

La décentralisation comme levier de 3d en République Démocratique du Congo : Analyse socio-politique d'une réforme inachevée

par Meya Jean-Marie John & Muwawa Ekuba Ginette

Résumé

La décentralisation territoriale constitue l'un des piliers majeurs de l'organisation politico-administrative de la République Démocratique du Congo depuis l'avènement de la Troisième République. Présentée comme un instrument de démocratisation, de développement à la base et d'amélioration de la gouvernance publique, elle vise à rapprocher l'État des citoyens par le transfert de compétences, de responsabilités et de ressources vers les entités territoriales décentralisées.

Cet article analyse la décentralisation comme un vecteur structurant des trois dimensions du « 3D » : la démocratie en profondeur, le développement territorial et la distribution rationnelle des compétences entre le pouvoir central, les provinces et les collectivités locales. À travers une approche analytique et socio-institutionnelle, l'étude met en évidence les fondements théoriques et juridiques de la décentralisation, ses avantages politiques, économiques et administratifs, ainsi que les conditions nécessaires à son effectivité.

L'article souligne cependant que la mise en œuvre de la décentralisation en RDC demeure confrontée à de multiples défis, notamment l'insuffisance de volonté politique, la faiblesse des ressources financières transférées, la persistance des pratiques centralisatrices et l'absence prolongée des élections locales. Ces contraintes limitent l'impact réel de la décentralisation sur la participation citoyenne, la

responsabilisation des autorités locales et le développement à partir de la base.

En conclusion, l'étude soutient que l'organisation effective, régulière et inclusive des élections locales, combinée à un renforcement de l'autonomie financière et institutionnelle des entités territoriales décentralisées, constitue une condition essentielle pour faire de la décentralisation un véritable levier de démocratie, de développement et de bonne gouvernance en République Démocratique du Congo.

Mots clés :Décentralisation territoriale ; Gouvernance locale ; Démocratie en profondeur ; Développement à la base ; Elections locales ; Participation citoyenne ; République Démocratique du Congo.

Introduction

Le constituant de la Troisième République a, une fois de plus, fait le choix de la décentralisation comme mode d'organisation et de gestion de l'État en République Démocratique du Congo (République Démocratique du Congo, 2006, Article 3 et 4). « Ce choix s'inscrit dans une dynamique visant à promouvoir une gouvernance territoriale fondée sur le transfert de compétences, de responsabilités et de ressources au profit d'entités territoriales dotées de la personnalité juridique et d'une autonomie relative, sous le contrôle de la tutelle de l'État » (Meya Ngemba, 2012).

La décentralisation territoriale renvoie ainsi à un processus par lequel l'État accepte de ne plus exercer de manière exclusive l'ensemble de ses prérogatives, mais de les partager avec des collectivités locales légalement reconnues, dans le but de rapprocher l'action publique des citoyens et de renforcer l'efficacité de l'administration publique. Toutefois, comme le souligne Patrick Mwamba (2005), la décentralisation dans un État unitaire demeure fondamentalement discrétionnaire, dans la mesure où le pouvoir central conserve la faculté d'en définir l'étendue et d'en limiter l'exercice.

Dans un État unitaire, la décentralisation ne remet pas en cause le principe de l'unicité du pouvoir souverain. Le centre demeure l'instance ultime de décision et conserve la capacité de déterminer le degré d'autonomie accordé aux entités territoriales. À l'inverse, dans un État fédéral, la répartition des compétences entre le pouvoir central et les entités fédérées est constitutionnellement garantie, ce qui limite considérablement la possibilité pour le centre de remettre en cause l'autonomie des entités subnationales.

Il convient dès lors de distinguer la décentralisation constitutionnelle, propre aux États fédéraux, de la décentralisation administrative ou politique observée dans les États unitaires, laquelle demeure subordonnée à la volonté du pouvoir central.

Il sied de signaler que la décentralisation s'explique bien pour des mots d'ordre consensuels et vertueux : démocratisation, alignement de l'ordre des services publics sur la variation locale, accroissement de la participation et du contrôle des gouvernants par les gouvernés, amélioration de l'efficacité ou de l'efficience, etc. derrière cette apparente unité d'un processus se cache une diversité d'expériences et une pluralité de rationalités » (Pasquier, 2012, p.127).

