

# PROBLÉMATIQUE DE LA NON EFFECTIVITÉ DE LA DÉCENTRALISATION EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ET SON IMPACT SUR LE SOUS-DÉVELOPPEMENT DES ENTITÉS LOCALES

Par

**Jean Christophe fils YEMBA YANI**

*Chef de Travaux à l'Université de Kindu  
Doctorant en sciences politiques et administratives à l'Université de Kinshasa*

**François NGONGO AMISI**

*Apprenant en Sciences politiques et administratives à l'Université de Kinshasa  
Chercheur au Centre de Recherche en Sciences Humaines (CRESH)*

**Pablo YODI DJUME**

*Chef de Travaux à l'Institut National des Bâtiments et Travaux Publics de Kinshasa  
Doctorant en sciences politiques et administratives à l'Université de Kinshasa*

## RÉSUMÉ

*Cette réflexion scientifique fait mention de décentralisation qui n'est pas seulement une question de la volonté politique des dirigeants au niveau national, mais aussi une obligation constitutionnelle et ce, dans le but ultime de favoriser le développement harmonieux et équilibré à partir de la base aux fins d'occasionner le développement national. Nous y avons décortiqué l'inefficacité de la décentralisation avec comme indice la non organisation des élections au niveau des entités territoriales décentralisées. Ceci étant, une mention spéciale a été faite sur le sous-développement des entités territoriales décentralisées qui est la conséquence logique de cette inefficacité ; chose qui entrave même la démocratie participative.*

**Mots-clés :** *Décentralisation, entités locales, sous-développement, motivation*

## ABSTRACT

*This scientific reflection mentions decentralization, which is not only a question of political will on the part of national leaders, but also a constitutional obligation, with the ultimate aim of fostering harmonious and balanced development from the bottom up, in order to bring about national development. In this issue, we examined the ineffectiveness of decentralization, as evidenced by the failure to organize elections at the level of decentralized territorial entities. This being the case, special mention was made of the underdevelopment of decentralized territorial entities, which is the logical consequence of this inefficiency; something that even hinders participatory democracy.*

**Keywords:** *Decentralization, local entities, underdevelopment, motivation*

## INTRODUCTION

La décentralisation apparaît en nos jours comme mode de gouvernance pouvant faciliter une bonne démocratie en rapprochant l'administration des administrés et en luttant contre la corruption et la pauvreté, visant à favoriser le progrès social et le développement économique des populations locales.

C'est dans ce contexte que le constituant congolais a opté pour la décentralisation comme mode de gestion animé par le souci de développer le plus rapidement possible certaines entités territoriales de la République qui sont notamment la ville, la commune, la chefferie et le secteur, dotées de la personnalité juridique et jouissant dès lors de l'autonomie de gestion, de leurs ressources économiques, humains, financières et techniques.

La Constitution de 2006, telle que modifiée à ce jour, proclame la décentralisation très poussée, mais les pratiques actuelles ne sont pas de nature à favoriser la naissance de cette société idéale.

L'objet de cette réflexion est d'identifier et d'analyser les obstacles majeurs qui oblitèrent la non effectivité de la décentralisation en République Démocratique du Congo en accentuant le sous-développement des entités locales.

Eu égard à ce qui précède, notre étude s'articulera autour de quatre points. Dans le premier point, il sera question d'examiner les considérations générales sur les notions de la décentralisation ; le deuxième point analysera les motivations de la décentralisation ; le troisième axe examinera les obstacles qui bloquent la non effectivité de la décentralisation et les conséquences qui en découlent sur le développement des entités locales. Nous ferons, enfin un plaidoyer pour la décentralisation de développement des Entités Territoriales Décentralisées au quatrième et dernier point.

## I. CONSIDERATIONS GENERALES SUR LA DECENTRALISATION

La décentralisation est un mode d'organisation de l'administration.

Elle peut se définir comme une manière d'organiser et de gérer l'Etat. Ce dernier confie une partie de ses compétences à une collectivité publique locale ou à un organisme spécialisé, organiquement et financièrement autonome, s'administrant librement, pour traiter les problèmes locaux ou spécifiques. Cela est rendu possible grâce à la personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, conférée par la loi à cette entité.

