

LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Adolphe Mamiki Kalokola
(Université de Kisangani)

INTRODUCTION

Considérant les principes du *New Public Management (NPM)*, les entités territoriales décentralisées (ETD) en République démocratique du Congo (RDC) souffrent depuis 2006¹ du déficit en gouvernance démocratique². En effet, responsabilité et autonomie à tous les niveaux, créativité et innovation dans la gestion courante des affaires publiques, imputabilité et obligation de performance, d'efficience et d'efficacité, constituent le slogan des partisans du *NPM*. Ce slogan se traduit en gouvernance par l'Etat de droit, la reddition des comptes, la participation citoyenne, la transparence, la capacité du gouvernement à fournir des services sociaux de qualité et la lutte contre la corruption³.

Pourtant, dans le fonctionnement des ETD en RDC, on observe le non respect des lois, l'absence de participation citoyenne, de reddition des comptes, de transparence, la qualité médiocre des services sociaux fournis aux citoyens par le gouvernement et l'inefficacité dans la lutte contre la corruption.

Cette situation se manifeste au niveau des ETD à Kisangani par : le non respect des lois, l'application passive des principes de répartition des compétences, de libre administration et autonomie de gestion ainsi qu'à d'autonomie financière. Ainsi, l'inachèvement du processus électoral a-t-il conféré à la gouvernance démocratique un fonctionnement à triple vitesse : Une marche acceptable au niveau central ; un faible commencement dans les provinces et au point mort dans les ETD. Dès lors, la question d'enjeux de la gouvernance démocratique des ETD est posée et la situation des principes de *NPM* ouverte.

¹ Année de l'organisation en RDC des élections présidentielle, législatives, provinciales, sénatoriales et des gouverneurs et vice-gouverneurs des provinces.

² Selon la Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, la gouvernance démocratique desdites entités en République Démocratique du Congo implique la répartition des responsabilités, la libre administration et autonomie de gestion et l'autonomie financière.

³ World Bank Institute, Governance Matters, 2008: indicateurs de gouvernance dans le monde, 1996-2007, tiré de l'Internet sur le site www.govindicators.org, le 27 septembre 2015.

C'est à l'analyse du déficit en gouvernance démocratique des ETD que se consacre cet article. Notre réflexion s'articule autour de deux points portant respectivement sur la situation des principes de *gouvernance* et les enjeux de la gouvernance démocratique des ETD.

1. Situation des principes de gouvernance en République Démocratique du Congo

La situation de principes de gouvernance en matière de « gouvernance démocratique » des ETD n'est guère plausible en RDC. Cette situation se traduit par la passivité des lois y afférentes, l'absence de participation citoyenne, la non reddition des comptes, l'absence de transparence, l'inefficacité du gouvernement à fournir des services sociaux de qualité aux citoyens et l'inefficacité dans la lutte contre la corruption.

1.1. Passivité dans l'application des lois de la gouvernance démocratique des ETD

La Constitution congolaise contient beaucoup de principes universels⁴ (souveraineté du peuple, suffrage universel, état de droit, etc.). Elle garantit aussi les droits humains (droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels), les libertés fondamentales et les devoirs du citoyen et de l'Etat. Malheureusement, pour la plupart, ceux-ci ne sont pas mis en pratique et restent purement ornementaux.

La loi organique n° 08/016 du 27 octobre 2008 fixe les règles relatives à la composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. Elle pose les principes de leur libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques.

Dans la pratique, il s'observe un enchevêtrement des dispositions du Décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 avec la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008. Cette situation met à mal le principe de « l'Etat de droit » qui suppose la confiance dans les règles de la société manifestée par les agents, et leur respect de ces règles, notamment la qualité des mesures d'application.

1.1.1. Enchevêtrement de deux régimes juridiques

L'article 126 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 stipule qu'en attendant l'organisation des élections urbaines, communales et locales par la Commission électorale nationale indépendante instituée par la Constitution, les autorités des différentes ETD

⁴ Article 1^{er} de la Constitution de la RDC.

actuellement en poste sont gérées conformément aux dispositions du Décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales. Outre l'entrée en vigueur de la loi-organique n°08/016 du 07 octobre 2008, trente jours après sa publication, les autorités des ETD continuent à être gérées par le Décret-loi n°082 du 02 juillet 1998. Cette situation, non seulement crée l'« incompatibilité » dans la désignation des autorités locales mais surtout, engendre « l'enchevêtrement de deux régimes juridiques contradictoires », l'un consacrant la « nomination⁵ » et l'autre l'« élection⁶ » comme mode de désignation desdites autorités.

Conformément aux dispositions de l'article 126 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008, les bourgmestres et bourgmestres adjoints des communes ont été nommés en 2008 par Ordonnance présidentielle. Tandis qu'en 2011, ces autorités ont plutôt été désignées par Arrêté n°25/CAB/VPM/MININTERSEC/012 M/2011 du 22 août 2011, comme illustré dans le tableau 1 ci-dessous, pour les communes de la ville de Kisangani.

Tableau 1 : Désignation des bourgmestres et bourgmestres adjoints des communes de Kisangani entre 2008 et 2011 et leur appartenance partisane

Ordonnance n°08/057 du 24 septembre 2008			Arrêté n°25/CAB/VPM/MININTERSEC/012 M/2011 du 22 août 2011		
Communes	Bourgmestre	Bourg. Adjoint	Communes	Bourgmestre	Bourg. Adjoint
Kabondo	Abedi Kapepula (PALU)	Buende Mombesa (UDEMO)	Kabondo	Jean-Claude Lupia (PALU)	Olivier Katanga Masudi (MSR)
Kisangani	Bobali Baelongandi (ARC)	Kasonia Syaikomia (RCD/KML)	Kisangani	Godelieve Mosunga Kyana (PPRD)	Joseph Kasonya Syakonia (AFDC)
Lubunga	Upoki Ucokuru (CODECO)	Katanga Masudi (MSR)	Lubunga	Agenong'a Udaga (CODECO)	Acholo Basua (PPRD)
Makiso	Kamoni Mosongo (PPRD)	Ngoie Mpanya (PPRD)	Makiso	Willy Poye (PPRD)	Poyi Dieudonné Ali Fundi (PPRD)

⁵ Article 3 du Décret-loi 082 du 2 juillet 1998, portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales.

