

## Le Défi d'Une Gouvernance Territoriale de l'aménagement en République du Congo Entre Approche Descendante et Processus de Décentralisation

*Mohamadou Mountaga Diallo*

Maitre-Assistant en Géographie-aménagement,  
Laboratoire de Géographie Humaine,  
Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Sénégal

[Doi:10.19044/esj.2023.v19n32p136](https://doi.org/10.19044/esj.2023.v19n32p136)

Submitted: 13 October 2023  
Accepted: 20 November 2023  
Published: 30 November 2023

Copyright 2023 Author(s)  
Under Creative Commons CC-BY 4.0  
OPEN ACCESS

*Cite As:*

Diallo M.M.(2023). *Le Défi d'Une Gouvernance Territoriale de l'aménagement en République du Congo Entre Approche Descendante et Processus de Décentralisation*. European Scientific Journal, ESJ, 19 (32), 136.  
<https://doi.org/10.19044/esj.2023.v19n32p136>

### Résumé

Depuis la fin de la crise sociopolitique de 1997, la République du Congo a entamé un renouvellement de ses politiques territoriales à travers une relance de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. La loi n°10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales fixait les grandes orientations de la décentralisation et transférait plusieurs domaines de compétences aux collectivités locales que sont les départements et les communes. Dans la même dynamique, sont adoptés, en 2004 le Schéma National d'Aménagement du Territoire et, en 2014 la loi n°43-2014 du 10 octobre 2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ainsi, cet article vise à analyser l'approche d'élaboration et de mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement territorial au Congo. La méthodologie repose sur la recherche documentaire et la réalisation de 67 entretiens semi-directifs auprès de divers acteurs. Elle a permis d'obtenir trois principaux résultats. D'abord, l'aménagement du territoire est toujours centralisé en dépit des réformes sur la décentralisation. Aussi bien dans sa définition que la mise en œuvre, l'Etat reste le principal acteur bénéficiant en cela de la forte présence de ses différents démembrements à toutes les échelles territoriales. Ensuite, le

processus de décentralisation reste inachevé empêchant aux collectivités locales de jouer pleinement leurs rôles. Enfin, il apparaît que c'est en articulant les différentes échelles que l'aménagement du territoire atteindra son but. Cela passe par le renforcement de la décentralisation, notamment par la communalisation intégrale du territoire national et une plus grande implication des collectivités locales et des populations dans les initiatives locales.

---

**Mots-clés:** Gouvernance territoriale, Aménagement du territoire, Décentralisation, Approche descendante, République du Congo

---

## **The Challenge of Territorial Planning Governance in the Republic of Congo between a Top-Down Approach and the Decentralization Process**

*Mohamadou Mountaga Diallo*

Maitre-Assistant en Géographie-aménagement,  
Laboratoire de Géographie Humaine,  
Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Sénégal

---

### **Abstract**

Since the end of the socio-political crisis in 1997, the Republic of Congo has initiated a renewal of its territorial policies through a revitalization of regional planning and decentralization. Law no. 10-2003 of February 6, 2003, which transferred powers to local authorities, set out the broad outlines of decentralization and transferred several areas of responsibility to local authorities, namely departments and communes. In the same vein, the National Spatial Planning Scheme adopted in 2004, which was followed in 2014 by the Law no. 43-2014 of October 10, 2014, provided guidelines for regional planning and development. This paper focuses on analyzing the approach to formulating and implementing regional planning and development policies in Congo. The methodology relied on documentary research and by conducting 67 semi-structured interviews with various stakeholders. This approach yielded three main results. Firstly, territorial planning remains centralized despite reforms in decentralization. In terms of its definition and implementation, the state remains the primary actor, benefiting from the strong presence of its different branches at all territorial levels. Secondly, the decentralization process remains incomplete, preventing local authorities from fully performing their roles. Lastly, it becomes evident that achieving the goals of regional planning involves articulating different scales. This necessitates strengthening decentralization, particularly through the comprehensive

municipalization of the national territory and increased involvement of local authorities and communities in local initiatives.

---

**Keywords:** Territorial governance, Regional planning, Decentralization, Top-down approach, Republic of Congo

## **Introduction**

Depuis la fin de la crise sociopolitique de la décennie 1990, la République du Congo a entamé un processus de renouvellement de ses politiques territoriales à travers la relance de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. La Constitution du 20 janvier 2002 puis le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) faisait de la décentralisation un important instrument de promotion de la démocratie et de lutte contre la pauvreté tandis que la gouvernance constitue un des piliers fondamentaux des Plans nationaux de développement (PND 2012-2016, 2018-2022). Les lois n° 3-2003 du 17 janvier 2003 et n°10-2003 du 6 février 2003 fixant respectivement l'organisation administrative territoriale et portant transfert de compétences aux collectivités locales lancent le processus de décentralisation (Chavallard, 2016). Dans la même dynamique, le Congo se dote dès 2004 d'un Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) et adopte près de dix ans plus tard la Loi n°43-2014 du 10 octobre 2014 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) qui « fixe le cadre légal de la politique d'aménagement du territoire, dans le respect des objectifs et principes de base du développement durable » (Article 1). Ainsi, aussi bien pour la décentralisation que l'aménagement du territoire, un cadre institutionnel et réglementaire favorable existe et traduit l'engagement du gouvernement en faveur des politiques territoriales.

La relance de l'aménagement du territoire et de la décentralisation au Congo, qui s'inscrit dans le contexte général du renouveau de l'aménagement du territoire en cours en Afrique Subsaharienne depuis les années 1990 (Alvergne, 2008), se fait concomitamment avec le renforcement de la déconcentration et du rôle de l'Etat dans la définition et la mise en œuvre des politiques territoriales de développement (Chavallard, 2016). En effet, l'Etat est présent à tous les échelons territoriaux à travers des démembrements ayant compétences en matière de développement socio-économique. En revanche, la décentralisation en dépit de l'existence d'un cadre réglementaire reste timide avec des collectivités locales qui peinent à s'autonomiser alors que la participation à la base souffre d'une absence de démocratie locale et d'un tissu associatif assez structuré. En effet, alors que les collectivités locales, départements et communes, peinent à exercer les compétences reçues de l'Etat faute de ressources humaines et surtout financières, l'implication des acteurs locaux dans la gouvernance locale reste encore timide.