La bonne décentralisation a sauvé beaucoup de pays de l'implosion et de la balkanisation (Espagne, France) tandis que son absence a fait éclater d'autres (Soudan). Elle a aussi été évoquée pour mettre fin à une crise identitaire (Kosovo).

Sur le plan historique, l'expérience des élections locales organisées à la fin de la période coloniale, notamment celles de 1957, constitue un moment charnière dans l'émergence du nationalisme congolais. En permettant l'accession de leaders autochtones à des responsabilités locales, ces élections ont contribué à l'éveil d'une conscience politique et identitaire qui, bien que marquée par des tensions et des clivages, a joué un rôle déterminant dans le processus d'émancipation politique du pays.

Étant donné que les conflits ont systématiquement déstabilisé le système politique et administratif congolais, l'un des moyens pour sa

stabilisation demeure, du moins en partie, en l'autonomisation des entités de base et en la responsabilisation des agents locaux, actions accroîtront, dans une dynamique de création de la proximité, la légitimité des autorités locales et du coup du centre, la transparence ainsi que la bonne gouvernance.

L'absence prolongée d'élections locales constitue l'un des principaux obstacles à l'effectivité de la décentralisation en République Démocratique du Congo. En principe, l'organisation régulière de ces élections devrait favoriser la concurrence politique, renforcer la légitimité des autorités locales et contribuer à la réduction des pratiques clientélistes.

Comme le souligne Crawford Young (2014), la proximité entre gouvernants et gouvernés inhérente aux gouvernements locaux représentatifs est susceptible de renforcer la responsabilisation, la transparence et le contrôle citoyen, à condition que les règles électorales soient effectivement respectées.

1. Le Fondement théorique

La décentralisation est aujourd'hui sur l'agenda de la quasi-totalité des États de la planète, que ce soient des pays développés, émergents et sous-développés. Elle est ressentie comme une nécessité pour le développement au niveau de la base. Elle est ainsi considérée comme source d'une meilleure prise en compte et considération des demandes sociales, le centre des décisions étant désormais proche des conditions spécifiques sur le plan économique, politique et social de la population ou des gouvernés.

Autrement dit, la décentralisation est une politique de transfert de compétences ou des attributions de l'État vers des collectivités territoriales ou des institutions publiques pour qu'elles disposent d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. Le transfert de ces compétences qui restent néanmoins sous surveillance de l'État, permet à ces derniers de décharger ses administrations centrales et de confier les responsabilités au niveau le plus adapté. L'autorité de l'État est alors

fractionnée : il y d'un côté, l'autorité centrale et ; de l'autre, l'autorité locale.

En outre, « la décentralisation est une technique d'organisation administrative qui laisse aux collectivités personnalisées, le pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales. Tout mouvement de décentralisation a toujours des incidences sur l'administration de l'État, car toute répartition de compétences et des attributions entre le pouvoir central, les entités locales décentralisées et les Provinces a pour effet « une redistribution des compétences au sein de l'appareil administratif étatiques » (République Démocratique du Congo, 2008).

2. Les types de décentralisation

Généralement, nous distinguons deux types de décentralisation : la décentralisation territoriale et la décentralisation technique ou fonctionnelle.

2.1. La décentralisation territoriale

La décentralisation territoriale ou géographique est celle qui réalise le transfert de compétence aux entités locales décentralisées. Elle revêt d'une portée politique, car les populations d'une région, d'une commune et d'un secteur ou d'une chefferie, ont la capacité d'agir sur les affaires qui leur sont propres soit par leurs représentants élus (élus provinciaux, conseillers des communes, des secteurs ou de chefferies), soit en s'investissant dans la vie politique locale. Cette décentralisation territoriale implique la participation de la population au processus de prise de décisions sur les problèmes qui la concernent dans sa vie quotidienne ou qui concernent son environnement direct et immédiat. A Mabiala (2003) et Richard Dion (2004) d'ajouter que « la décentralisation territoriale est un procédé qui consiste à confier la gestion de l'ensemble des intérêts régionaux et locaux à des autorités régionales ou locales dotées, vis-à-vis du pouvoir central, de l'autonomie organique ».