⁶ Articles 48 et 56 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008.

Mangobo	Losa Bolamba (MSR)	Deuda Bamoko (PDC)	Mangobo	Didier Iteku Lomoyo (PPRD)	Marie Deuda Bamoko (PDC)
Tshopo	Shuwa Bosusu (PPRD)	Omumoki Masikini (PALU)	Tshopo	Nestor Angalia Lombomba (MSR)	Ngoie Mpanya (PPRD)

Source : Ordonnance n°08/057 du 24 septembre 2008 portant nomination des bourgmestres et bourgmestres adjoints des communes et Arrêté n°25/CAB/VPM/MININTERSEC/012 M/2011 du 22 août 2011 portant désignation et affectation des bourgmestres et bourgmestres adjoints pour la ville de Kisangani.

Il ressort du tableau 1 que les Bourgmestres et Bourgmestres Adjoints des communes étaient choisis parmi les militants des partis politiques de la Majorité Présidentielle⁷. Ce qui a non seulement, institué une « territoriale politisée » mais aussi, une incompatibilité du statut des autorités des ETD avec la nature juridique desdites entités.

En effet, la loi-organique n°08/016 stipule que les organes des ETD (conseil et collège exécutif) sont élus, au suffrage universel direct pour les organes délibérants (conseil urbain, municipal, de secteur et de chefferie) et au suffrage indirect pour les organes exécutifs (collège exécutif urbain, municipal, de secteur et de chefferie). La désignation des autorités des ETD par Ordonnance présidentielle ou par Arrêté ministériel institue une incompatibilité du statut des autorités des ETD (autorités élues) avec la nature juridique desdites entités (décentralisées).

Par ailleurs, le Décret-loi 082 stipule, en son article 3, que les autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales (visées aux points 1 à 6 de l'article 1^{er} dudit Décret-loi) sont nommées par le président de la République sur proposition du ministre des Affaires intérieures. La désignation en 2011 des Bourgmestres et Bourgmestres Adjoints des communes par Arrêté du Ministre, avait violé le principe de *parallélisme des formes et des compétences*. Ce principe implique que l'acte contraire doit émaner de l'autorité de qui émanait l'acte initial et qu'il doit être accompli selon les mêmes formalités que celles imposées à

⁷ AFDC (Alliance des Forces Démocratiques du Congo) ; ARC (Alliance pour le Renouveau du Congo) ; CODECO (Confédération des Démocrates Congolais) ; MSR (Mouvement Social pour le Renouveau) ; PALU (Parti Lumumbiste Unifié) ; PDC (Parti Démocrate Chrétien) ; PPRD (Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie) ; RCD/KML (Rassemblement Congolais pour la Démocratie/Mouvement de libération) ; UDEMO (Union des Démocrates Mobutistes).

l'accomplissement de l'acte initial⁸. Ce sont là des exigences qui s'imposent, même sans texte, et auxquelles il ne peut être dérogé qu'en vertu d'une disposition légale expresse.

L'enchevêtrement de ces deux régimes juridiques à savoir le Décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 et la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 entraîne une certaine passivité dans l'application des principes de répartition des compétences, de libre administration et autonomie de gestion ainsi que d'autonomie financière.

1.1.2. Au niveau de la répartition des compétences

La question de la répartition des compétences entre niveaux d'exercice du pouvoir est un facteur d'efficacité et de gouvernance démocratique de l'Etat. Les ETD exercent des compétences de proximité qui sont déterminées dans la loi organique n° 08/016 du 27 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. Il s'agit par exemple de l'entretien des voies publiques communales ; l'aménagement, l'organisation et la gestion des parkings ; l'entretien des collecteurs de drainage et d'égouts ; l'éclairage public communal ; les mesures de police relatives à la commodité de passage sur les voies communales et sur les routes d'intérêt général ; le plan d'aménagement de la Commune ; les actes de disposition des biens du domaine privé de la commune ; etc.

Sur le terrain, les actions relevant de ces compétences de proximité ne sont quasiment pas menées par les autorités communales. Interrogées à ce sujet, ces autorités considèrent que les recettes de leurs entités ne peuvent pas couvrir les activités relevant de leur compétence :

Comment voulez-vous que je puisse entretenir les voies publiques ou l'éclairage public relevant de la compétence de la commune avec les recettes de l'entité. Mes recettes couvrent difficilement les dépenses de personnel (Primes, gratifications et indemnités non permanentes : motivations), les fournitures et petits matériels de bureau, les dépenses de prestation (cartes prépayées, transport...)⁹.

En outre, l'administration locale, levier de la décentralisation, a toujours fonctionné et continue à fonctionner comme sous la forte centralisation d'avant la promulgation de la Constitution en vigueur ; le pouvoir central et la province intervenant sur les organes et les actes des communes. L'interventionnisme sur les organes s'observe à travers la désignation des

⁸ C. Cambier, *Droit administratif*, PUF, 1972, p. 253

⁹ Entretien au campus de l'UNIKIS avec Mr Nestor Angalia, bourgmestre de la commune Mangobo, le 27 octobre 2016.

autorités des ETD. S'agissant des actes, l'interventionnisme s'exerce aussi bien sur les actes administratifs que sur les actes financiers qui sont soumis au contrôle *a priori* et *a posteriori*.

1.1.3. Au niveau de la libre administration et autonomie de gestion

L'objet de l'autonomie et de la libre administration est la gestion des affaires locales que la Constitution a cherché à circonscrire en précisant des champs de compétences pour les ETD. En considérant l'ensemble des dispositions constitutionnelles y relatives et en prenant comme boussole la sphère d'intervention, il se dégage quatre grandes catégories de compétences :

- a) Les **compétences politiques** entendues comme le rôle politique global des ETD qui sont généralement partagées avec l'Etat. Elles sont strictement circonscrites par la Constitution.¹⁰ A titre d'exemple, citons la mise en œuvre des mécanismes de promotion et de sauvegarde des droits humains et des libertés fondamentales consacrés par la Constitution ; la protection des groupes des personnes vulnérables.
- b) Les **compétences administratives** regroupant celles clairement définies par la Constitution et celles découlant du statut d'autonomie des ETD. Notons respectivement comme exemple : la fonction de la Commune en tant que gestionnaire privilégié des biens fonciers du domaine privé de l'Etat ; la préparation et l'exécution de leur budget par toutes les ETD ainsi que la gestion autonome de leur personnel.
- c) Les **compétences fiscales** entendues comme le pouvoir de collecter et de gérer les taxes et les impôts locaux. Les ordonnances-lois n°008/2012 et n°13/001 du 23 février 2013, fixent respectivement la nomenclature des droits, taxes et redevances du pouvoir central et celle des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des ETD ainsi que leurs modalités de répartition.
- d) Les **compétences dites techniques** concernent en fait les domaines de service et champs d'intervention attribués aux provinces et aux ETD. La Constitution a retenu explicitement les champs suivants : l'Agriculture, la Santé, l'EPSP, et le Développement Rural.