Aujourd'hui, au regard de la nécessaire articulation entre approche étatique et dynamiques locales en matière d'aménagement et de développement du territoire (Baudelle et al., 2011), il est important de documenter l'approche de mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire au Congo. En effet, si de nombreuses études et recherches se sont intéressées aux questions territoriales au Congo comme l'urbanisation et ses conséquences (Pourtier, 2000 ; Moutsara, 1986), les enjeux territoriaux et le développement local (Ziavoula, 2005), l'accès aux services sociaux de base (Dorier & Erwan, 2012 ; Ofouémé-Berton, 2010 ; Ngouari, 2006), l'organisation de l'espace (Ngouma, 2012), etc. il n'en demeure pas moins que les stratégies de mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire n'ont pas été suffisamment abordées. Ainsi, l'objectif de cet article est d'analyser l'approche d'élaboration et de mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement territorial au Congo à partir des questionnements suivants : quels sont les défis de la mise en œuvre de la décentralisation et de l'aménagement du territoire dans un Etat centralisé mais à fortes recompositions territoriales ? Quelles sont les approches en matière d'aménagement et de développement du territoire ?

L'article part du constat que les réformes entreprises dans le cadre de la relance de l'aménagement et du développement territorial au Congo n'ont pas encore permis la promotion d'une véritable approche territoriale de l'aménagement du fait de plusieurs contraintes relevant de la gouvernance territoriale. Ici, la gouvernance territoriale est définie comme un mode de coordination entre acteurs situés à différents niveaux en vue de mettre en œuvre des projets d'aménagement et de développement (Gilly & Wallet, 2005).

L'article est structuré en trois parties. La première présente le cadre d'étude et la méthodologie puis les résultats à travers l'approche descendante de l'aménagement du territoire au Congo, les limites de la décentralisation et les défis de la gouvernance territoriale et, enfin, la discussion des résultats.

## **1. Données et méthode**

Cette partie porte sur la présentation du site d'étude et de la méthode.

### **1.1. Présentation de la zone d'étude**

La République du Congo, située en Afrique centrale, partage des frontières avec le Cameroun au Nord-ouest, la République Centrafricaine au Nord, l'Angola au Sud, le Gabon à l'Ouest et la République Démocratique du Congo (RDC) au Sud-est (*Figure 1*). Ouvert sur l'Océan Atlantique au Sud-ouest, le pays dispose d'un littoral de 170 km et bénéficie de la présence du fleuve Congo, deuxième plus grand bassin fluvial du monde, qui l'offrent d'importantes opportunités de développement économique.

Le pays couvre une superficie de 342 000 km<sup>2</sup> pour une population de 5,7 millions d'habitants en 2023<sup>1</sup>, soit une densité de 17 habitants au km<sup>2</sup>, l'une des plus faibles en Afrique. Il est administrativement organisé en 12 départements, eux même répartis en districts, communes, arrondissements, communautés urbaines, communautés rurales, villages et quartiers (Loi n°3-2003 – Article 2).

Près de 60% du territoire national est occupé par les forêts et la population se concentre principalement dans la partie Sud du pays. Les villes de Brazzaville et de Pointe-Noire abritent 55% de la population totale, l'essentiel de la population urbaine et la quasi-totalité de l'activité économique alors que les départements forestiers du Nord (Likouala, Sangha, Cuvette) constituent un vide démographique (Chavallard, 2016). En plus de ces forts déséquilibres territoriaux et d'un réseau d'infrastructures déficient, le Congo doit faire face à la forte urbanisation du pays avec une population urbaine représentant 67,4% de la population totale et un taux d'urbanisation de 3,28% par an, l'un des plus élevés en Afrique<sup>2</sup>. Les indicateurs démographiques sont aussi marqués par l'extrême jeunesse de la population puisque 47% sont âgés de moins de 18 ans, en 2023.



Figure 1. Situation géographique du site d'étude

<sup>1</sup> <https://www.banquemonde.org/fr/country/congo/overview>

<sup>2</sup> Worldometers. Congo Population. <https://www.worldometers.info/world-population/congo-population/> (Accédé 29 July 2019).

Sur le plan économique, la croissance économique a été pendant longtemps tirée par l'activité pétrolière qui a permis de tenir les finances publiques et de réaliser des investissements publics. Cependant, la crise de cette économie pétrolière consécutivement à la réduction des ressources pétrolières et de la volatilité des cours mondiaux a eu de graves conséquences socioéconomiques amenant l'Etat à penser à une stratégie « après pétrole ». L'accent est désormais mis sur le développement des secteurs agricole et minier qui se traduit par un énorme besoin en terres. Ce qui constitue un autre défi pour la politique d'aménagement du territoire. La relance de l'activité économique devra se traduire par une amélioration des conditions de vie des populations d'où le slogan du nouveau PND (2022-2026), « le tout économique pour le tout social ».

Cette analyse situationnelle met en évidence les forts déséquilibres territoriaux qui caractérisent le Congo et les énormes défis en matière de développement économique. Il s'agit là de deux principaux enjeux de la politique d'aménagement et de développement territorial du pays.

## **1.2. Méthode de collecte des données**

L'approche utilisée est essentiellement d'ordre qualitatif. Elle combine recherche documentaire, entretiens semi-directifs et observations participantes.

La recherche documentaire a permis d'exploiter plusieurs sources bibliographiques constituées de documents scientifiques, de rapports techniques et de textes réglementaires traitant des problématiques d'aménagement, de développement et de gouvernance territoriale. Elle a abouti à l'élaboration du cadre théorique et conceptuel de l'article et du choix méthodologique.

Dans un second temps, plusieurs données qualitatives ont été collectées à travers 67 entretiens semi-directifs avec les acteurs de l'aménagement du territoire au niveau central, départemental et local à Brazzaville, Pointe-Noire, Dolisie, Mossendjo, Ouesso, Ewo, Mandingo-Kayes, Gamboma, Loango, Engana, Inkouele, Yaba Mbéti, Bokombo. Les entretiens avec des agents des services et directions de l'aménagement du territoire et développement local, des élus locaux, des responsables de services techniques départementaux, d'organisations de la société civile, chefs locaux et d'organisations socioprofessionnelles ont porté sur le cadre institutionnel et réglementaire de l'aménagement du territoire, les initiatives étatiques de développement territorial, les relations entre acteurs (Etat-département notamment), les incidences de la loi n°43-2014 d'orientation de l'aménagement du territoire, etc.

Enfin, des observations participantes ont été faites à travers la participation à plusieurs réunions départementales et nationales sur l'aménagement du territoire à Brazzaville, Loango et Dolisie.