VUNDUAWWE aborde cette question de la décentralisation sous un double aspect à la fois politique et juridique. De son point de vue, décentraliser sur le plan politique signifie associer le peuple à la discussion et la gestion des affaires publiques au niveau qui le concerne directement, c'est également favoriser la

formation politique du citoyen électeur et celle du citoyen élu. Du point de vue juridique décentraliser c'est transformer les centres de répercussions qui étant la province et les entités de base en centres d'initiative, d'impulsion, de décision et de responsabilité<sup>(1)</sup>.

La définition académique est celle qui estime que la décentralisation est un mode de gestion des affaires publiques consistant à un transfert de certaines attributions du pouvoir central vers les autorités locales qui jouissent d'une autonomie de décision pour les affaires qui leur sont confiées<sup>(2)</sup>.

### 1.1 Formes de décentralisation

Il y a différentes formes de décentralisation :

Dans la décentralisation politique : l'Etat transfère non seulement des compétences administratives, mais aussi des compétences législatives. Cette forme de décentralisation est prévue par les provinces dans la constitution de la République Démocratique du Congo (article 2, 3, 195 à 206 etc. de la constitution) et de la loi n°08/12 du 31 juillet 2008).

Dans la décentralisation administrative au fonctionnement, l'Etat confère à certains organes publics à cause de leurs technicités, la personnalité juridique en vue de la production de biens matériels ou de services spéciaux.

La décentralisation territoriale concerne les collectivités publiques locales. L'Etat leur transfère des compétences globales. Elles jouissent d'une autonomie distincte de l'Etat ; elles s'administrent à travers des organes élus et gèrent leurs affaires par délibération. C'est le cas des entités territoriales décentralisées tel que prévu par la Constitution de la République Démocratique du Congo<sup>3</sup>.

### 1.2 Les fondements de la décentralisation

La décentralisation se fonde sur neuf principes suivants : subsidiarité, autonomie, efficacité, proximité, valorisation, participation, la supériorité, la solidarité et la coopération<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> VUNDUAWE TEPEMAKO, « La décentralisation territoriale des responsabilités au Zaïre. Pourquoi et comment ? », 1<sup>ère</sup> partie, in *Zaïre-Afrique* n°165, p. 265

<sup>2</sup> ISANGO. IW, « La décentralisation territoriale à l'heure du découpage administratif : quelques perspectives », in *Acte de sixième journée de la Faculté des Sciences Sociales*, Presses Universitaires de Lubumbashi, p. 88.

<sup>3</sup> CHEICK MOHAMED SAMAKE, *La décentralisation dans les ETD*, conception INADES Formation Congo financé par l'USAID, décembre 2009, pp.7-8

<sup>4</sup> PAMPHILE MABIALA MANTUBA NGOMA, *Le processus de décentralisation en RDC*, publication de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009, pp. 15-18

### **1.2.1 La subsidiarité**

La subsidiarité est un principe très important là où l'on veut permettre et encourager la participation et l'autonomie locale. La subsidiarité, c'est le principe suivant lequel tout problème doit être résolu au niveau le plus bas où on puisse le réaliser et où il est le plus pertinent.

### **1.2.2 L'autonomie**

Le principe de l'autonomie implique que l'Entité Territoriale Décentralisée se veut reconnaître, par le pouvoir central, le droit de s'administrer elle-même pour certaines affaires transférées par le pouvoir central et jouir d'une certaine autonomie, tout en restant soumise au contrôle de tutelle.

L'autonomie financière doit être le corollaire de l'autonomie politique. Il est fort probable que l'autonomie politique puisse devenir une réalité sans être assortie d'une autonomie fiscale.

### **1.2.3 L'efficacité**

La volonté du pouvoir central de transférer certaines de ses responsabilités et pouvoirs à des structures régionales ou locales permet l'efficacité de la performance organisationnelle et bureaucratique de l'administration locale et favorise une administration du développement.

L'efficacité signifie la responsabilité c'est-à-dire la capacité réelle de répondre aux besoins et attentes des gouvernés, à prévenir et à résoudre les problèmes concrets qui préoccupent les citoyens.

### **1.2.4 La proximité**

Les structures décentralisées sont théoriquement plus proches des citoyens et peuvent être plus aptes à mener une politique du développement adéquate en favorisant la prise des décisions plus conformes aux réalités locales qui ne le ferait le pouvoir central structurellement et géographiquement très éloignés des populations.

