



Gouvernance provinciale et mise en œuvre des politiques publiques en contexte de décentralisation : Analyse du programme du gouvernement du Bandundu sous Richard Ndambu Wolang (2007–2011)

[Provincial Governance and Public Policy Implementation in a Decentralization Context: Analysis of the Bandundu Government Program under Richard Ndambu Wolang (2007–2011)]

Marcel Batshiaka Barkoni

¹Centre de Recherche en Science Sociale de Bandundu (CRSSS/BDD)

Résumé

La Constitution de 2006 a institué en République démocratique du Congo un processus de décentralisation ambitieux, confiant aux provinces la responsabilité de planifier et mettre en œuvre des politiques publiques adaptées à leurs réalités locales. La période 2007-2011 correspond à la première expérience de gouvernance provinciale issue de ce nouveau cadre institutionnel. Cette étude vise à analyser la pertinence, la cohérence interne et la faisabilité du programme du gouvernement provincial du Bandundu dirigé par le Gouverneur Richard Ndambu Wolang (2007-2011), en l'examinant comme un cas emblématique des défis de la décentralisation congolaise. L'article adopte une approche qualitative fondée sur l'analyse documentaire. Le corpus examine les textes juridiques (Constitution de 2006, loi n°08/012 du 31 juillet 2008), les archives administratives du gouvernement provincial, les rapports institutionnels et la littérature scientifique sur la décentralisation et les politiques publiques en Afrique subsaharienne. Une analyse de contenu thématique a été réalisée pour identifier les axes stratégiques du programme et évaluer leur cohérence. L'analyse révèle un programme ambitieux et multisectoriel articulé autour de quatre piliers (développement des infrastructures, secteurs sociaux, relance agricole et gouvernance). Sa cohérence interne apparaît globalement satisfaisante. Cependant, sa pertinence est compromise par un décalage important entre les objectifs affichés et les capacités institutionnelles, humaines et financières réelles de la province. Le programme souffre d'une absence de chiffrage des actions, de mécanismes de suivi-évaluation explicites et d'une stratégie claire de mobilisation des ressources. L'étude conclut que le programme provincial du Bandundu, bien que reflétant une vision politique structurée, illustre les limites de la planification publique dans un contexte de décentralisation naissante. Il met en lumière le fossé entre les ambitions des nouveaux exécutifs provinciaux et les contraintes structurelles héritées de décennies de centralisation et de conflits.


Mots clés : Efficience économique ; Décentralisation ; Gouvernance provinciale ; Politiques publiques ; Planification du développement ; Bandundu ; République démocratique du Congo.

Abstract

The 2006 Constitution established an ambitious decentralization process in the Democratic Republic of Congo, granting provinces the responsibility to plan and implement public policies adapted to their local realities. The period 2007-2011 corresponds to the first experience of provincial governance resulting from this new institutional framework. This study aims to analyze the relevance, internal coherence, and feasibility of the program of the Provincial Government of Bandundu led by Governor Richard Ndambu Wolang (2007-2011), examining it as an emblematic case of the challenges of Congolese decentralization. The article adopts a qualitative approach based on documentary analysis. The corpus examines legal texts (2006 Constitution, Law No. 08/012 of July 31, 2008), administrative archives of the provincial government, institutional reports, and scientific literature on decentralization and public policies in sub-Saharan Africa. Thematic content analysis was conducted to identify the program's strategic axes and assess their coherence. The analysis reveals an ambitious and multisectoral program structured around four pillars (infrastructure development, social sectors, agricultural revival, and governance). Its internal coherence appears globally satisfactory. However, its relevance is compromised by a significant gap between stated objectives and the actual institutional, human, and financial capacities of the province. The program suffers from a lack of costing of actions, explicit monitoring and evaluation mechanisms, and a clear resource mobilization strategy. The study concludes that the Bandundu provincial program, while reflecting a structured political vision, illustrates the limits of public planning in a context of nascent decentralization. It highlights the gap between the ambitions of new provincial executives and the structural constraints inherited from decades of centralization and conflict.