Les données collectées ont été traitées grâce à l'utilisation de la technique de l'analyse de contenu<sup>3</sup>. Les propos des personnes interrogées les plus illustratifs de la problématique sont présentés sous forme de verbatim. Le logiciel ArcMap a permis de réaliser les cartes à partir de l'exploitation des données sur le découpage administratif.

## **2. Résultats**

Le traitement des données a permis d'obtenir trois principaux résultats. Ils montrent la prédominance d'une approche centralisée de l'aménagement du territoire, un processus de décentralisation inachevé et soulignent les enjeux d'une gouvernance territoriale.

### **2.1. Le temps de la régulation centralisée : l'approche descendante de l'aménagement du territoire**

L'approche descendante de l'aménagement du territoire au Congo peut être étudiée à travers la logique étatique de contrôle et de marquage territorial et d'autre part par l'interventionnisme de l'Etat.

#### **2.1.1. Contrôle et marquage territorial : une omniprésence de l'Etat**

S'il est vrai que de son indépendance en 1960 à la fin de la guerre civile en 1997, le Congo a été marqué par une forte instabilité politique avec une alternance de plusieurs régimes politiques incarnés essentiellement par des militaires (Ngouari, 2006 ; Pourtier, 2000 ; Dorier-Apprill & Ziavoula, 1996) le contrôle territorial par l'Etat est resté une constance. En effet, tous les régimes, civils et militaires, se caractérisent par la centralisation des pouvoirs avec l'Etat comme principal voire unique décideur en matière de développement territorial.

Le contrôle territorial s'inscrit dans la longue durée. La mise en rétrospective de l'histoire du Congo permet de voir qu'à l'époque coloniale déjà, le contrôle des Hommes et des ressources était au cœur de la stratégie politique de l'administration coloniale. D'abord, dans le cadre du moyen Congo, le territoire actuel était subdivisé en villages à la tête desquels il y'avait un chef de village, en terres dirigées par des chefs de terres issus des chefferies traditionnelles Téké, Kongo et Ngalla et, enfin en cantons sous le contrôle d'un administrateur colonial. Cette subdivision administrative va durer jusqu'au lendemain de la première guerre mondiale. En effet, avec l'arrêté du 1<sup>er</sup>

---

<sup>3</sup> Technique consiste à analyser le contenu d'un entretien par l'identification des mots clés et la description de leur sens dans le contexte de la recherche.

décembre 1919, des changements majeurs seront introduits dans le découpage territorial colonial. Les circonscriptions au nombre de 15 remplacèrent les cantons, les terres devinrent des districts, les villages furent transformés en Postes de Contrôle Administratifs (PCA) et, les hameaux obtinrent le statut de village.

Ensuite, l'Arrêté du 15 novembre 1934, apporta de nouvelles modifications dans la hiérarchie territoriale avec la création de 4 départements (Niari-Ogoué, Kouilou, Poul et Oubangui-Alima-Sangha) à la place des 15 circonscriptions et le maintien des districts et des PCA. Cette hiérarchie territoriale se maintint jusqu'à la veille de l'indépendance quand le décret 58/188 du 31 août 1959 fixa quatre niveaux de circonscriptions administratives avec la commune comme entité administrative en plus de la préfecture (département), de la sous-préfecture (district) et du PCA.

Tout au long de la période coloniale, les découpages administratifs obéirent à une logique de surveillance des hommes et de contrôle des richesses. Il s'agissait, pendant cette période, d'asseoir un véritable contrôle territorial afin de satisfaire la demande de la métropole en matière première pour assurer le fonctionnement de l'industrie naissante comme l'illustre ce témoignage d'un cadre de la DGAT :

*La logique d'organisation territoriale actuelle est une continuité de celle de l'époque coloniale. Les colonisateurs ont toujours mis en avant l'objectif de maîtrise du territoire pour une meilleure exploitation des ressources<sup>4</sup>.*

Ce processus de contrôle territorial loin de s'estomper s'est au contraire poursuivi après l'indépendance du Congo. Dès 1964, les régions sont créées<sup>5</sup> en remplacement des préfectures puis l'architecture territoriale est renforcée par la multiplication des niveaux de gestion administrative. Ensuite, à la faveur du décret 67/243 du 23 juin 1967, le Congo passe de quatre à six échelons administratifs à savoir la région, district, commune, commune d'arrondissement, PCA et village qui sont tous gérés par des représentants de l'Etat.

Aujourd'hui, le pays compte huit niveaux de circonscriptions administratives contre deux ordres de collectivités locales (département et commune). Il s'agit du département, district, commune, arrondissement, communauté urbaine, communauté rurale, village et quartier (loi n°3-2003 – Article 2). Ces circonscriptions administratives sont gérées par des

---

<sup>4</sup> Entretien avec un cadre de la DGAT, janvier 2019.

<sup>5</sup> Il s'agit de six régions : Le Kouilou, la région forestière du Niari, la Vallée du Niari, Brazzaville, Alima-Léfini-Likouala-Massaka et Sangha-Likouala. Le nombre passera ensuite à dix avec les régions de Likouala, Sangha, Cuvette, Cuvette-Ouest, Plateaux, Pool, Lekoumou, Bouenza, Niari et Kouilou. Le nombre sera maintenu jusqu'à l'adoption de la Constitution du 20 janvier 2002 qui remplace la région par le département.

administrateurs nommés par l'Etat (respectivement Préfet, Sous-préfet, Maire, Administrateur-maire, Chef de village, Chef de quartier). Il faut, cependant, préciser que la communauté rurale n'est pas encore effective.

### **2.1.2. Le temps de l'interventionnisme : l'Etat, seul acteur à bord**

Le nouvel Etat indépendant, dans le cadre de la construction de l'Etat-nation, renforce le contrôle territorial et se positionne en même temps comme le principal voire l'unique décideur en matière de développement socioéconomique. La période euphorique des indépendances allant de 1963 à 1993, est marquée par l'adoption du socialisme et, par la suite, du marxisme léninisme comme régime politique. L'accent est mis sur la construction de l'Etat-nation dont le parti unique se trouve au cœur du fonctionnement. Le gouvernement se confond avec le parti-Etat, le Parti Congolais du Travail (PCT, fondé en 1969) et promeut une gestion descendante. Les administrateurs des circonscriptions territoriales assurent en tant que représentant du gouvernement, le relais des activités étatiques. C'est l'ère de l'interventionnisme de l'Etat sur les politiques publiques. Au Congo, comme d'ailleurs un peu partout en Afrique, il y'a une hégémonie du gouvernement dans la gestion publique. Il définit les politiques, les programmes d'actions, gère l'agenda et maîtrise les ressources de mise en œuvre des projets. Ces différents atouts lui permettent d'être le seul maître à bord et de piloter la politique d'aménagement et de développement territorial. D'ailleurs, pendant longtemps le ministère de l'aménagement du territoire dépendait de la présidence de la république.