Ainsi, selon Jacqueline Morand (Morand, 2006), les critères qui nous permettent de mesurer l'étendue de cette décentralisation territoriale sont :

- la reconnaissance des affaires locales ;
- la personnalité morale de la collectivité territoriale ;
- l'élection des autorités décentralisées, garante de leur légitimité démocratique, et leur indépendance vis-à-vis du pouvoir central ;
- la disposition des moyens techniques et financiers importants, gérés de manière libre.

Dans le même ordre d'idées, Anselme Meya Ngemba renchérit en montrant que la décentralisation territoriale, « c'est une technique administrative consistant à opérer une division du pays, un démembrement de l'État en entités territoriales administrativement, politiquement et financièrement autonomes dotées chacune de la personnalité juridique propre distincte de celle de l'État qui fait d'elle, des personnes publiques territoriales ».

Dans le cas de la République Démocratique du Congo, elle est à la fois politique au niveau des Provinces et administrative au niveau des ETD. Politique, car les Provinces ont une compétence législative. Celle de voter les lois provinciales qui, est une compétence politique. Administrative, étant donné que, les organes délibérants des entités territoriales décentralisées prennent des décisions qui ne sont que des actes administratifs. Les Provinces et les entités territoriales décentralisées (les villes, les communes, les secteurs et chefferies) « apparaissent ainsi, non comme des simples circonscriptions administratives, mais comme de véritables pôles d'initiatives citoyennes, plates-formes d'entraînement de la vie sociale, politique, culturelle et économique de la nation, des véritables lieux de structuration identitaire des citoyens ».

En effet, la décentralisation territoriale suppose et nécessite la réunion de certaines conditions et le respect de certaines limites dans sa

mise en œuvre. Les différentes conditions qui sont d'ailleurs bien connues sont:

- le choix de la collectivité territoriale, qui sera dotée de la personnalité juridique, doit être d'une dimension géographique appréciable et correspondre à une Province, une ville ou un secteur... présentant sur le plan géographique, économique et historique une spécificité certaine ;
- la collectivité territoriale bien déterminée doit être administrée dans une manière qui doit la rendre autonome par rapport aux organes centraux ;
- les organes locaux chargés d'administrer les collectivités territoriales doivent disposer d'un véritable pouvoir de décision sans toutefois mettre en cause les intérêts de la nation ;
- les organes locaux doivent disposer des ressources financières
- leurs permettant de financer les actions de développement local.

En ce qui concerne les limites, nous pouvons dire que la décentralisation territoriale se situe bien entendu dans le cadre d'un État unitaire qui tient à la cohésion et à l'unité de la nation. C'est ainsi que le pouvoir central ou les gouvernants disposent d'un « droit de regard » ou d'un « droit de tutelle » sur les décisions ou les actes des autorités décentralisées. Mais il s'avère que si ce « droit de regard » est trop léger ou trop lointain, la cohésion de l'État risque de se trouver compromise. Si cette tutelle est trop pesante ou trop étroite, c'est alors la décentralisation qui risque d'être mise en cause. Il faudrait cependant que ce « droit de regard » s'effectue dans le respect de la Constitution et des lois organiques en matière de décentralisation territoriale.

3. Les avantages

La décentralisation est généralement présentée comme « un instrument de démocratisation de l'action publique, d'amélioration de la qualité des services publics et de renforcement de la participation citoyenne. Elle vise notamment à adapter les politiques publiques aux

réalités locales, à accroître la redevabilité des gouvernants et à favoriser un contrôle social plus effectif » (PNUD, 2010).

Toutefois, derrière cette apparente convergence des objectifs, se dissimule une grande diversité de trajectoires nationales et de rationalités politiques, rendant nécessaire une analyse contextualisée des processus de décentralisation, en particulier dans les États marqués par une forte tradition centralisatrice, comme la République Démocratique du Congo.