Keywords: Decentralization; Provincial governance; Public policies; Development planning; Bandundu; Democratic Republic of Congo.

*Auteur correspondant: Marcel Batshiaka Barkoni, (barkonimarcell180@gmail.com). Tél. : (+243) 897854816

 <https://orcid.org/0009-0002-4655-719x> ; Reçu le 23/02/2026 ; Révisé le 17/03/2026 ; Accepté le 10/04/2026

DOI: <https://doi.org/10.59228/rcst.026.v5.i2.259>

Copyright: ©2026 Barkoni. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC-BY-NC-SA 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

1. Introduction

L'adoption de la Constitution du 18 février 2006 en République démocratique du Congo (RDC) a marqué un tournant décisif dans l'architecture institutionnelle du pays. Parmi les innovations majeures, l'instauration d'un État décentralisé visait à rompre avec des décennies de centralisation excessive, souvent associée à une mauvaise gouvernance, à une allocation inefficace des ressources et à un déficit de développement local (Banque Mondiale, 2020 ; Englebert & Tull, 2008). La décentralisation, perçue comme un vecteur de démocratisation et d'efficacité de l'action publique, confiait aux provinces une autonomie de gestion et la responsabilité de concevoir des politiques adaptées à leurs spécificités (République Démocratique du Congo, 2006).

Au cœur de ce dispositif se trouve le gouvernement provincial, organe exécutif chargé de la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. La loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces précise ses attributions et son fonctionnement. Le gouverneur de province, élu par l'Assemblée provinciale, est tenu de soumettre à cette dernière un programme quinquennal détaillant les orientations et actions de son mandat (République Démocratique du Congo, 2008). Ce programme constitue ainsi l'instrument cardinal de planification et de contractualisation entre l'exécutif provincial et les représentants de la population.

La province du Bandundu, sous le mandat du Gouverneur Richard Ndambu Wolang (2007-2011), offre un terrain d'observation privilégié pour analyser les premières tentatives de mise en œuvre de ce nouvel outil de gouvernance. Ancienne province agricole parmi les plus peuplées du pays, le Bandundu était caractérisée par un sous-développement chronique des infrastructures, une économie largement informelle et des indicateurs sociaux alarmants (Collier & Hoeffler, 2004). Le programme présenté par l'équipe Ndambu se voulait une réponse globale à ces défis, couvrant un large éventail de secteurs.

Cependant, cette ambition affichée soulève un problème scientifique majeur, au cœur des réflexions sur l'efficacité de la décentralisation : dans quelle mesure un programme de gouvernement provincial peut-il être à la fois pertinent (c'est-à-dire répondre aux besoins locaux), cohérent dans sa conception et réaliste

au regard des contraintes institutionnelles et financières d'une province congolaise en phase de consolidation ?

La littérature existante sur la décentralisation en RDC, bien que croissante, s'est jusqu'ici principalement focalisée sur les aspects juridiques et institutionnels (Mpiana, 2012), ou sur les transferts de compétences (De Herdt, Titeca & Wakenge, 2014). Peu d'études se sont attachées à analyser le contenu substantiel des premiers programmes provinciaux en tant que reflet des capacités de planification et des stratégies de développement local. Cet article vise à combler cette lacune en proposant une analyse approfondie du programme du Bandundu (2007-2011).

L'objectif général de cette recherche est triple : (1) décrire et analyser les orientations sectorielles du programme ; (2) évaluer sa cohérence interne et sa pertinence par rapport aux défis de la province ; (3) identifier les forces et faiblesses de cet instrument de planification, en tirant des enseignements pour la gouvernance provinciale en RDC.

2. Matériel et méthodes

2.1 Méthodologie de la recherche

Pour répondre à notre question de recherche, cette étude adopte une **approche qualitative** de type **descriptif et analytique**. Cette méthodologie est la plus appropriée pour examiner en profondeur un cas unique et comprendre la logique interne d'un document de planification publique dans son contexte institutionnel et historique.