Ainsi, l'Etat, joue un rôle de premier plan en matière d'aménagement du territoire à travers ce ministère qui a en charge la réalisation des projets (voir *Photo 1 et 2 ci-dessous*). Il a porté le programme phare en matière d'aménagement et de développement territorial à savoir le programme de municipalisation accélérée. Il a été lancé en 2004 et est exécuté chaque année dans le département devant abriter les festivités marquants la fête de l'indépendance, les 15 août. Il s'inscrit dans la vision du gouvernement de moderniser le pays par une politique forte d'appui à la réalisation d'infrastructures modernes. En effet, l'objectif poursuivi par le programme est de mailler le pays en infrastructures économiques, administratives, sociales et sécuritaires et d'atténuer les disparités entre Brazzaville, Pointe Noire et les autres villes de l'intérieur. Le programme s'inscrit donc dans la dynamique d'aménagement et de développement territorial comme le confirment les propos ci-dessous :

*Le programme de municipalisation accélérée est d'une importance capitale. Il a permis d'équiper plusieurs villes de l'intérieur en divers équipements*

*administratifs, sociaux mais aussi en infrastructures routières. Le programme contribue ainsi à l'atténuation des disparités territoriales<sup>6</sup>.*

**Photo 1.** Forage de Madingo-Kayes réalisé par l'Etat



Photo 2: Hôpital général du Kouilou en construction

à Loango



*Clichés : auteur, janvier 2019*

En dépit de son importance pour les populations locales et de la nécessité d'un ancrage territorial, le programme de municipalisation accélérée reste une affaire de l'administration centrale. Sa conception, son financement et sa mise en œuvre relèvent du ministère de l'aménagement du territoire qui s'appuie sur les différents services techniques et démembrements de l'Etat. Le programme de municipalisation accélérée, importante composante de la politique nationale d'aménagement du territoire, est ainsi mis en œuvre de façon verticale sans implication des populations à la base et des collectivités locales. Pourtant, la planification, le développement et l'aménagement du territoire relèvent de la compétence des collectivités locales en vertu de la loi n°10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales.

D'ailleurs, l'analyse des réalisations faites dans le cadre de la municipalisation montre l'importance voire la prédominance des projets relatifs à l'administration au détriment des secteurs économiques et sociaux. Il s'agit de la construction et/ou la réhabilitation de bâtiments administratifs (préfecture, sous-préfecture, résidence préfet et sous-préfet, hôtel de ville). Par exemple, dans le département du Niari, les projets relatifs à l'administration représentent 32,9% de l'enveloppe globale et occupent ainsi la première place

<sup>6</sup> Entretien avec un cadre de la DGAT, janvier 2019.

du panorama des secteurs financés. La réalisation de grands équipements administratifs illustre la puissance de l'Etat qui imprime une forte empreinte en termes de marquage territorial.

Les administrateurs-maire nommés par décret présidentiel à la tête des communautés urbaines ont des compétences en matière d'accès à l'eau potable, d'assainissement, d'habitat et disposent de budget dans ce sens. Ainsi, ils mettent en œuvre à l'échelle locale, parfois et le plus souvent, plus que les collectivités locales, des actions de développement socioéconomique. Cette situation illustre parfaitement la forte présence de l'Etat et sa volonté à asseoir son hégémonie dans le domaine de l'aménagement et du développement territorial. En effet, les missions des administrateurs-maire à l'échelle des communes d'arrondissement et des communautés urbaines relèvent des compétences des collectivités locales, notamment les communes de plein exercice.

Les intentions légitimes de garantir l'ordre social, dans le cadre de l'Etat-providence ont conduit à un interventionnisme à outrance du pouvoir dans la définition des politiques publiques, au détriment des acteurs de la base. Cette logique a conduit à un renforcement des agents de la fonction publique et une multiplication des ministères. L'Etat devient l'instituteur du social, assure la régulation économique et monopolise le secteur industriel. Cette approche verticale dans la définition et la mise en œuvre des actions de développement a paradoxalement annihilé les dynamiques locales ou entrepreneuriales.

Le projet lancé en 2014 de revitalisation de 50 villages à travers la mise en place d'un paquet minimum d'infrastructures et d'équipements structurants ainsi que la promotion de l'économie locale, procède toujours de cette logique interventionniste de l'Etat. En effet, la revitalisation des villages qui est un axe fondamental de la politique nationale d'aménagement du territoire devrait être, en partie, portée par les collectivités locales. Mais elle est entrain à ce jour d'être mise en œuvre sans implication directe des conseils départementaux.

*La loi de n° 10-2003 confère plusieurs responsabilités aux collectivités locales notamment en matière de développement économique et social. Sur cette base, on devrait être impliquer dans la mise en œuvre de tous les projets de développement dans nos collectivités. Mais cette implication n'est pas totale par exemple dans le cadre du projet de revitalisation des villages<sup>7</sup>.*

---

<sup>7</sup> Entretien avec un élu local dans le Niari, janvier 2019.

## **2.2. Une décentralisation inachevée : des collectivités locales manquantes et des populations peu organisées à la base**

Le caractère inachevé de la décentralisation est illustré à travers la faiblesse des collectivités locales et des acteurs communautaires de la base.

### **2.2.1. Des collectivités locales insuffisantes et faiblement outillées**

La centralité de l'Etat dans la politique d'aménagement et de développement territorial s'est renforcée face à des expériences de décentralisation maintes fois interrompues par des coups d'état militaires répétitifs et les nombreuses crises sociopolitiques intervenus depuis l'indépendance.