La proximité permet de tenir compte constamment des particularités de chaque population dans son environnement immédiat.

### **1.2.5 La valorisation**

La décentralisation valorise les fonctions des responsables des Entités Territoriales Décentralisées. Les fonctions de Maire, Bourgmestre, de Chef de Secteur et de Chef de Chefferie ne sont plus précaires, c'est-à-dire vouées au hasard, mais la durée du mandat des membres des organes délibérants tout comme les responsables de l'exécution est légalement garantie.

Toutes ces autorités, n'ont plus besoin pour les problèmes de leur ressort de s'adresser à la hiérarchie.

### ***1.2.6 La participation***

L'élection des dirigeants des Entités Territoriales Décentralisées contribue à la participation politique des citoyens et constitue un moyen de sanction positive ou négative des dirigeants. La population à la base acquiert un sens élevé de responsabilité et augmente ses capacités de prendre des initiatives pour leur développement local.

### ***1.2.7 La supériorité***

La supériorité réside dans le contrôle de tutelle administrative exercé par le pouvoir central sur les actes du pouvoir local. La supériorité du pouvoir central se manifeste enfin dans l'appui conseil que le pouvoir central apporte aux provinces et aux entités locales.

### ***1.2.8 La solidarité***

L'autonomie des entités territoriales décentralisées ne supprime pas le droit pour tous les citoyens d'avoir une chance égale dans la jouissance des richesses nationales. C'est pourquoi, la solidarité est nécessaire pour éviter le développement inégal des entités locales.

Des mesures de péréquation sont toujours créées pour promouvoir la solidarité et l'unité.

### ***1.2.9 La coopération***

La coopération entre les provinces ou entre les entités locales décentralisées est nécessaire non seulement pour promouvoir l'esprit national mais aussi pour résoudre des problèmes communs entre provinces ou entités locales voisines.

## **1.3 Avantages et inconvénients de la décentralisation**

La décentralisation comme mode de gestion de l'Etat a des avantages et des inconvénients.

### ***1.3.1 Avantages***

Les avantages de la décentralisation sont fixés par ses objectifs. En effet, elle a pour objectifs de mettre sur pied une administration efficace qui puisse travailler pour l'intérêt de la population, en faisant des entités locales des niveaux de gestion efficace des affaires de l'Etat.

Il s'agit d'une administration de proximité qui, non seulement rapproche l'administration des administrés mais elle réduit également la lenteur dans la fourniture des services publics.

La décentralisation accélère la marche des services, en déchargeant le pouvoir central d'un grand nombre d'affaires qui l'encombraient dans un régime centralisé.

Elle permet une division verticale du pouvoir entre le centre et la périphérie.

La décentralisation favorise donc le développement national à partir de la base et concourt à la promotion de la démocratie locale par la participation des citoyens à la prise des décisions.

Elle développe l'esprit civique et public parce qu'elle associe la masse des citoyens à la gestion de la chose publique.

### **1.3.2 Inconvénients**

En effet, en créant des institutions locales (l'exécutif et l'organe délibérant), on crée de ce fait de nouveaux emplois qui augmentent les charges de l'administration publique.

De plus, la décentralisation fait passer l'Etat de l'unité vers la multiplicité des pôles de décisions au sein de l'Etat.

Il convient de souligner cependant que l'on a plus à gagner en appliquant la décentralisation.

## **II. LES MOTIVATIONS DE LA DECENTRALISATION EN RDC**

La propension récurrente des autorités congolaises vers le choix de la décentralisation depuis 1960 jusqu'à ce jour a été toujours dictée par quatre mobiles, à savoir :

- La centralisation à outrance comporte le risque d'asphyxier le système politique, économique et administratif ;
- La centralisation à outrance étouffe l'esprit d'initiative de créativité et de responsabilité : la décentralisation permet de donner la parole au peuple ;
- Le territoire congolais est très vaste, une forte centralisation favorise la désarticulation dans le processus décisionnel : le processus d'un développement harmonieux postule la décentralisation qui approche le pouvoir des administrés ;
- Une forte centralisation asphyxie l'appareil de production.

En substance la décentralisation vise trois objectifs majeurs : l'efficacité administrative, la démocratisation des institutions et le développement durable de tous les secteurs de la vie des collectivités locales.

