison porte sur le fait que cette option est à même de contenir les frustrations de ceux qui pouvaient se verser dans des actes xénophobes. En effet, les conflits entre Katangais et Kasaiens de 1957 à la suite des élections municipales, ainsi que ceux de 1992 n'étaient-ils pas causés par l'accaparement des postes de responsabilité par les non-originaires ? En outre, le conflit entre la population de la province du Bandundu vivant au Kasai et celle du Kasai n'était-il pas provoqué par le fait que cette dernière reprochait à la première d'avoir gagné la majorité des emplois disponibles dans cette province au détriment des originaires ?

Ces deux cas, et bien d'autres, justifient le bien-fondé de cette option afin de concilier les attentes du découpage territorial à celles d'intégration nationale. C'est dans ce contexte que Mwayila Tshiyembe appuie implicitement cette option lorsqu'il note qu'« en République démocratique du Congo la participation politique des ethnies devra s'exercer dans le strict respect de la plénitude de leur diversité dans l'espace géographique où elles se trouvent, que celui-ci soit la commune, la province, etc., dans le strict respect de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation »²³. Pour autant, il est vrai que cette stratégie est susceptible de résoudre ce problème et favoriser la cohabitation pacifique entre les différentes composantes de la population congolaise quelles que soient leurs provinces d'origine.

Par ailleurs, partant du postulat que l'une des causes majeures de la violence politique est l'exclusion de certains groupes sociaux du pouvoir alors qu'aucune des ethnies peuplant la République démocratique du Congo n'exerce une hégémonie

linguistique, culturelle et territoriale sur d'autres au point de menacer leur identité, il est envisageable de miser sur les mécanismes susceptibles de donner la chance à toutes les composantes de la population afin de participer à la gouvernance de leurs entités respectives.. C'est dans ce contexte que se justifie le bien-fondé de la deuxième raison qui porte sur l'avantage de la rotation consensuelle afin de promouvoir l'intégration nationale en République démocratique du Congo.

En effet, à l'instar de ce qui se passe dans les sociétés traditionnelles congolaises où le problème de succession semble être réglé à l'avance grâce au principe de la rotation consensuelle, notons que ce mécanisme a le mérite de favoriser la création d'un cadre de concertation permanent entre les différentes forces vives du territoire concerné. Cela arrive à favoriser une stabilité sociale au sein de la plupart des sociétés traditionnelles congolaises. Ainsi, au regard du principe de « *toutes choses restant égales par ailleurs* », nous pensons que cette option est à même de favoriser le bon fonctionnement des institutions politico-administratives congolaises à chaque niveau ; et ce, dès lors que cela sera encré, à travers la socialisation, dans la culture politique de la population congolaise. À cet effet, la rotation consensuelle est nécessaire du fait qu'elle est susceptible d'affermir les conditions de la paix civile et de la concorde nationale dans cette République démocratique du Congo pluriculturelle et pluri-identitaire en dépit des menaces des enjeux organisationnels et relationnels de découpage territorial présentés ci-haut.

Conclusion

En définitive, il convient de rappeler que la politique de redécoupage du territoire national congolais n'est pas une innovation dans l'histoire politique et administrative de la République démocratique du Congo. Car, trois années après sa création soit en 1888, l'État indépendant du Congo, actuellement République démocratique du Congo, fut divisé en onze districts portés par la suite au fil des années à douze, à quinze puis à vingt et un et ainsi de suite. Parallèlement, les provinces ont connu aussi le même mouvement, allant officiellement de quatre en 1914 jusqu'au nombre actuel de vingt-cinq depuis 2015. En effet, il est vrai que le découpage territorial constitue certes un mécanisme susceptible de rationaliser l'action publique ; raison pour laquelle les gouvernants recourent parfois à ce procédé. Cependant, s'il n'est pas bien appliqué, il serait une menace pour la promotion de l'intégration nationale tel que cela est le cas pour la République démocratique du Congo. Cela a été démontré à travers les trois raisons ci-après : premièrement, le fait que certaines opérations de découpage territorial effectuées en République démocratique du Congo régénéraient des conflits ethniques et des contestations entravant la mise en œuvre sereine du processus de décentralisation dans le pays, alors que conflits ethniques et contestations populaires ne sont pas de nature à favoriser l'intégration nationale ; deuxièmement, le fait que le découpage territorial a ravivé dans certaines provinces de la République démocratique du Congo la question d'appartenance à telle ou telle autre nouvelle province plutôt que de voir la population congolaises 'identifiée à la communauté nationale, alors que cela est une menace à l'intégration nationale à cause du danger que cela présente sur le vivre ensemble harmonieux ; troisièmement, enfin, le fait que les opérations de découpage territorial suscitaient toujours le problème de cohabitation intercommunautaire ou des