La décentralisation a revêtu plusieurs formes au Congo. En 1959, à la veille de l'indépendance, la volonté d'impliquer les populations locales dans la gestion des affaires publiques est manifeste avec le renforcement de la présence des cadres indigènes dans l'administration coloniale. La même année, est lancée la première expérience de décentralisation sur la base du décret 59/188 du 31 août 1959, qui fixe 4 niveaux de circonscriptions administratives et institue les conseils de préfecture et de sous-préfecture. Aussi, la loi n°29/90 du 22 juin 1960 portant organisation des communes rurales tentera de consolider ce processus de décentralisation. La loi 45/81 du 6 décembre 1981 portant réorganisation territoriale met l'accent sur la décentralisation administrative. Elle institue trois niveaux de collectivités locales (région, district et commune) avec des conseils populaires au niveau de chaque collectivité locale. Ces derniers sont dotés de compétences financières et économiques. Cependant, ils ne jouissent pas d'une autonomie politique car étant gérés par les commissaires politiques qui sont des représentants du pouvoir central. La décentralisation administrative vise à répartir, au niveau de plusieurs échelons de territoire, les responsabilités et les ressources financières pour assurer la fourniture des services publics. Ce type de décentralisation est une délégation de pouvoir à des représentants nommés issus du parti au pouvoir (PCT).

Cependant, la revendication sociale pour une démocratie pluraliste au Congo en 1992 remet en cause le rôle prééminent du pouvoir central dans la gestion des affaires publiques. Ainsi, la loi 8/94 du 5 juin 1994 fixant l'organisation administrative et territoriale du Congo crée des collectivités locales de plein exercice que sont la région, la commune, le district et le canton ; tandis que le niveau déconcentré s'organise autour du département avec des relais administratifs au niveau de la commune, du district et du canton. Ce mode d'administration et d'organisation territoriale de 1994 inspiré de la constitution du 15 mars 1992 a constitué jusqu'à présent, le meilleur modèle de décentralisation au Congo. En effet, les niveaux de décentralisation prévus devraient assurer la bonne coordination de l'action publique entre les

services décentralisés et déconcentrés. Cependant, ce processus a été freiné par le coup d'état de 1997.

Le processus de décentralisation en cours au Congo prend sa source dans la constitution du 20 janvier 2002. Cette charte fondamentale consacre, en effet, l'existence de collectivités locales distinctes de l'Etat, notamment le département et la commune qui s'administrent librement par des conseillers élus. Depuis lors, plusieurs lois et décrets sont venus offrir à la décentralisation un cadre institutionnel et réglementaire propice à l'atteinte des objectifs de la décentralisation que sont la promotion de la démocratie participative et du développement local. En effet, la décentralisation est régie par plusieurs textes dont la loi n°3-2003 qui précise, à la suite de l'article 174 de la constitution du 20 janvier 2002, que les deux circonscriptions décentralisées sont le département et la commune. Ces collectivités locales sont dotées d'une personnalité morale et d'une autonomie financière pour prendre en charge des « affaires d'intérêt local ». En effet, comme le stipule l'article 41 de la loi précitée, « les collectivités locales... s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi, notamment pour ce qui concerne leurs compétences, leurs ressources, leur mode d'organisation et de fonctionnement » (République du Congo, 2003, p.6). En outre, le gouvernement a, par la loi n°10-2003 du 6 février 2003, transféré aux collectivités locales plusieurs domaines de compétences<sup>8</sup>.

Toutefois, la décentralisation en cours au Congo souffre d'un goût d'inachevé comme l'ont relevé plusieurs élus locaux rencontrés :

*C'est vrai il y a eu des lois votées pour renforcer la décentralisation mais sur le terrain, nous élus sont encore confrontés à plusieurs contraintes techniques et financières dans l'exercice de notre mission de développement socioéconomique<sup>9</sup>.*

*Il n'y a aucun sens de mettre en place des départements et des communes sans leur donner les moyens nécessaires. La décentralisation n'est effective que sur le papier. Les collectivités locales ne fonctionnent pas normalement<sup>10</sup>.*

---

<sup>8</sup> Il s'agit : la planification, le développement et l'aménagement du territoire ; l'urbanisme et l'habitat ; l'enseignement public ; la santé, l'action sociale et la protection civile ; l'environnement, le tourisme et les loisirs ; les sports et l'action culturelle ; les eaux, les forêts et la chasse ; l'agriculture, l'élevage et la pêche ; l'administration et les finances ; le commerce et l'artisanat ; les travaux publics et les transports ; les mines, l'énergie et l'hydraulique ; l'emploi.

<sup>9</sup> Entretien avec un élu local du Niari, janvier 2019.

<sup>10</sup> Entretien avec un élu local du Kouilou, janvier 2019.

D'abord, la décentralisation est handicapée par l'absence de certains textes d'application des lois adoptées depuis 2003. Cette lenteur révèle, en réalité, un manque d'engouement pour l'Etat vis-à-vis de l'accélération de la décentralisation par le renforcement des pouvoirs des collectivités locales. En effet, l'absence de textes d'application fragilise les collectivités locales tout en permettant aux structures déconcentrées de poursuivre l'exercice de leurs missions régaliennes. Cette situation favorise du coup des conflits de compétence en matière de planification, d'hydraulique, d'assainissement, etc. entre les collectivités décentralisées (département et commune) et les circonscriptions administratives que sont les communautés urbaines et les communes d'arrondissement. Ensuite, la décentralisation actuelle pose problème du point de vue des ordres de collectivités locales. D'abord, avec deux ordres de collectivités (département et commune) dont seulement quelques communes sur l'ensemble du territoire national, la décentralisation reste inachevée. En effet, dans un territoire aussi vaste que le Congo avec l'une des densités démographiques les plus faibles d'Afrique, les conseils départementaux sont souvent éloignés de la base et du monde rural en particulier. Les communes rurales constituent aujourd'hui le principal palier manquant du processus de décentralisation au Congo. L'érection des communautés rurales et des communautés urbaines en collectivités locales de plein exercice<sup>11</sup> pourrait contribuer au renforcement du processus de décentralisation et à une meilleure gestion de la problématique du développement local. Enfin, la décentralisation au Congo est confrontée comme ailleurs en Afrique à la faiblesse des capacités des collectivités locales. L'insuffisance des ressources financières locales et le manque de compétences techniques freinent considérablement la bonne exécution des compétences transférées. Du fait de la faiblesse des finances locales, les collectivités dépendent essentiellement des transferts de l'Etat et peinent en conséquence à s'imposer comme principal acteur de la décentralisation. Grâce à ses importantes ressources financières et à son pouvoir d'influence politique, l'Etat est aujourd'hui l'acteur fort de la décentralisation. En effet, la décentralisation s'apparente parfois à un prolongement du pouvoir central ou encore du parti-Etat au niveau local. Les collectivités locales sont essentiellement contrôlées par les élus du parti au pouvoir dont le mode de gestion et d'orientation politique s'inscrit dans la vision du parti et donc de l'Etat.