Le problème qui demeure non résolu au niveau de la libre administration et d'autonomie de gestion est celui du transfert des compétences et du personnel dans des secteurs décentralisés comme en témoigne le bourgmestre de la Commune Makiso à Kisangani.

¹⁰ Article 203 de la Constitution.

L'éducation primaire et secondaire, la santé, l'agriculture et le développement rural sont des secteurs décentralisés par la Constitution, ce qui implique que la gestion de la prestation des services est de la responsabilité des gouvernements provinciaux et locaux, alors que l'établissement des normes demeure au niveau national. Ce principe a aussi été consacré par les lois sur la gouvernance provinciale et locale, adoptées en 2008. Cependant, aucune compétence n'a encore été transférée même si les règles intérimaires sur la gestion publique, appliquées depuis 2009, ont transféré le personnel provincial sous l'autorité des ministres provinciaux respectifs. Cependant, sans cadre légal ou décision explicite sur le transfert de l'autorité, la responsabilité demeure fragmentée et les autorités légales ne possèdent qu'un pouvoir limité face aux contraintes qu'impose la prestation des services¹¹.

1.1.4. Au niveau de l'autonomie financière

L'autonomie financière permet aux ETD de disposer d'un budget propre, distinct de ceux du pouvoir central et de la province. Ce budget est toutefois intégré en dépenses et en recettes au budget de la province qui est présenté en même temps que le budget du pouvoir central pour former le budget de l'Etat arrêté chaque année par une loi¹².

L'intégration se matérialise par la signature d'un « édit d'intégration » (acte par lequel est présenté le budget provincial, obtenu par l'intégration des budgets des ETD dans celui de la province). De l'avis des bourgmestres des communes de la ville de Kisangani aucun édit d'intégration n'avait été signé. Du coup, les communes fonctionnaient sans budget :

En tout cas depuis 2007 jusqu'en 2012, nous fonctionnions sans budget, car tous les avant-projets des budgets déposés au gouvernorat sont demeurés sans suite¹³. Interrogé à ce sujet, le directeur de cabinet du gouverneur répond en ces termes : les communes ont des impôts et taxes et jouissent d'autonomie. A ce titre, elles élaborent leurs budgets des recettes et des dépenses¹⁴.

En effet, le silence de l'autorité de tutelle sur le dépôt des avant-projets des budgets des communes constitue une décision implicite de rejet endéans 30 jours de non réponse¹⁵.

Le tableau peint ci-dessus sur la situation des communes à Kisangani, atteste de la passivité dans l'application des lois. Ce qui dénature le principe de la « primauté de droit/Etat de

¹¹ Entretien avec Mr Olivier Katanga, bourgmestre de la commune Makiso, le 27 octobre 2016.

¹² Exposé des motifs de la loi organique n°08/016 du 27 octobre 2008.

¹³ Entretien avec les bourgmestres des six communes de la ville de Kisangani, octobre 2012 à mars 2013, en leurs cabinets de travail.

¹⁴ Entretien avec le DIRCAB du Gouverneur, le 28 juillet 2013, à son cabinet de travail.

¹⁵ Article 100 de la loi-organique n°08/016 du 07 octobre 2008, déjà citée.

droit » préconisé par le *NPM*. Ce qui nous conduit à examiner la situation de la participation citoyenne.

1.2. Absence de participation citoyenne

Le concept de participation a pris, ces derniers temps, une importance beaucoup plus accrue dans les sociétés démocratiques. La Constitution de la RDC s'inscrit dans cette ligne de pensée quand, elle prend soin de bien définir la qualité, les droits et devoirs du citoyen notamment la liberté d'opinion, de réunion, d'association et le droit de pétition¹⁶. En effet, les formes les plus courantes utilisées par les pays qui accordent une attention particulière à la participation citoyenne sont l'information, la consultation, la concertation, le débat public, la conciliation / médiation, la conférence de citoyens ou de consensus, le jury de citoyens ou cellule de planification et les repas de quartier.

En RDC, l'approche participative au niveau des ETD s'appuie sur les associations comme en témoignent ces propos des bourgmestres des communes de Kisangani.

Nous collaborons avec les associations de nos entités, à travers leurs représentants. Ces derniers sont invités à la commune où nous organisons des débats sur la situation sécuritaire, de salubrité, de construction anarchique, de violences sexuelles, de vaccination etc. Les résolutions de ces concertations sont relayées à la population par le biais de leurs représentants¹⁷.

L'absence de la participation apparaît dès lors que les représentants des associations ne font pas la restitution à la population. Ce qui contribue à creuser le fossé entre les dirigeants et les dirigés. En effet, les représentants des associations sont plus intéressés par le « *per diem* » que leur octroient les responsables des ETD à l'occasion de consultation, d'information, de concertation, etc. que de faire le « *feed-back* » des résolutions au niveau de la base.

Dans un tel environnement, l'approche participative basée sur le mouvement associatif ne peut aboutir à des résultats tangibles. Le processus décisionnel doit s'inscrire dans le cadre plus large de développement institutionnel des aspects clefs de l'écosystème dont ces

¹⁶ Titre II de la Constitution, articles 23 à 27.

¹⁷ Entretien avec les bourgmestres des six communes de la ville de Kisangani, octobre 2012 à mars 2013, en leurs cabinets de travail.

associations dépendent : cadre légal, cadre socioculturel, cadre politico administratif qui banalise certaines initiatives des politiciens ainsi que les tracasseries policières et administratives.