²² V. LEMIEUX, *Décentralisation, politiques publiques et relation de pouvoir*, Québec, Les presses de l'université de Montréal, 2001, pp. 43-46.

²³ MWAYILA TSHIYEMBE, *État multinational et démocratie africaine. Sociologie de la renaissance politique*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 122.

rivalités ethniques. Ainsi, au regard des considérations ci-haut relatives aux différentes séquences de la subdivision administrative du territoire congolais, force est de noter que les différentes opérations de découpage territorial réalisées dans ce pays ont provoqué deux types d'enjeux, notamment les enjeux d'ordre organisationnel et ceux d'ordre relationnels. À cet effet, au lieu de favoriser l'intégration de différentes couches de la population congolaise, les politiques publiques de découpage territorial ont plutôt ravivé des conflits tribalo-ethniques anciens, ainsi que des conflits d'intérêts entre différents acteurs socio-politiques congolais. Donc, les politiques publiques de découpage territorial apparaissent à certains égards comme un obstacle à la promotion de l'intégration nationale en République démocratique du Congo et, par conséquent, nécessitent d'être repensées en tenant compte des réalités socio-politiques de ce pays. Cela permettra de concilier les attentes des politiques publiques de découpage territorial à celles d'intégration nationales. Pour ce faire, il est envisageable de miser sur deux mécanismes, notamment celui de rendre plus effective aussi bien la décentralisation territoriale que la décentralisation politique et celui de mettre en place une politique de la discrimination positive assortie de celle de la rotation consensuelle. Cela favorisera une stabilité sociale au sein de différentes entités administratives congolaises et leur bon fonctionnement grâce auxquels il est possible de concilier les attentes des politiques publiques de découpage territorial à celles d'intégration nationale en République démocratique du Congo.

REFERENCES

- Alioune Dior, *Gouvernance des diversités. Un enjeu de prévention de conflits en Afrique*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2018.
- Banque mondiale, Rapport d'étude sur le découpage territorial en République démocratique du Congo, n° S0679-ZR, mai, 2010.
- Bongeli Yeikelo Ya Ato E., *Sociologie politique : perspectives africaines*, Paris, L'Harmattan, 2020.
- Braud P., *Sociologie politique*, 9^e édition, Paris, librairie générale de droit et de jurisprudence, Lextenso édition, 2008.
- Constitution de la République démocratique du Congo du 1^{er} août 1964.
- Constitution de la République démocratique du Congo, *in journal officiel*, 47^e année, numéro spécial, Kinshasa, 18 février 2006.
- Hermet G. et al., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 7^e édition, Paris, Armand Colin, 2013.
- Kazembe Musonda J-C., *Le découpage du Katanga : nouvelle expérience et nouvelles opportunités*, Kinshasa, Shaloom, 2009.
- Loi organique n°15/006 du 25 mars 2015 portant fixation des limites des provinces et celles de la ville de Kinshasa.
- Lamine Kamara, *Ethnies, partis politiques et cohésion nationale*, Paris, L'Harmattan, 2022.
- Lemieux V., *Décentralisation, politiques publiques et relation de pouvoir*, Québec, Les presses de l'université de Montréal, 2001.
- Muchuliwa B., *Identités territoriales et conflits dans la province du Sud-Kivu R.D. Congo*, Genève, Globethics.net, 2016.
- Mwayila Tshiyembe, *État multinational et démocratie africaine. Sociologie de la renaissance politique*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- Ordonnance-loi n°82/006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative.
- Pradeau C. et Malterre J.F., « Migrations et territoires », dans *Les cahiers d'Outre-Mer* n° 234/vol. 59, Presses universitaires de Bordeaux, 2006.
- www.wikipedia.org consulté le 23 juillet 2024 à 16H46'