Par ailleurs, l'insuffisance voire le manque de compétences techniques entraîne une faiblesse du management public local. L'absence d'une fonction publique locale constitue un handicap majeur dans la gestion des collectivités

---

<sup>11</sup> Les communautés rurales et les communautés urbaines actuelles sont des circonscriptions administratives (dirigées par des représentants de l'Etat) et non des collectivités locales.

locales. Il faut préciser que, malgré la promulgation de la loi n°5 du 11 mai 2005 sur la fonction publique territoriale, plusieurs collectivités locales ne disposent pas encore d'agents techniques nécessaires à leur bon fonctionnement.

### **2.2.2. Une société civile locale faiblement organisée**

L'absence d'une tradition de démocratie locale matérialisée par la prédominance de l'approche descendante en matière de développement territorial et, les longues années de crises sociopolitiques et de guerres civiles ont considérablement gêné l'émergence d'une société civile locale structurée et dynamique. Dans les centres urbains et surtout en milieu rural, les populations locales sont très faiblement organisées. La faiblesse voire l'absence de tissus organisationnels dynamiques est une caractéristique majeure des villages congolais. Yaba Mbéti, Engana, Bokombo, Inkouélé, etc. illustrent parfaitement cette situation. L'analyse du tissu organisationnel villageois révèle l'existence de plusieurs contraintes qui sont autant de goulots d'étranglement à l'émergence d'une véritable démocratie locale gage de développement local. La dynamique organisationnelle souffre, en effet, de la faible application des principes de bonne gouvernance, de l'absence de reconnaissance juridique des organisations, la faible représentativité des femmes dans les instances de prise de décision, la faible capacité matérielle et financière des organisations ainsi que le défaut d'encadrement comme en témoignent les propos ci-dessus :

*Notre association a été créée depuis 1971 mais elle n'a pas encore de reconnaissance juridique. Aussi, l'organisation ne compte pas beaucoup de membres car les gens ne sont pas trop intéressés par la vie associative puisqu'il n'y trouve pas un grand intérêt. Le bureau n'est composé que de trois personnes et ne compte aucune femme<sup>12</sup>.*

*Notre groupement Obiradzia compte 30 femmes et mène diverses activités socioéconomiques. Nous organisons des réunions bihebdomadaires pour discuter de la vie de l'organisation. Mais, il n'il n'y a pas de production de PV ni de comptes rendus aux membres. Le bureau n'a pas encore été renouvelé depuis sa création en 2004<sup>13</sup>.*

*Le Comité de Santé (COSA) a une mission de cogestion du centre de santé intégré de Inkouélé. Mais, nous n'arrivons pas à remplir notre mission du fait de malentendus avec le comité technique composé du personnel de santé qui dépend de la Fondation OBAME sur laquelle*

<sup>12</sup>Membre de l'Association des jeunes de Engana (village du district de Boundji, département de la Cuvette), entretien janvier 2019.

<sup>13</sup>Responsable du groupement des femmes de Engana, entretien janvier 2019.

*nous n'avons aucune influence. De ce fait, l'action du COSA se limite à la sensibilisation des habitants sur certaines maladies<sup>14</sup>.*

Dans ces villages, comme un peu partout dans le pays, le principal défi est ainsi celui du renforcement de la dynamique organisationnelle. De l'avis de plusieurs acteurs locaux interrogés, il s'agit de mieux structurer la société civile locale et de travailler au renforcement de ses capacités techniques. C'est seulement par cette voie que la démocratie locale pourrait être renforcée afin de permettre à la société civile de jouer son rôle en matière de développement local.

Pour faire participer les acteurs locaux au processus de décentralisation et de développement local, le gouvernement a créé par décret n°2013-280 du 25 juin 2013 le Comité de Gestion et de Développement Communautaire (CGDC) dans chaque quartier et village. Placé sous la responsabilité de l'instance décentralisée (départementale ou municipale), il est une instance de gestion de proximité. Le CGDC élabore les plans de développement du village ou quartier et met en œuvre les actions identifiées en rapport avec la collectivité locale. Cette instance est un important outil de promotion de l'implication des populations dans la gestion des affaires locales et de la gouvernance territoriale. Les CGDC sont un levier pouvant faire éclore une société civile locale dynamique et engagée sur la voie de la démocratie locale. Ils peuvent également permettre le développement de l'entrepreneuriat rural et urbain des citoyens qui est encore faible. Toutefois, cette loi sur les CGDC, tout comme beaucoup d'autres textes sur la décentralisation, ne fait pas pour le moment l'objet d'une application.

### **2.3. Le défi de la gouvernance territoriale : quelles échelles avec quels acteurs en jeu ?**

Sur le plan institutionnel et juridique, le gouvernement s'est inscrit dans une perspective d'articulation des échelles de l'aménagement à travers la promotion de la gouvernance territoriale comme l'ont souligné plusieurs acteurs institutionnels interrogés et ce conformément à la LOADT qui promeut une mise en œuvre entre l'Etat et les collectivités locales. C'est dans ce sens que les contrats de plan Etat-département ont été mis en place. Il s'agit d'une contractualisation au terme duquel, l'Etat met à la disposition d'un conseil départemental (ou municipal) des dotations budgétaires nécessaires à la réalisation de projets devant concourir à la revitalisation du tissu villageois et au renforcement de l'armature urbaine conformément à la grille d'équipement contenu dans le SNAT. Les contrats Etat-départements et Etat-municipalités

---

<sup>14</sup>Membre COSA de Inkouélé (village du district de Gamboma, département des Plateaux), entretien janvier 2019.

signés jusqu'ici ont permis la mise en place d'équipements sociaux de base et d'infrastructures économiques. Pour plusieurs acteurs interrogés, ces contrats-plans sont un bel exemple de synergie entre l'Etat et les collectivités locales :

*A travers le contrat plan signé avec l'Etat, nous avons pu réaliser des équipements au grand bonheur des populations. Nous avons prouvé que l'Etat et le département sont des partenaires pour le développement socioéconomique<sup>15</sup>.*

*Les contrats plans sont des outils efficaces de mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire et de développement local. L'Etat compte multiplier ces contrats avec les collectivités locales pour les accompagner financièrement dans l'exercice de leurs compétences<sup>16</sup>.*

Mais en dépit de leur effet très positif sur le renforcement de l'armature urbaine et rurale, les contrats de plan Etat-département ne renversent pas suffisamment la tendance en termes de gouvernance territoriale. Ils illustrent d'ailleurs la forte dépendance des collectivités locales vis-à-vis de l'Etat et l'interventionnisme toujours grandissant du pouvoir central dans la conduite de la politique d'aménagement et de développement territorial.