Type d'étude : Il s'agit d'une **étude de cas** centrée sur le programme du gouvernement provincial du Bandundu pour la période 2007-2011. Le choix de ce cas se justifie par son caractère pionnier (première mandature de l'ère décentralisée) et par la richesse des archives disponibles.

Sources de données : La recherche repose sur une **analyse documentaire** de sources multiples :

1. **Sources primaires** : Le texte intégral du programme du gouvernement provincial soumis à l'Assemblée provinciale ; les comptes rendus des débats parlementaires provinciaux ; les arrêtés et décisions du Gouverneur Ndambu (archives administratives).

2. **Sources secondaires** : Les rapports d'évaluation de la décentralisation produits par des institutions nationales (Ministère de l'Intérieur) et internationales (PNUD, Banque Mondiale, CTB) ; les

articles scientifiques et ouvrages sur la décentralisation en RDC et en Afrique (Mfumu, 2015 ; Tshiyembe, 2010).

3. **Sources juridiques** : La Constitution de 2006, la loi n°08/012 du 31 juillet 2008, et les textes organiques relatifs aux finances publiques provinciales.

Méthode d'analyse : Les données collectées ont été soumises à une **analyse de contenu thématique** (Berelson, 1952). Cette technique a permis de :

- **Catégoriser** les actions prévues selon les secteurs d'intervention (infrastructures, social, économie, gouvernance).
- **Identifier** les axes stratégiques transversaux.
- **Évaluer la cohérence** entre les objectifs généraux, les actions spécifiques et les ressources annoncées (ou l'absence d'annonce de ressources).
- **Confronter** le contenu du programme aux analyses académiques sur les défis structurels du Bandundu et de la décentralisation congolaise.

2.2 Cadre théorique et revue de la littérature

Cette recherche s'appuie sur deux cadres théoriques complémentaires.

2.2.1 Théories de la décentralisation

La décentralisation est analysée ici sous l'angle de ses promesses et de ses paradoxes. La théorie classique, issue des travaux de Tocqueville et reprise par des auteurs comme Manor (1999), postule qu'elle améliore l'efficacité allocative (les décisions sont prises au plus près des besoins), renforce la redevabilité (les élus sont plus proches des citoyens) et stimule la participation. En Afrique, elle a souvent été promue par les bailleurs de fonds comme un remède aux maux de l'État centralisé (World Bank, 2000). Cependant, des travaux critiques, comme ceux d'Olivier de Sardan (2014), montrent que les réformes décentralisées se heurtent à des « normes pratiques » locales, à la persistance de logiques centralisatrices et à un manque criant de ressources, conduisant souvent à une « décentralisation sans ressources ».

2.2.2 Analyse des politiques publiques

L'étude mobilise également les outils de l'analyse séquentielle des politiques publiques (Jones, 1970 ; Muller & Surel, 1998). Elle considère le programme provincial comme une étape cruciale du cycle de l'action publique : la **mise à l'agenda** (identification des problèmes) et la **formulation** (conception des solutions). L'analyse de la cohérence interne du programme (adéquation objectifs-moyens, articulation

entre secteurs) permet d'évaluer la qualité de cette phase de formulation, dont dépend en grande partie le succès de la mise en œuvre.

2.2.3 État de la littérature sur la décentralisation en RDC

La littérature sur la décentralisation en RDC post-2006 est désormais fournie. Des auteurs comme Tshiyembe (2010) et Mpiana (2012) ont analysé en profondeur les fondements constitutionnels et les blocages juridico-politiques. D'autres, tels que De Herdt et ses collaborateurs (2014, 2019), se sont penchés sur les dimensions socio-économiques, notamment la décentralisation des services publics (éducation, santé) et la question des finances publiques locales, soulignant le paradoxe d'une décentralisation qui transfère des compétences sans transférer les moyens financiers correspondants. Mfumu (2015) a, quant à lui, mis en lumière les difficultés liées à la faiblesse des capacités administratives au niveau provincial. Notre étude s'inscrit dans ce courant, en apportant un éclairage inédit sur le contenu même des premiers programmes provinciaux, un maillon rarement analysé de cette chaîne de réformes.