1.4. Non reddition des comptes

La reddition des comptes traduit d'une part, l'obligation ou le devoir des individus tenant une position de pouvoir de rendre compte de leurs actions envers les citoyens et la société en général auxquels ils devraient rendre service et d'autre part, le droit des citoyens ou des clients d'exiger des comptes¹⁸.

Dans la Constitution de la RDC, les dispositions relatives à la reddition des comptes, abordent la question du contrôle citoyen de l'action publique en termes de devoir et de droit¹⁹. Le citoyen congolais exerce deux types de contrôle de la vie locale : en premier lieu, le contrôle institutionnel par l'intermédiaire de l'organe délibérant à tous les niveaux, national, provincial et local. En second lieu, le contrôle citoyen qui découle de ses droits et obligations à l'égard de sa nation, sa province, sa ville, sa commune, son secteur ou sa chefferie.

En l'absence d'organes délibérants (conseils de ville, communal, de secteur et de chefferie) au niveau des ETD, il est absurde de parler du contrôle institutionnel à ce niveau. Quant aux droits et obligations du citoyen à ce sujet, il faut faire remarquer que l'ignorance du contexte normatif d'exercice de contrôle citoyen de l'action publique explique le déficit de la reddition des comptes au niveau des ETD. En effet, le citoyen congolais considère la reddition des comptes comme une innovation, une préoccupation des partenaires dont la mise en œuvre serait difficile dans un contexte d'analphabétisme, d'accès difficile à l'information et d'ambiguïté de tutelle.

La reddition des comptes est quelque chose de nouveau que les partenaires ont amené. Ce sont eux qui l'ont inventé. Ils ont été déçus au niveau central et ils ont peur d'être déçus au niveau local, c'est pourquoi ils nous poussent à demander des comptes aux dirigeants²⁰.

¹⁸ R. Forster, *Le contrôle citoyen de l'action publique : introduction au concept et à son application opérationnelle*, Groupe "Participation et engagement civique" Banque Mondiale, 2004, 5p.

¹⁹ TITRE II de la Constitution, déjà cité.

²⁰ Entretien avec Mr Linaito, membre du CLD/Ubundu, le 28 avril 2015.

Par ailleurs la jeunesse de la décentralisation et les ambiguïtés institutionnelles qui la caractérisent expliqueraient pour certains enquêtés les difficultés à exercer le contrôle citoyen de l'action publique.

A l'étape actuelle de début de la décentralisation, la population ne peut pas demander aux autorités des ETD de rendre compte car ces dernières dépendent plus des autorités qui les ont nommés; il faut aller doucement²¹.

La méconnaissance des textes et une faible emprise de la population sur les prestataires des services sociaux de base au niveau des ETD contribuent au déficit de la reddition des comptes. Les dirigeants des ETD dépendent hiérarchiquement des responsables des services centraux de l'Etat. Ainsi beaucoup d'agents de l'Etat pensent qu'ils ne doivent pas rendre compte aux députés provinciaux encore moins aux usagers des services publics.

1.5. Absence de transparence

La transparence sous-tend que le citoyen a le droit d'être informé de tout ce qui est entrepris en sa faveur, avec sa participation. Le citoyen devrait, par exemple, être informé du processus d'élaboration du budget de sa commune, de son contenu et de son exécution. Il devrait être informé par voie d'affichage des décisions du Conseil communal. Mais en l'absence de ce dernier, il est difficile d'informer le citoyen des décisions qui le concernent²².

Quant au budget participatif, il permet aux citoyens d'être informés de la gestion des ressources locales. Pourtant, un commerçant du marché central de Kisangani s'exclame en ces termes : « *Nous ne savons même pas à quoi servent les taxes journalières (taxe d'étalage) que nous payons au marché* ».

Le budget participatif est un outil qui vise à renforcer la transparence budgétaire et la participation citoyenne. Il s'agit d'un outil qui place les citoyens au cœur du dispositif décisionnel, en opérant une planification budgétaire effectuée à travers des fora communautaires organisés aux différents niveaux de la hiérarchie administrative. L'exécution du budget devrait se faire sous le contrôle d'un comité de suivi composé de citoyens représentatifs de différentes catégories socioprofessionnelles et sociales. De ce fait, les programmes peuvent gagner en efficacité et en pertinence. Ce qui n'est pas le cas au niveau des ETD de la RDC. En outre, la

²¹ Entretien avec Mr Osumaka, Maire de la ville de Kisangani, le 18 juin 2015.

²² Entretien avec Mr Olivier Katanga, Bourgmestre adjoint de la commune Kabondo, le 18 mars 2015.

véracité, la réputation et la crédibilité sont également des facteurs de transparence. Malheureusement, ces valeurs de transparence font défaut dans le chef des dirigeants des ETD.

1.6. Inefficacité du gouvernement à fournir des services sociaux de qualité

L'efficacité du gouvernement se mesure par la qualité des services publics, les capacités de la fonction publique et son indépendance à l'égard des pressions politiques, et la qualité de la formulation des politiques. Les administrations publiques s'attachent à une production de qualité, notamment dans les services rendus aux citoyens, et veillent à ce que leurs prestations répondent à l'intention des responsables de l'action publique²³. L'inefficacité du gouvernement à fournir des services sociaux de qualité s'explique aussi bien par la crise d'accessibilité que de la qualité des services offerts.

Le citoyen ordinaire de Kisangani se plaint, entre autres, quotidiennement devant les différents services de l'Administration de la lenteur dans le traitement de ses dossiers, de longues files d'attente sans espérer accéder au service, de l'inégalité de traitement et de l'accueil qui dénote fort bien l'irrespect de la dimension humaine de l'utilisateur.

Dans mon entité, nous avons bénéficié de la construction d'un centre de santé par l'ONG IRC qui avait aussi fourni des produits pharmaceutiques. Depuis le départ de cette ONG les soins de santé sont devenus médiocres. Quant à nos dossiers administratifs, il faut reconnaître que pour avoir un accusé de réception du Gouverneur, il faut attendre une à deux semaines, quand on est à Kisangani. Cela peut prendre deux mois pour les gens de l'intérieur²⁴.