Par ailleurs, l'absence d'ordre de collectivités locales à la base et d'une société civile locale forte ne facilite pas l'implication des acteurs locaux dans la mise en œuvre des projets d'aménagement du territoire. Dans le cadre du renforcement de la décentralisation, l'érection des communautés urbaines et des communautés rurales en collectivités locales pourrait participer à la promotion de la démocratie locale et à une meilleure implication des populations de la base dans la gouvernance des territoires. Les propos ci-dessous sont illustratifs :

*Il faut aller vers une communalisation intégrale. Les communes doivent être mises en place sur l'ensemble du territoire national et dotées de véritables capacités techniques et financières afin qu'elles puissent porter les initiatives de développement local<sup>17</sup>.*

La LOADT offre les conditions institutionnelles en vue d'une meilleure gouvernance territoriale. Elle promeut, en effet, l'implication de la société civile, qui est restée longtemps absente du débat sur la gouvernance des territoires, laissant l'entière responsabilité à l'administration centrale. L'implication des acteurs de la base doit permettre de bâtir des espaces de concertation devant être une force de proposition et même de décision. Elle pourra prendre appui sur le décret 2013-180 du 25 juin 2013 instituant les

<sup>15</sup> Entretien avec un élu du département de Niari, janvier 2019.

<sup>16</sup> Entretien avec un cadre de la Direction du développement local, janvier 2019.

<sup>17</sup> Entretien avec un élu du département de Kouilou, janvier 2019.

CGDC sur près de 5300 localités (villages et quartiers) de la République du Congo et les fédérations des CGDC sur les 111 localités au niveau méso (district) de l'organisation territoriale. La LOADT affirme la primauté du territoire dans l'exercice de l'action publique qui doit d'abord avoir son ancrage sur lui en privilégiant « la remontée des bases ». Ainsi, elle balise le passage de l'Etat-providence à l'Etat partenaire. L'approche top down qui a longtemps prévalu doit être articulée avec l'approche bottom up dans la définition et la mise en œuvre de l'action publique. La LOADT consacre ainsi les valeurs de la démocratie participative.

### **3. Discussion**

Le Congo est une illustration des dynamiques de renouveau des politiques d'aménagement du territoire en Afrique Subsaharienne. Ces dynamiques résultent de changements institutionnels et de réformes territoriales dont la finalité est le passage d'un aménagement centralisé à un aménagement négocié (Alvergne, 2008). Le cas du Congo révèle les difficultés liées à cette mutation de l'aménagement du territoire.

#### **3.1. L'Etat reste toujours l'acteur prédominant dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement du territoire**

L'aménagement du territoire reste encore très centralisé avec un fort interventionnisme de l'Etat congolais. De la conception à la mise en œuvre, l'Etat reste le principal acteur à travers ses divers démembrements. Ce constat confirme les analyses de nombreux auteurs.

Robert Edmond ZIAVOULA met en évidence le fort interventionnisme de l'Etat dans la conduite des politiques territoriales (Ziavoula, 2005). La gouvernance de l'aménagement du territoire relève exclusivement de l'Etat (Thoening & Duran, 1996). La forte présence de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement est illustrée par son implication dans la conduite des programmes d'aménagement et son déploiement territorial. Ainsi, le programme de municipalisation, symbole de l'effort de reconstruction initiée à la suite des longues années de conflits qui ont secoué le pays, « est une action de redistribution fortement liée à la présidence de la république » (Dorier & Joncheray, 2011, p.6). Comme le notent Elisabeth Dorier et Erwan Morand, il y'a un monopole et un quadrillage territorial des politiques publiques par l'Etat (Dorier & Morand, 2012) et cette tendance se maintient en dépit du processus de décentralisation enclenchée.

#### **3.2. Des limites de la politique de décentralisation**

Les résultats de l'étude soulignent les faiblesses de la décentralisation. En dépit des réformes, les collectivités locales restent handicapées par l'insuffisance de leurs ressources humaines et financières tandis que les

services déconcentrés de l'Etat sont encore trop présents. L'absence de certains textes d'application favorise des conflits entre Etat et les collectivités locales.

Ainsi, le mode de gestion décentralisé en cours au Congo s'apparente au modèle de la régulation croisée qui consacre l'interventionnisme de l'État et porte encore les stigmates de l'État-providence (Girardou, 2012). La régulation croisée comme mode de gestion et de relation de pouvoir entre l'administration centrale et les collectivités locales n'offre pas à ces dernières les coudées franches. En effet, ce type de relation ne permet pas aux élus locaux d'acquérir les compétences de gérer convenablement. Ce constat a aussi été confirmé par plusieurs travaux sur les processus de décentralisation en Afrique (Alvergne, 2008). Il recoupe également la synthèse de Estelle Chavallard. Elle écrit « Bien que les textes d'application pour le transfert des compétences et des ressources financières aient été publiés, le Congo peine à traduire ses engagements politiques en actions concrètes. La couverture territoriale limitée, l'absence de collectivités locales en milieu rural ainsi que les attributions restreintes et la faiblesse des ressources technique et financière de ces institutions rendent le processus de décentralisation peu effectif » (Chavallard, 2016, p.6).

### **3.3. La nécessaire articulation des échelles et acteurs de la gouvernance de l'aménagement du territoire**

L'aménagement du territoire au Congo suppose un dialogue et une mise en relation des acteurs. L'Etat ne doit plus être le seul acteur à bord conformément à l'esprit de la LOADT de 2014 comme l'ont affirmé plusieurs acteurs interrogés. Il se pose ainsi un défi majeur au Congo celui d'asseoir la gouvernance territoriale. Celle-ci est « un processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches » (Gilly *et al.*, 2001, cité par Lauriol, 2008, p.90). Ce constat a été fait par Fabienne Leloup et al (2005) qui notent que l'Etat central doit davantage responsabiliser les acteurs locaux et renforcer leur implication effective dans la conception et la mise en œuvre de la politique d'aménagement.