3. Résultats

3.1. Présentation des résultats de l'analyse du programme du gouvernement provincial du Bandundu (2007–2011)

L'analyse de contenu du programme révèle une structure articulée autour de quatre grands piliers stratégiques, reflétant une vision multisectorielle du développement.

Axe 1 : Développement des infrastructures et désenclavement

Cet axe constituait la priorité affichée. Il prévoyait :

Routes et transports : La réhabilitation des routes de desserte agricole, l'entretien du réseau routier national traversant la province (RN1, RN17), et l'amélioration des infrastructures portuaires fluviales sur le Kwango, le Kwilu et la Kasai pour faciliter le transport des marchandises vers Kinshasa.

Énergie et eau : La réhabilitation de petites centrales hydroélectriques (ex : la centrale de la Tshuapa) et l'extension du réseau d'eau potable dans les chefs-lieux de territoire.

Axe 2 : Développement du capital humain (secteurs sociaux)

Éducation : Construction de nouvelles écoles primaires dans les zones rurales, réhabilitation des

bâtiments existants, et organisation de sessions de formation pour les enseignants non qualifiés.

Santé : Réhabilitation des centres de santé et des hôpitaux généraux de référence, approvisionnement régulier en médicaments essentiels via la centrale d'achat provinciale, et lutte contre les épidémies (choléra, rougeole).

Axe 3 : Relance économique et agricole

Agriculture : Distribution d'intrants agricoles (semences améliorées, outils aratoires) aux coopératives, réhabilitation des pistes agricoles (en lien avec l'axe 1), et appui à la structuration des filières (maïs, manioc, arachide).

Économie informelle : Le programme reconnaissait le poids du secteur informel et prévoyait des actions d'accompagnement et de sensibilisation pour une intégration progressive dans l'économie formelle.

Axe 4 : Gouvernance et modernisation administrative

Ce pilier transversal, détaillé dans votre manuscrit, comprenait des mesures de :

Mobilisation des recettes : Révision de la nomenclature des taxes, création d'un répertoire des entreprises, campagnes de civisme fiscal.

Lutte contre la fraude : Sanctions, suppression des exonérations abusives.

Renforcement institutionnel : Formation des agents, codes de conduite, jumelages.

3.2. Analyse de la cohérence interne et de la pertinence du programme

L'analyse révèle une **cohérence interne globalement satisfaisante** d'un point de vue déclaratif. Les différents axes sont liés : par exemple, la réhabilitation des routes (axe 1) est explicitement justifiée par la nécessité d'écouler la production agricole (axe 3). La gouvernance (axe 4) est présentée comme le cadre permettant de mobiliser les ressources pour financer les autres secteurs.

Cependant, la **pertinence** du programme, c'est-à-dire son adéquation avec les moyens disponibles et les contraintes réelles, apparaît plus problématique. Plusieurs faiblesses majeures sont identifiées :

Absence de chiffrage et de priorisation : Le programme énumère des actions sans les chiffrer ni les hiérarchiser dans le temps. Il ne précise pas le coût de la réhabilitation d'un kilomètre de route ou de la construction d'une école, ni ne définit un ordre de priorité entre les 35 territoires que comptait alors le

Bandundu. Cette lacune est rédhitoire pour une planification crédible.

1. **Déconnexion avec les capacités financières** : Le programme ne repose sur aucune projection réaliste des recettes provinciales. Or, à l'époque, la province du Bandundu disposait d'un budget annuel d'investissement extrêmement limité (souvent moins de 10 millions USD), très en deçà des ambitions affichées. Il s'agit d'une illustration typique du problème de la "décentralisation sans ressources" (De Herdt & al., 2014).