Quand le service public n'est pas simplement inexistant dans la zone d'habitation du citoyen, il y a quasi-constamment un traitement à géométrie variable de l'utilisateur qui vient mettre à mal le principe de l'égalité devant le service public, principe pourtant sacramentel en droit administratif et aussi à valeur constitutionnelle en RDC.

La crise de l'accessibilité et de la qualité des services offerts par l'Administration ne date pas d'hier. C'est une somme de pratiques politico administratives séculaires, voire ancestrales, qui se trouvent aux antipodes de la culture des résultats, de la logique de la performance et qui continuent de ternir l'image ou du moins traduire la réalité quotidienne de l'Administration dans ses rapports avec les citoyens.

²³ World Bank Institute, *op.cit.*

²⁴ Entretien avec Mr Kalibundji, Chef secteur de Walengola Babira, le 18 septembre 2015.

1.7. Inefficacité dans la lutte contre la corruption

La corruption constitue la négation des valeurs qui fondent l'Etat et la démocratie. Elle influe négativement sur la confiance des citoyens en leur gouvernement, nuit directement à l'efficacité du service public et crée un environnement peu propice aux affaires et notamment aux investissements. Elle contribue aussi à la criminalisation des circuits financiers licites.

La lutte contre la corruption mesure l'ampleur de l'exercice du pouvoir public pour l'enrichissement privé, y compris les formes mineures et majeures de corruption, ainsi que la mainmise des élites et des intérêts sur l'Etat.

Pourtant, la corruption s'est enracinée de manière indélébile en RDC. Ainsi, a-t-on pu entendre, dans un discours public du Président de la République, la phrase suivante :

*Des efforts ont été consentis dans la lutte contre la corruption ; je peux vous dire que la lutte contre la corruption est la plus difficile, parce que la corruption est forte, ses racines sont profondes...*²⁵.

Lutter contre la corruption devient une aubaine. La corruption est à la fois le moyen de compléter son « maigre » salaire et de grappiller des « miettes » du gâteau national, tandis que l'échelon supérieur se taille la part du lion. Par ailleurs, l'indépendance fictive du Pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir politique et son délaissement, explique la perpétuation de la corruption restant fort souvent impunie. Les conditions réelles d'accès à l'emploi public, en général, expliquent aussi en grande partie ce phénomène.

En fait, la Constitution et les lois de la République définissent assez clairement les conditions d'accès aux emplois publics, mais dans la pratique de tous les jours, le favoritisme et le clientélisme paraissent valoir encore leur pesant d'or aux yeux de plus d'un.

*J'ai été engagé à la régie financière de la Province grâce à ma sœur. Celle-ci se connaît avec le directeur de la dite régie qui a proposé mon nom au Gouverneur. C'est comme ça que mon nom figure dans l'Arrêté*²⁶.

Comment alors demander à un agent public de se penser en serviteur de l'Etat ou de l'utilisateur quand il ne doit pas sa fonction au mérite, mais plutôt à une faveur, ou à ses accointances, ou à son zèle de militant politique, ou encore à ses liaisons amoureuses ou son lien

²⁵ Poster sur la toile d'Alter Presse, le jeudi 03 janvier 2008 sur le lien suivant : <http://www.alterpresse.org/spip.php?article6809> La page a été consultée le 23 juillet 2015.

²⁶ Propos recueilli auprès d'un agent de la régie financière de la province de la Tshopo, le 18 novembre 2016.

de parenté avec une personnalité bien placée ? Le problème réel tient du fait que la plupart des agents appelés à travailler dans l'Administration publique, y sont généralement casés pour « gagner leur pain quotidien », pour « brasser » ou « défendre leur vie », comme on se complait à les répéter dans les milieux du secteur public en RDC.

L'analyse ci-dessus des principes du *NPM* accrédite la thèse du déficit en gouvernance démocratique des ETD en RDC et soulève la question des enjeux. L'enjeu étant compris comme ce qu'on peut gagner ou ce qu'on risque de perdre face à une situation donnée. Le second point de cet article traite ainsi de la question des enjeux de la gouvernance démocratique des ETD en RDC.

2. Enjeux de la gouvernance démocratique des ETD

Au regard de la situation sus analysée, les enjeux de la gouvernance démocratique des ETD peuvent être politico-administratifs, économique-financiers et socioculturels.

2.1. Enjeux politico-administratifs

Sur le *plan politique*, le déficit en gouvernance démocratique des ETD en RDC ouvre la voie à la crise de légalité et de légitimité.

2.1.1. Crise de légalité

La légalité renvoie à ce qui est conforme au droit, à la loi. Ainsi, pour les entités territoriales décentralisées, celles-ci doivent fonctionner conformément à la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008. Cette loi fixe les règles relatives à la composition, organisation et fonctionnement des ETD ainsi que leur rapport avec l'Etat et les provinces.

Considérant le fonctionnement actuel des ETD, il apparaît que les institutions de ces entités fonctionnent dans l'illégalité. En effet, la loi prévoit des organes élus notamment les collèges exécutifs (organe de gestion) et les conseils urbain, communal, de secteur et de chefferie (organe délibérant). Dans les faits, les autorités desdites entités continuent à être nommées par le gouvernement central. Ce qui entraîne une crise de légitimité.

2.1.2. Crise de légitimité

La crise de légitimité résulte des plaintes que l'on enregistre au sein de la population en l'endroit des autorités des ETD qui sont incapables à satisfaire aux aspirations populaires. Les propos du président d'une des associations des jeunes (Bana Vandom) de la commune de Kabondo vont dans ce sens :

Nous déplorons vraiment l'absentéisme de Madame la Bourgmestre. Elle n'est jamais au bureau quand on a besoin d'elle et vient souvent le soir pour les recettes journalières des marchés. Nous avons déjà adressé un « memo » à ce sujet au Gouverneur, mais sans succès²⁷.

Par ailleurs, il n'est pas étonnant d'entendre la population se plaindre de la situation de la voirie urbaine, de l'éclairage, de la salubrité publique... Pour ce faire, il existe à travers les communes de Kisangani des associations qui s'organisent pour le raccordement des câbles électriques ou pour l'aménagement de la voirie aux frais des passants.

Faute de légitimité électorale, les responsables des ETD n'ont de compte à rendre qu'aux autorités qui les ont nommés. On note, à cet effet, la persistance des antivaleurs tant décriées par le passé à savoir : clientélisme et corruption.