Les efforts de régulation de l'Etat devraient converger vers la production d'un développement endogène produit et porté par des acteurs locaux (Diop, 2011). Ce n'est qu'à cette condition que l'on pourra impulser une bonne dynamique locale devant conduire au développement.

### **Conclusion**

En dépit d'importants progrès notamment institutionnels et réglementaires en matière d'aménagement et de développement du territoire, le renouveau des politiques territoriales au Congo reste encore timide dans les

faits. Sur le terrain, l'Etat central est toujours le principal acteur et l'approche top-down reste privilégiée. L'absence de certains décrets d'application des lois, la faiblesse des ressources des collectivités locales, l'absence de collectivités locales de base et le faible degré d'implication des populations locales handicapent fortement la bonne marche de la décentralisation et en conséquence de plusieurs initiatives d'aménagement et de développement territorial. Dans ce contexte, la gouvernance territoriale, comme mode de coordination des différents acteurs dans le but de construire le développement est loin d'être effective. De plus, la faible coordination dans la mise en œuvre du développement territorial est réelle.

La LOADT pourrait être une alternative. Elle compte mettre fin à l'absence de cohérence et d'articulation dans les politiques d'aménagement et de développement du territoire. Il s'agit de veiller à la mise en cohérence entre les différents instruments d'aménagement (schémas d'aménagement national, schéma d'aménagement départemental, plans locaux de développement et schémas sectoriels, schémas et plans directeurs d'urbanisme et code de l'urbanisme) à tous les niveaux territoriaux pour assurer une gestion territoriale cohérente.

La matérialisation d'une telle vision passe par l'approfondissement de la décentralisation. La constitution du 20 janvier 2002 donne la possibilité de créer d'autres niveaux de décentralisation selon le besoin. Il est possible d'instaurer la mutation des communautés rurales et des communautés urbaines en collectivités locales, et les communes d'arrondissement en communes de moyen exercice, dotées de l'autonomie administrative et financière. Elles constitueront de véritables relais dans la gestion de proximité d'une part avec les départements et d'autre part avec les CGDC. Par conséquent, l'harmonisation entre les échelons de circonscriptions administratives et les échelles de la décentralisation va assurer une cohérence des politiques publiques et locales, une bonne articulation verticale et horizontale des interventions au niveau des différents territoires. Ces acteurs situés au niveau des échelles infra, méso et supra seront le socle qui va assurer une bonne gouvernance territoriale gage de la compétitivité et de l'attractivité des territoires au Congo.

**Conflit d'intérêts :** Les auteurs n'ont signalé aucun conflit d'intérêts.

**Disponibilité des données :** Toutes les données sont incluses dans le contenu de l'article.

**Déclaration de financement :** Les auteurs n'ont reçu aucun financement pour cette recherche.

## References:

1. Alvergne, C. (2008). *Le défi des territoires : Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Paris, Khartala-PDM, 263 p.
2. Baudelle, G., Guy, C. & Merenne Schoumaker, B. (2011). *Le développement territorial en Europe : Concepts, enjeux et débats*. Presses Universitaires de Rennes. Collection « Didact géographie », 282 p.
3. Chavallard, E. (2016). *Analyse de la politique d'aménagement et de développement du territoire au Congo-Brazzaville*, Rapport d'étude publié par Banque Mondiale (BM), le World Resource Institute (WRI) et le Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Grands Travaux, 55 p.
4. Diop, M. (2011). *Le pouvoir local : Décentralisation et développement urbain*. Edition Clairafrique, Paris, 393 p.
5. Dorier, E. & Morand, E. (2012). « Accessibilité aux services de soins en situation post conflit, République du Congo ». *In Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 2012-2, pp 289-312
6. Dorier, E. & Joncheray, M. (2011). « Territoires fragmentés et temporalités post-conflit. Décomposition et recompositions territoriales entre guerres et paix en République du Congo », Communication au Colloque du CTHS (CNRS), Faire la guerre, faire la paix, Perpignan, 2-7 mai 2011, 14 p.
7. Dorier-Apprill, E. & Ziavoula, R. (1996). Géographie des ethnies, géographie des conflits à Brazzaville, in *Horizon-documentation*, pp. 259-289
8. Gilly, J-P. & Wallet, F. (2005). Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2005/5, Éditions Armand Colin, pp. 699 à 722
9. Girardou, J. (2012). *Politiques d'aménagement du territoire. Mise au point*. ELLIPSES. Deuxième édition, 238 p.
10. Lauriol, J., Perret, V. & Tannery, F. (2008). L'espace et le territoire dans l'agenda de recherche en stratégie, *Revue française de gestion* 2008/4 (n° 184), Éditions Lavoisier, pp 181 à 198.
11. Leloup, F., Moyart, L. & Pecqueur, B. (2005). « La gouvernance » *Géographie Économie Société*. Lavoisier | 2005/4 – Vol. 7.
12. Moutsara, A. (1986). Caractéristiques du tissu urbain de Brazzaville, Actes du colloque sur les journées d'études de Brazzaville, ORSTOM, 12 p.

13. Ngouma Damase (2012). L'axe Brazzaville-Gamboma : le rôle de la route dans l'organisation de l'espace et le développement rural. Thèse unique, Université Marien NGOUABI, Brazzaville, 359 p.
14. Ngouari, AA. (2006). Politiques sociales et développement : le cas du Congo Brazzaville, mémoire de maîtrise, université du Québec, 151 p.
15. Ofouémé-Berton, Y. (2010). « L'approvisionnement en eau des populations rurales au Congo- Brazzaville », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 249 | Janvier-Mars 2010, mis en ligne le 01 janvier 2013, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/com/5838> ; DOI : 10.4000/ com.5838
16. Pourtier, R. (2000). Brazzaville dans la guerre : crise urbaine et violences politiques, in *Annales de Géographie*. 2000, t. 109, n°611. pp. 3-20
17. République du Congo (2014). Loi n° 43 - 2014 du 10 octobre 2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, 24 pages
18. République du Congo (2003). Loi n°3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale, 7 pages
19. République du Congo (2003). Loi n°10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales, 2 pages
20. République du Congo (2014). Loi n° 43-2014 du 10 octobre 2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, N° 42-2014, p.986
21. Thoenig, J.C. & Duran, P. (1996). L'État et la gestion publique territoriale, in *Revue française de science politique*, 46e année, n°4, 1996. pp. 580-623
22. Ziavoula, R.E. (2005). Le Congo, enjeu territorial et développement local, *Etudes africaines*, Paris, Harmattan, 276 p.