2. **Absence de stratégie de financement** : Aucune stratégie claire n'est esquissée pour combler le déficit de financement. Les partenariats public-privé ou la recherche de financements auprès des bailleurs sont évoqués de manière vague, sans actions concrètes proposées.

3. **Manque d'indicateurs de suivi-évaluation** : Le programme ne définit aucun indicateur permettant de mesurer les progrès accomplis. Comment évaluer le succès de la "lutte contre la fraude" ? Que signifie concrètement "améliorer le taux de scolarisation" ? Cette absence rend impossible toute redevabilité.

Les résidus ne sont pas autocorrélés et sont donc indépendants. Cette indépendance des résidus renforce l'idée que le modèle de prédiction est fiable et que les estimations des paramètres sont appropriées. Ces résultats démontrent que le modèle de production est solide et efficace pour analyser la productivité au CEPROSEM, tout en fournissant des bases solides pour des recommandations d'amélioration des pratiques agricoles.

4. Discussion

Les résultats obtenus confirment et enrichissent la littérature existante sur les limites de la décentralisation en RDC. Le programme du Bandundu apparaît comme un "programme-catalogue", plus proche d'une déclaration d'intentions politiques que d'un véritable outil de planification stratégique.

Ce constat rejoint les analyses d'Olivier de Sardan (2014) sur le fossé entre les "modèles exogènes" de gouvernance (ici, le programme quinquennal standardisé) et les "normes pratiques" qui régissent le fonctionnement réel de l'administration. L'élaboration du programme a pu répondre à une exigence légale et à un besoin d'affichage politique, sans pour autant être adossée à une ingénierie financière et de projets suffisants. La faiblesse des capacités administratives au

niveau provincial, soulignée par Mfumu (2015), explique en grande partie cette situation : les équipes en place manquaient de l'expertise nécessaire pour élaborer des plans chiffrés et budgétisés.

Comparé à d'autres expériences de décentralisation en Afrique, le cas congolais présente une spécificité : il s'est déployé dans un contexte post-conflit avec un État central historiquement faible et des provinces aux capacités institutionnelles quasi inexistantes au lendemain de la transition. Alors que des pays comme le Ghana ou l'Ouganda ont progressivement construit leurs capacités locales, la RDC a mis en place une décentralisation "par saut", avec des attentes immenses mais des moyens dérisoires (Englebert & Tull, 2008).

La faiblesse fondamentale du programme du Bandundu réside donc moins dans son contenu sectoriel (qui était pertinent sur le fond) que dans son absence de traduction opérationnelle et budgétaire. Ce décalage entre le discours ambitieux et la réalité des moyens est un trait persistant de la gouvernance publique en RDC, dont cette étude de cas fournit une illustration précoce et emblématique.

5. Conclusion

Cette étude avait pour objectif d'analyser le programme du gouvernement provincial du Bandundu (2007-2011) sous l'angle de sa pertinence, de sa cohérence et de sa faisabilité, afin de mieux comprendre les défis de la planification publique dans le cadre de la décentralisation naissante en RDC.

L'analyse a montré que le programme, bien que structuré autour de piliers cohérents (infrastructures, social, économie, gouvernance) et reflétant des besoins réels, souffrait de carences méthodologiques majeures. L'absence de chiffrage, de priorisation, de stratégie de financement crédible et d'indicateurs de suivi en faisait un outil de planification largement inopérant. Son ambition déclarative contrastait fortement avec les capacités institutionnelles et financières réelles de la province, illustrant le paradoxe d'une décentralisation qui transfère des compétences sans les ressources correspondantes.

Les implications de cette recherche pour les politiques publiques sont claires : la réussite de la décentralisation ne passe pas seulement par des textes, mais par un investissement massif et durable dans le renforcement des capacités de planification, de gestion financière et d'ingénierie de projet au niveau provincial. Un programme gouvernemental, pour être crédible, doit être le fruit d'un exercice rigoureux de

budgetisation et de priorisation, adossé à un diagnostic partagé et à une stratégie de mobilisation des ressources réaliste.