2.1.3. Transformation des ETD en centres d'initiative, d'impulsion, de décision et de responsabilité

Décentraliser sur le plan administratif, c'est transformer en centres d'impulsion les entités locales (provinces, villes, communes et secteurs) qui cessent d'être de simples circonscriptions politico administratives pour devenir des personnes morales de droit public, avec tous les attributs de la personnalité juridique : ester en justice, exercer des prérogatives de puissance publique, prendre des décisions adaptées au besoin des administrés ou aux circonstances²⁸.

Cette conception favoriserait l'appropriation par les populations à la base des projets initiés en leur faveur. Il s'agit de penser le développement par une approche « *bottom up* ». En tout état de cause, l'approche « *bottom up* » s'inscrit dans un mouvement de concurrence de l'Etat par d'autres acteurs aussi divers que les entreprises privées, les collectivités locales, les bailleurs de fonds internationaux, les syndicats et associations et conduit

²⁷ Entretien avec Mr Kitoko, président de « Bana vandom » au siège de l'association le 28 mars 2015.

²⁸ S. Yamba Yamba, *Les dynamiques de la décentralisation en RDC*, Kinshasa, 2005, p. 2.

les auteurs à recourir au concept embrouillé de gouvernance en sollicitant des grilles d'analyse nouvelles comme celle de « *partenariat* »²⁹ ou de gouvernance partagée.

2.2. Enjeux économique-financiers

Du point de vue *économique*, l'enjeu de la gouvernance démocratique réside en la capacité productive des ETD. Lotoy et Mukika considèrent que, le degré de responsabilisation d'un individu et la liberté d'action qui lui est laissée peuvent être à la base d'une prise de conscience capable de stimuler sa productivité³⁰. Cela est vrai aussi pour une entité rendue autonome par le moyen de la décentralisation. Ce qui soulève la question du développement endogène et économique des ETD.

2.2.1. Développement endogène des ETD

Le développement pour nos entités locales devrait être perçu comme un « processus volontariste d'amélioration de la production des biens de consommation courante ayant pour but l'accroissement du pouvoir d'achat et des conditions de vie de chaque citoyen. Il s'agit des conditions adéquates d'existence humaine (habitation convenable, alimentation nutritive, hygiénique et équilibrée, installations sanitaires assainies, infrastructures de communication praticables, habillement commode, degré élevé de participation politique et de conscience du pouvoir,...) »³¹.

A l'instar d'une plantule qui pousse des entrailles du sol local avant la photosynthèse, le développement économique et social souscrit au prescrit de l'endogénéité. Il est le produit d'un génie créateur autochtone et autonome. Il s'agit donc d'un processus qui suppose, selon la perception de John Kenneth Galbraith, « action, c'est-à-dire mouvement vers un résultat »³². « Une action pour le développement n'aura donc de chance de réussir que dans la

²⁹ S. Engueleguele, « Comment les idées passent dans l'action. Le changement de discours public en matière de politique économique au Cameroun », *Polis*, V, pp. 130-144.

³⁰ J.-P. Lotoy et E. Mukika, « Pour un nouveau type d'homme adapté à la décentralisation. Contribution à l'analyse de l'efficacité de la territoriale au Zaïre », *Zaïre-Afrique*, n° 239, novembre 1989, p. 481.

³¹ Cette définition s'inspire de Banyaku Luape dans *La problématique de l'intégration régionale en Afrique : Les objections sur la validité des théories courantes d'intégration régionale et les considérations empiriques sur la situation des Etats membres de la CPGL (Burundi-Rwanda-Zaïre)*, Thèse de doctorat en Relations Internationales, Lubumbashi, inédit, Université de Lubumbashi, 1982, p.111 et suivantes.

³² J. K. Galbraith, *Les conditions du développement économique*, Nouveaux Horizons, Paris, 1964, p. 14.

mesure où la population y participe activement, dans la mesure où le développement est « saisi en main » par la population elle-même »³³.

A cet égard, le développement des entités locales congolaises, pour être endogène, suppose une action de masse pour la masse et doit être menée dans le cadre de la gouvernance démocratique dont il reçoit, en osmose, des effets bénéfiques³⁴. La gouvernance démocratique peut aussi avoir des rapports étroits avec le développement économique des entités locales.

2.2.2. Développement économique

Le développement économique est perçu ici comme un processus d'amélioration des conditions de vie des individus en leur fournissant ou en leur permettant d'obtenir les biens et services dont ils ont besoin.

Selon Jean Bruno, *une communauté rurale aux capacités développées se reconnaît par des initiatives qu'elle prend pour résoudre ses problèmes elle-même. C'est une communauté qui prospère en se basant sur les compétences et les ressources locales et qui est capable de prendre en compte les attentes de ses citoyens. C'est aussi une communauté forte, alimentée par un esprit d'entreprise mais aussi par le volontariat et l'entraide et finalement, c'est une communauté avec des structures appropriées de gouvernance (synergie entre les secteurs public, privé et communautaire)*³⁵.

Pour qu'il soit effectivement institué, le développement économique doit procéder de modes de gestion du social qui permettent d'associer pleinement les citoyens à la définition du devenir de leur communauté, à l'articulation d'un projet collectif fixant les termes du développement communautaire et contribuant à moduler l'environnement porteur lui-même. C'est pourquoi, la définition des contours particuliers du projet de devenir socioéconomique d'une communauté ne saurait être une entreprise techniciste et administrative. Pour être signifiants et gagner l'adhésion des citoyens, les choix et les arbitrages fondamentaux sous-jacents doivent reposer sur un processus démocratique fort et sur une participation active de

³³ Birangamoya, Makombe, « Décentralisation et développement au Zaïre : la répartition des compétences en matière de développement », *Zaïre-Afrique*, n° 181, 1984, p. 33.

³⁴ La participation et de l'administration territoriale et de la population constitue la condition sine qua non du succès de tout programme ou projet de développement, même privé. Lire : Lambinet, F., « Projets de développement et administration locale au Zaïre », *Zaïre-Afrique*, n° 181, 1984, pp. 28-30.