3.1. Sur le plan économique

La décentralisation assure un développement harmonieux et équilibré des Provinces et des entités locales décentralisées ;

Elle permet une mobilisation directe des ressources locales au niveau de la base et renforce la bonne gouvernance ;

Elle favorise la transparence et le développement socio-économique à partir de la base ;

Elle favorise un développement provincial et local, c'est-à-dire un développement territorial durable ;

Elle est un levier du développement, car elle permet de mieux gérer les services publics en adaptant les réponses aux besoins ressentis et aux priorités éprouvées par la population en rendant leur fonctionnement plus transparent.

3.2. Sur le plan administratif

La décentralisation « fait des régions, non plus des centres de répercussions, mais des centres d'initiatives, d'impulsions, de décisions et de responsabilités afin de relancer le développement économique du pays » ;

Les collectivités locales, qui deviennent des personnes morales parce qu'ayant la personnalité juridique, exercent les prérogatives de puissance publique et peuvent ester en justice, etc.;

La meilleure prise en charge des affaires d'intérêt local ;

Elle favorise la motivation des agents et organes locaux qui se voient responsabilisés à des tâches importantes de l'État

Le rapprochement des administrés de l'administration. Cette proximité permet une application plus rapide et efficace des décisions prises par l'autorité locale.

4. Les conditions d'effectivité de la décentralisation

Philippe Foillard (1997) énumère quatre conditions d'indépendance et d'autonomie pour que la décentralisation ne soit pas une coquille vide et qu'elle soit considérée effective dans une entité décentralisée :

La première condition : l'existence de la personnalité morale, c'est-à-dire, une institution décentralisée doit avoir ou disposer des affaires propres et distinctes de celles de l'État qui permettent d'attribuer la personnalité juridique aux autorités décentralisées ;

La deuxième condition : la décentralisation prend bien son essor lorsque les institutions décentralisées sont dotées d'autorités propres et indépendantes émanant de la collectivité par les élections et non de la désignation ou nomination ;

La troisième condition : les institutions décentralisées doivent bénéficier des moyens propres, tant sur le plan technique et matériel que financier. C'est la une fiscalité adéquate qui peut assurer cette autonomie financière ;

La quatrième condition : l'existence de la tutelle par l'État, car la décentralisation ne doit pas remettre en cause la souveraineté de l'État et la cohésion nationale, étant donné que l'autonomie et la libre administration ne signifient pas indépendance. Cela renforce le principe d'indivisibilité de la nation car l'État doit maintenir un regard ou un certain contrôle sur les collectivités décentralisées.

En effet, l'histoire politique mouvementée de la RDC nous renseigne que depuis l'accession de notre pays à l'indépendance le 30

juin 1960, des réformes en cascade avaient été opérées tant sur le plan d'organisation politique qu'administrative dans le sens de la décentralisation du pays. Mais toutes ces tentatives se sont soldées par des échecs dus d'une part à l'absence de volonté politique de gouvernants et d'autre part au non-appropriation de cette réforme par les acteurs politiques et sociaux. C'est pourquoi les participants au dialogue inter congolais s'étaient résolus d'opter alors et encore pour la décentralisation territoriale comme mode de gestion de notre pays en vue d'une part de consolider l'unité nationale mise en mal par des guerres successives et d'autre part, de créer des centres d'impulsion et du développement à la base.

Ceci signifie qu'autour des valeurs de réconciliation nationale, d'unité, de paix, de justice, de travail et de concorde..., à travers le processus de décentralisation, chaque congolais et chaque congolaise est appelé à participer à la gestion et au travail de reconstruction de sa communauté de manière responsable. Par son travail individuel ou associatif, il contribue à l'amélioration des conditions de vie de tous. Car en fait et en réalité, le grand rêve de tous les fils et filles du Congo est l'amélioration des conditions de vie et le développement solidaire de la Nation Congolaise. Et ce rêve reste un grand défi à relever par tous.

Les 3 dimensions de la lettre D dans la décentralisation sont :

1° D = Démocratie en profondeur ;

2° D = Développement à la base ;

3° D = Distribution rationnelle des tâches entre le niveau supérieur et la base (il n'y a que les communes en milieux urbains à célébrer les mariages, enregistrer les naissances et les décès et non au niveau de la ville ou au niveau national et les secteurs et chefferies dans les milieux ruraux).