Limite de l'étude

Cette recherche présente des limites. La principale est l'absence de données empiriques sur la mise en œuvre effective du programme. Elle analyse la phase de formulation, mais ne mesure pas l'écart entre ce qui était prévu et ce qui a été réalisé. Par ailleurs, l'accès aux archives administratives a pu être partiel, et l'étude s'est concentrée sur un seul cas provincial.

Perspectives de recherche

Ces limites ouvrent des pistes pour des recherches futures. Il serait pertinent de :

1. Mener une **étude comparative** avec les programmes d'autres provinces (ex : Katanga, Orientale) pour la même période, afin d'identifier des patterns communs ou des spécificités.
2. Réaliser une **enquête de terrain qualitative** auprès des acteurs de l'époque (anciens ministres, hauts fonctionnaires, membres de la société civile) pour retracer le processus d'élaboration du programme et analyser les obstacles rencontrés lors de sa mise en œuvre.
3. Développer un indice de qualité des programmes provinciaux, basé sur des critères objectifs (existence d'un chiffrage, d'indicateurs, d'une stratégie de financement), qui pourrait être appliqué aux cycles de planification ultérieurs pour mesurer les progrès (ou l'absence de progrès) dans la culture de la planification publique en RDC.

Remerciements

Nous remercions l'équipe éditoriale de la revue pour ses remarques constructives qui ont permis d'améliorer la qualité scientifique de ce manuscrit.

Financement

Cette recherche n'a bénéficié d'aucun financement externe. Elle a été réalisée sur les fonds propres de l'auteur.

Conflit d'intérêts

L'auteur déclare n'avoir aucun conflit d'intérêts en lien avec le contenu de cet article.

Considérations éthique

Cet article a été conçu et rédigé dans le respect des normes d'intégrité scientifique et des directives éditoriales de la revue.

Contribution des auteurs

B.M.B. : L'auteur est l'unique contributeur de cet article, de la conception initiale à la rédaction finale, en intégrant les suggestions issues du processus d'évaluation.

ORCID de l'auteur

Barkoni M.B. : <https://orcid.org/0009-0002-4655-719x>

Références bibliographiques

- Banque Mondiale. (2020). *Democratic Republic of Congo Public Expenditure Review*. World Bank Group.
- Berelson, B. (1952). *Content analysis in communication research*. Free Press.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Aid, policy and growth in post-conflict societies. *European Economic Review*, 48(5), 1125-1145.
- De Herdt, T., & Titeca, K. (2019). *Gouvernance par projet et décentralisation en RDC*. L'Harmattan.
- De Herdt, T., Titeca, K., & Wakenge, I. (2014). *Les espaces de la décentralisation en République démocratique du Congo*. Institut de Politique et de Gestion du Développement (IOB), Université d'Anvers.
- Englebert, P., & Tull, D. M. (2008). Post-conflict reconstruction in the DRC. *African Affairs*, 107(428), 345-366.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Wadsworth Publishing Company.
- Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization*. The World Bank.
- Mfumum, P. (2015). *Capacités administratives et décentralisation en RDC*. Presses Universitaires de Kinshasa.
- Mpiana, J. (2012). *La décentralisation territoriale en République démocratique du Congo : Analyse juridique et institutionnelle*. Bruylant.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2014). La manne, les normes et les soupçons. *Revue Tiers Monde*, 219(3), 97-115.
- République Démocratique du Congo. (2006, 18 février). *Constitution de la République démocratique du Congo*. Journal Officiel.
- République Démocratique du Congo. (2008). *Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes

fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces*. Journal Officiel.

Tshiyembe, M. (2010). *L'État post-colonial en RDC : Un État à réinventer*. L'Harmattan.

World Bank. (2000). **Entering the 21st century: World Development Report 1999/2000**. Oxford University Press.