Malgré les vertus de la décentralisation, sa proclamation comme mode de gestion ne favorise pas les avancées significatives, sur la réalisation du bien-être collectif <sup>(5)</sup>.

---

<sup>5</sup> KADONY NGUWAY KPALAINGU, « Reconstruction de l'Etat : défi de la décentralisation et de la gouvernance locale de la 3<sup>ème</sup> République en République Démocratique du Congo, 2002, pp. 46-47.

### III. DE LA NON EFFECTIVITE DE LA DECENTRALISATION EN RDC

Comme nous venons de souligner ci-haut, le constituant du 18 février 2006 a opté pour la décentralisation comme mode d'organisation de gestion des affaires publiques. Cela avec objectif ultime, le développement harmonieux et équilibré à partir de la base.

C'est dans ce cadre qu'une loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

Cette loi dispose ce qui suit : « la ville, la Commune, le Secteur et la Chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique distincte de celle de l'Etat ; elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques <sup>(6)</sup>.

Selon l'esprit et la lettre de cette loi, chacune de ces entités énumérées supra, devrait avoir en son sein deux organes dont l'un exécutif et l'autre délibérant.

Ces organes devraient être animés par les dirigeants choisis démocratiquement par les populations locales de ces entités respectives.

Ces dirigeants devraient être élus pour un mandat déterminé par la loi électorale et non une carrière et ils devraient à cet effet rendre compte à leurs donateurs du pouvoir qui sont les populations locales.

Par conséquent, ces dirigeants seraient contraints à bien gérer les affaires locales, car s'ils s'égarèrent ils pourront être sanctionnés par leurs électeurs au moment de vote ; et cela pourrait occasionner un développement des entités locales.

Pendant, il est malheureusement constaté que ces organes n'existent pas dans toutes les entités territoriales décentralisées en R.D.C.

En effet, ce qui pouvait donner corps à toute cette abstraction, c'est l'organisation des élections locales telle que prévue par la loi électorale.

#### **3.1 De la non organisation des élections urbaines, municipales et locales en RDC**

L'organisation des élections au niveau des entités territoriales décentralisées reste un moyen par excellent pour rendre effective la décentralisation en République Démocratique du Congo.

En effet, c'est depuis 2006 qu'une loi électorale a été votée, laquelle a été modifiée et complétée en 2011.

---

<sup>6</sup> Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, article 5 alinéa 2.

Cette loi prévoit au niveau local les élections ci-après :

- Conseillers urbains ;
- Maire et Maire Adjoint de la Ville ;
- Conseillers Municipaux ;
- Bourgmestre et Bourgmestre Adjoint ;
- Conseillers de Secteur ou Chefferie ;
- Chef de Secteur et Chef de Secteur Adjoint <sup>(7)</sup>.

Par ailleurs, notre observation fait voir qu'aucune de ces élections n'a jamais été organisée et que seul l'animateur de l'organe exécutif qui est toujours nommé par une Ordonnance présidentielle en fonction de leur relation avec les leaders politiques de ces entités.

Ainsi, les organes délibérants qui devraient prendre de décisions et contrôler les actions de l'organe exécutif afin de booster le développement de ces entités n'ont même pas d'existence ; ni moins encore leurs animateurs.

Tout ceci a pour conséquence, le sous-développement des entités territoriales décentralisées sur plusieurs aspects de la vie.

### **3.2 Le sous-développement des entités territoriales décentralisées**

En établissant les liens de correspondance entre le sous-développement des entités locales et la non effectivité de la décentralisation, il convient de souligner qu'il existe des rapports logiques et très étroits entre ces deux variables.

Cela veut dire tout simplement que l'une des variables (développement des entités locales) dépend de l'autre variable (effectivité de la décentralisation).

Les entités locales restent sous développées, faute des organes et des animateurs de ces organes qui devraient militer pour le développement de leurs milieux locaux tel que voulu par la constitution.

Ce sous-développement touche plusieurs aspects de la vie des entités territoriales décentralisées ainsi que de ces populations. Sans que la liste soit exhaustive, nous énumérons certains aspects :

#### **❖ Sur le plan politique**

Politiquement les entités territoriales décentralisées sont sous développées par manque des institutions politiques locales.

---

<sup>7</sup> La loi n°11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections Présidentielle, Législatives, Provinciales, Urbaines, Municipales et Locales, articles 174-209.