³⁵ J. Bruno, « Réussir le développement approprié des communautés rurales : dix gagnantes », *Organisations et territoires*, vol. 12, no 2, 2003, pp. 19-30.

l'ensemble de la communauté. C'est dans ce sens que Brassard et Gagnon³⁶ soutiennent que « l'idée de gouvernance démocratique repose sur les capacités des communautés à maîtriser leur territoire et à gérer leurs ressources ».

Sur le plan *financier*, l'enjeu de la gouvernance démocratique des ETD concerne le financement desdites entités.

2.2.3. Financement des entités territoriales décentralisées

Les ressources des entités territoriales décentralisées comprennent les ressources propres, les ressources provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces, les ressources de la Caisse nationale de péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles. L'entité territoriale décentralisée établit les mécanismes propres de leur recouvrement.

a). Les ressources propres

Les difficultés des entités territoriales décentralisées sont illimitées et elles sont essentiellement liées à la précarité des ressources, renforcée par la faible capacité extractive des administrations fiscales.

Pour se rendre compte de cette précarité, nous retraçons, à titre illustratif certes, la ventilation des recettes de commune.

Tableau 2 : Ventilation des recettes de commune

N°	Rubriques budgétaires	Budget 2011	Réalisations	%	Prévisions 2012
I	Budget Général	379.589.257,44	-		349.170.000,30
1	Recettes courantes	333.729.257,44	-		349.170.000,30
A	Recettes à caractère national allouées à l'ETD	31.847.360,58	-		21.479.727,42
B	Recettes d'intérêt commun	10.096.636,86	-		12.805.976,88
2	Taxes spécifiques				
A	Taxes rémunératoires	184.144.100,00	-		184.144.100,00

³⁶ M.-J. Brassard, et C. Gagnon, « Quelle gouvernance pour les communautés locales ? » dans M. Carrier et S. Côté (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux. Eléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 2000, pp. 171-187.

-	Taxe sur attestation de succession	423.200,00	-		425.000,00
-	Taxe sur acte d'état-civil	9.416.200,00	-		9.353.900,00
-	Taxe sur entretien des bêtes prises sur divagation	11.638.000,00	-		11.561.000,00
-	Taxe sur enregistrement de parcelle	4.232.000,00	-		25.794.000,00
-	Taxe sur étalage aux marchés publics	136.800.000,00	22.974.400,00		136.800.000,00
-	Taxe sur autorisation d'abattage arbre	211.600,00	-		210.200,00
B	Taxes fiscales		-		130.740.146,00
-	CPM	104.465.760,00	-		104.465.196,00
-	Taxe sur vente plaque vélo et chariot	23.805.000,00	-		23.647.500,00
-	Taxe unique d'établissement de l'activité commerciale et industrielle	793.500,00	90.000,00		2.627.500,00
3	Autres recettes recouvrées par l'entité	45.860.000,00	5.170.750,00		148.080.000,00
	Total	379.589.257,44	28.235.150,00	7,43	497.250.000,30

Source : Archives, Budget de la commune Tshopo exercice 2012.

Il ressort donc de ce tableau que les recettes évaluées à 379.589.257,44 Francs Congolais pour l'exercice 2011 n'ont été réalisées qu'à environ 7,43% équivalant à 28.235.150,00 Francs Congolais. Cette situation est tributaire d'une part, à l'absence des recettes à caractère national et celles d'intérêt commun. Quant aux taxes spécifiques, seule celle sur étalage aux marchés publics génère des recettes. Il en est de même des taxes fiscales pour lesquelles seule la taxe unique d'établissement de l'activité commerciale et industrielle génère des recettes. Ce qui explique la précarité des ressources des ETD.

b). Les recettes à caractère national

La loi organique n°08/016 dispose à cet effet que *les ETD ont droit à 40% de la part des recettes à caractère national allouées aux provinces. La répartition des ressources entre les ETD est fonction des critères de capacité de production, de la superficie et de la population. L'édit en détermine le mécanisme de répartition.*³⁷.

Dans les faits pourtant, ce droit à 40% a été caractérisé par la *modicité, l'arbitraire et l'irrégularité des rétrocessions* en province orientale comme l'illustre le tableau 3 ci-dessous :

Tableau 3: Modicité, arbitraire et irrégularité des rétrocessions

Exercice budgétaire 2011	Transfert de 40% à la province orientale	Parts cédées aux communes à Kisangani		%
		Mensualités	Montant rétrocedé	
Loi n°10/013 du 31 décembre 2010 portant budget de l'Etat exercice 2011	102.846.292.965,00 FC	Janvier	2.000.000,00 FC	
		Février	-	
		Mars	-	
		Avril	2.000.000,00 FC	
		Mai	-	
		Juin	-	
		Juillet	2.000.000,00 FC	
		Août	-	
		Septembre	2.000.000,00 FC	
		Octobre	-	
		Novembre	-	
		Décembre	-	
Total	102.846.292.965,00 FC	12 mois	8.000.000,00 FC	0,007

Source : Ministère des finances, commission de contrôle et vérification du 10 avril 2013. Audit administratif et financier. Rétrocession accordée en province et aux ETD.

Il ressort de cette illustration que les montants accordés aux communes, à titre de rétrocession sur les recettes à caractère national, sont de l'ordre de 2.000.000,00 FC par mois. Ce montant ne correspond guère aux 40% dus aux ETD en général et revêt donc un caractère *arbitraire*. Il est, du reste, *modique* car, si l'on considère l'exercice budgétaire mentionné, on constate que le total des rétrocessions représente seulement 0,007%. Ce montant est insignifiant au regard des charges de fonctionnement d'une commune. Par ailleurs, il faut remarquer que ce

³⁷ Les articles 115 et 116 de la loi organique n°08/016

montant est octroyé irrégulièrement. En 2011, les communes n'ont reçu l'argent qu'aux mois de janvier, avril, juillet et septembre. Ce qui corrobore avec le caractère *irrégulier* des rétrocessions.

S'agissant de la faible capacité extractive des administrations fiscales, signalons *la circulation parallèle des imprimés de valeur des taxes rémunératoires*. Il s'agit des opérations consistant pour les agents percepteurs de disposer de double carnet de reçu, l'*officiel* et le *particulier*. En outre, la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD) perçoit des recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de la compétence des ETD.