Sans élections locales, la décentralisation n'a plus sa raison d'être.

Les arguments en faveur de la décentralisation et de la dévolution de pouvoirs à des acteurs locaux élus sont les suivants :

- a. la planification et la mise en œuvre des services se font le mieux qu'elles sont réalisées par les personnes qui sont-elles mêmes concernées par la fournir des services ;
- b. la qualité est meilleure lorsque les producteurs et les consommateurs des services sont proches les uns des autres ;
- c. le processus décisionnel est plus participatif ou démocratique lorsque les élus et leurs électeurs ont un contact étroit ;
- d. des services plus efficaces et meilleurs marché résultant de l'interaction de l'offre et de la demande locales car les autorités locales connaissent mieux les besoins réels et les coûts de la production ;
- e. et enfin, le processus de décentralisation peut ouvrir la voie à une institutionnalisation des questions relatives au genre à l'échelon local et permettre aux femmes et jeunes d'occuper une place de choix sur le plan politique.

Les élections locales augmentent le degré de participation c'est-à-dire le degré de partage de l'information augmentent la participation locale qui, à son tour, élève le degré de participation aux débats et les possibilités de contestations lors des prises de position.

4. Participation des jeunes

La participation des jeunes au processus de décentralisation et aux élections locales revêt une importance particulière dans un pays où cette catégorie représente une part significative de la population. Les jeunes constituent un vivier d'initiatives, d'innovations et de renouvellement des élites politiques. Leur implication dans la gestion des affaires locales peut contribuer à corriger les déséquilibres socio-économiques et à renforcer la durabilité des politiques publiques locales.

L'histoire politique, tant nationale qu'internationale, montre que de nombreuses transformations sociales et politiques majeures ont été portées par des acteurs jeunes, évoluant dans des contextes institutionnels parfois contraignants.

Exemple 1 : Jésus-Christ : jeune de 30 ans mort à 33 ans à bouger le monde et à changer les choses dans un contexte difficile.

Exemple 2 : Nos pères de l'indépendance n'avaient pour les uns la vingtaine et pour les autres la trentaine à l'instar du jeune P.E. Lumumba qui a fait trembler le monde occidental n'avait pas la trentaine révolue.

Que les jeunes se mettent debout et s'approprient le processus des élections locales.

5. Participations des femmes

« La participation des femmes à la gouvernance locale constitue un enjeu démocratique majeur » (Organisation des Nations Unies, 2015). De nombreuses études mettent en évidence une corrélation positive entre la représentation féminine dans les instances de décision et l'amélioration de la gouvernance, notamment en matière de lutte contre la corruption, de politiques sociales, de santé et d'éducation.

En dépit des engagements internationaux et nationaux en faveur de l'égalité de genre, la participation politique des femmes demeure insuffisante en République Démocratique du Congo. La décentralisation, en tant qu'espace de proximité et d'expérimentation démocratique, peut offrir des opportunités concrètes pour renforcer leur présence et leur influence au niveau local.

Exemple 1 : La comparaison des couvents des religieuses et ceux des religieux.

Si les femmes ont besoin de la démocratie, la démocratie a également besoin des femmes.

La participation égale des femmes et des hommes à la vie politique est l'un des fondements de la démocratie et l'un des objectifs

de l'Organisation des Nations Unies. Malheureusement, en politique, l'égalité entre les sexes est restée un idéal plus qu'une réalité: de nombreuses mesures énoncées sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique ne sont pas encore mises en œuvre.

6. Enjeu démocratique

Les pays les plus démocratiques du monde sont ceux qui ont un taux élevé de participation de femmes dans les sphères de prise de décision, selon l'indice de démocratie de l'Economist Group : Norvège (9,93) Islande (9,58) Suède (9,45) Nouvelle-Zélande (9,26) Danemark (9,11) Suisse (9,09) Canada (9,08) Finlande (9,03) Australie (9,01.) Pays Bas (8,92).

7. Enjeu de la gouvernante

- les pays qui ont un taux élevé de femmes dans les sphères de prise de décisions sont les moins corrompus;
- les questions de santé, de l'éducation, de l'environnement, les affaires sociales, questions d'égalité entre les sexes sont mieux prises en charge par des pays qui ont un taux élevé de femmes dans les sphères de prise de décisions.