La loi relative à la décentralisation prévoit un organe délibérer ont pour chacune des entités locales. Cette loi précise que ces organes délibérants sont des premières institutions politiques de ces entités.

Cela prouve en suffisance qu'aucune politique de développement n'est élaborée au sein des entités locales faute des organes délibérants.

#### ❖ Sur le plan économique

L'organe délibérant est l'autorité budgétaire d'une entité territoriale décentralisée ainsi comme nous venons de démontrer ci-haut qu'il n'existe pas des organes délibérants au sein des entités territoriales décentralisées cela entraîne aussi le sous-développement économique de ces entités, car elles n'ont pas de budgets suffisants pour faire face aux besoins économiques de leurs populations.

Faute d'un budget conséquent, toutes les infrastructures locales (route, bâtiment, pont) sont dans des états de délabrement très avancé. A cela s'ajoute la pauvreté de la population, l'enclavement de leurs milieux un système éducatif au rabais, un système sanitaire précaire et tant d'autres aspects du sous-développement qui couvrent ces entités.

#### **IV. PLAIDOYER POUR LA DECENTRALISATION EN VUE DU DEVELOPPEMENT DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES**

La décentralisation est une bonne stratégie de développement elle approche le pouvoir des administrés, elle stimule la participation des collectivités locales à la réalisation de programmes visant l'amélioration de leurs conditions de vie. En optant pour la décentralisation les responsables congolais ont voulu réalisées une réforme de l'Etat. Ils ont voulu rencontrer l'Etat sur ses missions fondamentales qu'on appelle « régalienne ». Ils ont voulu ensuite promouvoir la démocratie à la base en rapprochant les citoyens et les élus, ils ont voulu impliquer les citoyens dans le choix qui leurs concernent directement, cela se fera grâce aux élections de « proximité » : les citoyens pourront choisir des personnes qu'ils connaissent vraiment.

Les responsables congolais ont voulu promouvoir le développement local, mobiliser les citoyens autour d'un idéal commun, construire avec eux une vision à moyen et long terme de leur développement et finalement mettre en œuvre un plan de développement élaboré ensemble qui réponde aux besoins et aux attentes de la population.

La mise en application de la loi sur la décentralisation, la volonté de décentraliser devra non seulement s'exprimer clairement mais devra se pratiquer par le respect de la hiérarchie, de la répartition claire des compétences entre l'administration centrale et les entités décentralisées.

## CONCLUSION

Aux termes de cette réflexion scientifique, nous disons que l'effectivité de la décentralisation n'est pas seulement une question de la volonté politique des dirigeants au niveau national, mais c'est une obligation constitutionnelle et ce, dans le but ultime de favoriser le développement harmonieux et équilibré à partir de la base, pour afin occasionner le développement national.

Tout au long de notre réflexion, nous avons passé en revue quelques notions de base relative à la décentralisation notamment la définition, le fondement, les avantages et les inconvénients.

Ensuite, nous avons décortiqué l'inefficacité de la décentralisation avec comme indice la non organisation des élections au niveau des entités territoriales décentralisées.

Enfin, il nous a été impérieux de faire un survol sur le sous-développement des ETD qui est la conséquence logique de cette inefficacité de la décentralisation ; chose qui entrave même la démocratie participative.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- CHEICK MOHAMED SAMAKE, *La décentralisation dans les ETD*, conception INADES FORMATION CONGO, financé par l'USAID, décembre 2009 ;
- ISANGO IW, « La décentralisation territoriale à l'heure du découpage administratif quelques perspectives », in *Acte de sixième journée de la Faculté des Sciences Sociales*, Presses universitaires de Lubumbashi ;
- KADONY NGUWAY KPALAINGU, « Reconstruction de l'Etat : défi de la décentralisation et de la gouvernance locale de la 3<sup>ème</sup> République en République Démocratique du Congo », 2002 ;
- La loi n°11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections Présidentielle, Législatives, Provinciales, Urbaines, Municipales et Locales ;
- Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces ;
- MABIALA MANTUBA NGOMA PAMPHILE, *Le processus de décentralisation en RDC*, publication de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009 ;
- VUNDUAWAWE TEPEMAKO, « La décentralisation territoriale des responsabilités au Zaïre. Pourquoi et comment ? », 1<sup>ère</sup> partie, in *Zaïre-Afrique* n°165.