Par ailleurs, au niveau du budget des recettes, il importe de signaler *l'absence d'une politique d'encadrement des intervenants dans le processus ou l'exécution du budget des recettes*. Il s'agit des intervenants suivants : - les services taxateurs (agents de différentes divisions génératrices des recettes ; - les ordonnateurs des recettes (agents de la DGRAD) ; - et les agents et les services chargés de l'opération de recouvrement (comptables des recettes, brigade de recouvrement, institutions bancaires, régie financière de la province).

c). Les ressources exceptionnelles

Les ressources exceptionnelles proviennent des emprunts intérieurs, des dons et legs. Notons que ces ressources, quand elles existent, sont gérées à la discrétion de l'autorité de l'entité.

d). La caisse nationale de péréquation

Une ETD peut bénéficier des ressources provenant de la Caisse nationale de péréquation prévues à l'article 181 de la Constitution. Cependant en dépit de la promulgation en 2016³⁸ de la loi y afférente, les mesures d'application se font encore attendre.

La fiscalité des ETD est au « *cœur d'une surenchère ravivée notamment par la querelle de la libre administration* » des provinces et ETD, leur faible viabilité économique, l'absence de la démocratie à la base pour légitimer et contrôler les actions des dirigeants locaux ainsi que la tendance à la recentralisation. Il est donc souhaitable que la décentralisation soit

³⁸ Loi organique n° 16/028 du 08 novembre 2016 portant organisation et fonctionnement de la Caisse Nationale de Péréquation.

envisagée en termes de gouvernance. Comme on peut s'en apercevoir, le financement des ETD est un enjeu vital pour l'autonomie financière desdites entités.

2.3. Enjeux Socioculturels

L'élargissement du cercle politique (démocratisation de la vie politique) et le rapprochement des centres d'impulsion de la population devraient, à coup sûr, transformer le mode de vie des citoyens des entités locales à la fois sur le plan social et culturel. Au niveau social, l'enjeu de la gouvernance démocratique des ETD concerne les vicissitudes de la pauvreté et du point de vue culturel, il s'agit du changement des comportements.

2.3.1. Vicissitudes de la pauvreté

Les vicissitudes de la pauvreté s'articulent autour de quelques dimensions du vécu des populations. Certaines de ces dimensions sont tangibles et d'autres intangibles. Il s'agit notamment : (i) des besoins fondamentaux non satisfaits ; (ii) de la détérioration des facteurs de production ; (iii) du manque de paix ; (iv) de la culture d'impunité renforçant la corruption, l'injustice et l'exclusion et (v) du faible accès aux services sociaux de base³⁹.

2.3.2. Changement des comportements

La transformation des comportements globaux grâce aux « effets de contagion » de la gouvernance démocratique crée des besoins nouveaux. C'est ainsi, par exemple, que la population va de plus en plus s'intéresser aux questions relatives à l'emploi, à la médecine communautaire, à la création de nouvelles écoles, à l'alphabétisation des adultes, à la construction ou réfection des routes, etc. Comme on peut s'en apercevoir, le développement concerne tous les secteurs de la vie sociale, lesquels vivent en perpétuelle interaction.

Le développement, atteint dans un secteur donné (par exemple le développement économique), influe nécessairement sur celui des autres secteurs (politique, culturel, notamment). Ainsi, la transformation des comportements est aussi un enjeu vital pour la gouvernance démocratique.

Notons que la délimitation que nous venons de proposer sur l'impact de la gouvernance démocratique sur le développement politique, économique et culturel des entités locales, n'obéit qu'à une exigence didactique, théorique. Dans les faits, l'apprentissage de la gouvernance démocratique influe simultanément sur les différents secteurs de la vie sociale.

³⁹ DSCR 1, *op.cit.* p. 18.

CONCLUSION

Cette étude, consacrée à la gouvernance démocratique des ETD en RDC, visait à analyser la situation des principes de gouvernance et ressortir les enjeux de la gouvernance démocratique des ETD. Une analyse approfondie montre que le déficit en gouvernance démocratique des ETD se manifeste à travers l'inapplication des principes de NPM. L'enchevêtrement de deux régimes juridiques à savoir le Décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 avec la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008, explique la passivité dans l'application des lois de la gouvernance démocratique des ETD. Cette passivité transparait dans les principes de répartition des compétences, de libre administration et autonomie de gestion ainsi que d'autonomie financière.

Cette situation soulève en RDC, la question d'enjeux aussi bien politico-administratifs qu'économico-financiers et socioculturels. Sur le plan politique, l'enjeu que soulève la gouvernance démocratique des ETD est la crise de légalité et de légitimité. Du point de vue administratif, il est question de la transformation des ETD en centres d'initiative, d'impulsion, de décision et de responsabilité. Quant aux enjeux économique-financiers, la situation du déficit en gouvernance démocratique des ETD pose la question de capacité productive comme enjeu économique et de financement des ETD comme enjeu financier. Au chapitre des enjeux socioculturels, la maîtrise des vicissitudes de la pauvreté constitue l'enjeu social tandis que le changement des comportements en est l'enjeu culturel.

Si la République Démocratique du Congo veut penser le développement par une approche « *bottom up* », le politique congolais ne doit pas, comme il l'a fait jusqu'à présent, escamoter le processus électoral en privilégiant, par des accords politiques, les élections présidentielle, législatives, provinciales, sénatoriales et des gouverneurs et vice-gouverneurs des provinces, aux seules fins du partage de pouvoir et renvoyer les élections urbaines, municipales et locales aux calendes grecques. Quiconque voudrait bâtir une maison commence toujours par la fondation. Les élections urbaines, municipales et locales pourraient permettre de rencontrer les enjeux de la gouvernance démocratique des ETD partant, le respect de l'Etat de droit, la participation citoyenne, la reddition des comptes, la transparence, l'efficacité du gouvernement à fournir des services sociaux de qualité aux citoyens et la lutte contre la corruption.

Le système de gouvernance démocratique a trop souffert de la centralisation du pouvoir qui s'est traduite par l'interventionnisme du pouvoir central aussi bien sur les organes que sur les actes des ETD. Le déficit en gouvernance démocratique des ETD s'est traduite aussi par un système de planification du développement impliquant très peu les bénéficiaires dans la définition des politiques, son internalisation et son appropriation. Elle est également à l'origine de l'inefficacité de la mise en œuvre des programmes décidés.