En définitive, la consolidation de la décentralisation territoriale et l'organisation effective des élections locales apparaissent comme des conditions essentielles à la construction d'un État démocratique, inclusif et orienté vers le développement à partir de la base en République Démocratique du Congo.

Conclusion

La décentralisation territoriale, telle que consacrée par la Constitution de la troisième République en République Démocratique du Congo, apparaît à la fois comme une exigence historique, une nécessité politique et un impératif de développement. Loin d'être une

simple réforme administrative, elle constitue un véritable projet de société visant à rapprocher l'État des citoyens, à refonder la gouvernance publique et à reconstruire le lien de confiance entre gouvernants et gouvernés.

À travers l'analyse développée dans cet article, il ressort que la décentralisation peut être comprise comme un vecteur structurant des trois dimensions fondamentales du « 3D » :

Démocratie en profondeur, par la promotion des élections locales, la participation citoyenne, la redevabilité des dirigeants et l'inclusion des jeunes et des femmes dans les instances de décision ;

Développement à la base, grâce à la prise en compte des réalités locales, à la mobilisation des ressources endogènes et à la mise en œuvre de politiques publiques adaptées aux besoins spécifiques des communautés ;

Distribution rationnelle des compétences, permettant une clarification des rôles entre le pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées, condition essentielle à l'efficacité administrative et à la bonne gouvernance.

Toutefois, la décentralisation en RDC demeure confrontée à de nombreux défis, notamment l'insuffisance de volonté politique, la faiblesse des ressources financières transférées, l'absence prolongée des élections locales et « la persistance de pratiques centralisatrices et clientélistes » (Meya, 2026). Sans l'organisation régulière, crédible et inclusive des élections urbaines, communales et locales, la décentralisation risque de rester une réforme formelle, vidée de sa substance démocratique.

Il apparaît dès lors indispensable que l'État congolais, les acteurs politiques, la société civile, les jeunes et les femmes s'approprient pleinement le processus de décentralisation, non comme une menace à l'unité nationale, mais comme un levier de stabilisation, de cohésion sociale et de développement durable.

En définitive, soutenir la décentralisation territoriale et les élections locales, c'est investir dans l'avenir de la République Démocratique du Congo, dans la construction d'un État démocratique, efficace et proche de ses citoyens. Le défi est immense, mais il engage la responsabilité collective de tous les Congolais et de toutes les Congolaises.

Bibliographie

- Dion, R. (2004). *Administration publique et décentralisation en Afrique*. L'Harmattan.
- Foillard. (1997). *Droit administratif*. Dalloz.
- Mabiala, A. (2003). *La décentralisation territoriale en Afrique centrale*. Éditions Universitaires Africaines.
- Meya, J. M. (2026). *La décentralisation en RDC, entre nécessité de développement et logiques de centralisation indirecte* [Mémoire de DEA]. Département de SPA, FSSAP, Unikin.
- Meya Ngemba, A. (2012). *La Décentralisation de la RDC, enjeux et défis, vers la création des Sociétés d'économie mixte locale. Une stratégie managériale pour une Territoriale de développement*. EUE.
- Morand, J. (2006). *Les collectivités territoriales et la décentralisation*. LGDJ.
- Mwamba, P. (2005). *La décentralisation territoriale dans les États unitaires africains*. Éditions Universitaires Africaines.
- Organisation des Nations Unies. (2015). *Participation des femmes à la vie politique et publique*. Nations Unies.
- Pasquier, R. (2012). *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Presses de Sciences Po.
- Programme des Nations Unies pour le Développement. (2010). *Rapport sur la gouvernance locale en Afrique*. PNUD.
- République Démocratique du Congo. (2006). *Constitution de la République Démocratique du Congo, telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles*.
- République Démocratique du Congo. (2008). *Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces*.

Young, C. (2014). Réflexions comparatives sur le pari de la Décentralisation au Congo. In J. Omasombo & P. Bouvier (Éds.), *Décentralisation et espace du pouvoir* (p. 65-84). Musée Royal de l'Afrique Centrale.