M.E.S., Numéro 142, Vol. 2, septembre – octobre 2025
https://www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N°ISSN (en ligne) : 2790-3109
N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Revue Internationale des Dynamiques Sociales

Mouvements et Enjeux Sociaux

Kinshasa, septembre - octobre 2025

DECENTRALISATION TERRITORIALE EN RD CONGO (2006–2016) :
entre ambition constitutionnelle et non-effectivite pratique

par

José MOSALA IMBONGO
Chef de Travaux, Faculté des Sciences Sociales,
Département des Sciences Politiques et Administratives,
Université de Kinshasa

Résumé

Le présent article analyse la non-effectivité de la décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo sur la période 2006–2016, malgré l'option constitutionnelle d'un État unitaire fortement décentralisé consacrée par la Constitution du 18 février 2006. À partir d'une démarche qualitative, essentiellement documentaire et analytique, il confronte le modèle de décentralisation dessiné par les textes (Constitution, lois organiques, législation financière, cadre stratégique, dispositifs institutionnels tels que le Conseil national et la CTAD) aux pratiques observées sur le terrain. L'étude montre que l'absence d'élections urbaines, municipales et locales, le maintien des structures issues du décret-loi de 1998, la faiblesse des transferts financiers et la persistance de logiques centralisatrices ont transformé la décentralisation en « projet suspendu », davantage présent dans les discours que dans la réalité institutionnelle.

Les résultats confirment que cette non-effectivité a des conséquences majeures : retard du développement local, faible légitimité démocratique des autorités territoriales, dualité entre droit et pratiques, politisation de l'administration locale et reproduction d'un modèle de gouvernance fortement centralisé. L'article identifie toutefois les conditions d'une relance du processus : clarification d'un domaine propre d'affaires locales, mise en place d'organes élus à tous les niveaux, tutelle limitée et respectueuse de la libre administration, sécurisation des ressources financières locales, renforcement des capacités administratives et techniques, ainsi qu'une volonté politique durable ouverte à la participation citoyenne. Il plaide ainsi pour une décentralisation effectivement appliquée, capable de devenir un véritable levier de gouvernance démocratique et de développement territorial en RDC.

Mots-clés : *décentralisation territoriale, République Démocratique du Congo, gouvernance locale, Entités territoriales décentralisées, non-effectivité des réformes, développement local.*

Abstract

This article analyzes the ineffectiveness of territorial decentralization in the Democratic Republic of Congo during the period 2006–2016, despite the constitutional option of a highly decentralized unitary state enshrined in the Constitution of February 18, 2006. Using a qualitative approach, primarily documentary and analytical, it compares the decentralization model outlined by the texts (Constitution, organic laws, financial legislation, strategic framework, institutional mechanisms such as the National Council and the CTAD) with the practices observed on the ground. The study shows that the absence of urban, municipal, and local elections, the maintenance of structures from the 1998 decree-law, the weakness of financial transfers, and the persistence of centralizing logics have transformed decentralization into a "suspended project," more present in discourse than in institutional reality.

The results confirm that this non-effectiveness has major consequences: delay in local development, weak democratic legitimacy of territorial authorities, duality between law and practices, politicization of local administration, and reproduction of a highly centralized governance model. However, the article identifies the conditions for a revival of the process: clarification of a specific domain of local affairs, establishment of elected bodies at all levels, limited oversight that respects free administration, securing local financial resources, strengthening administrative and technical capacities, as well as a sustainable political will open to citizen participation. He thus advocates for effectively implemented decentralization, capable of becoming a true lever for democratic governance and territorial development in the DRC.

INTRODUCTION

Dans les États contemporains, en particulier les États unitaires, la décentralisation s'impose comme un instrument central de réorganisation du pouvoir et de renégociation des rapports entre centre et périphérie. En droit administratif, elle renvoie classiquement à la reconnaissance de la personnalité juridique à des collectivités infra-étatiques dotées de compétences propres et soumises non plus à la hiérarchie, mais à un contrôle de tutelle limité (Hauriou, 1933 ; Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020). Au-delà de cette définition juridique, la décentralisation est désormais investie d'enjeux démocratiques, économiques et de gouvernance : elle est pensée comme un levier de rapprochement de l'État des citoyens, de lutte contre la pauvreté et de promotion du développement local (Kasongo Mungongo, 2019).

En Afrique, de nombreux pays ont inscrit la décentralisation dans leurs Constitutions en réponse à la centralisation héritée de la période coloniale et postcoloniale, jugée coûteuse en termes de gouvernance, de corruption et d'efficacité de l'action publique (Banque mondiale, 2004). La République Démocratique du

Congo (RDC) s'inscrit dans cette dynamique. La Constitution du 18 février 2006 consacre l'option d'un État unitaire fortement décentralisé, organisant le territoire en provinces et entités territoriales décentralisées (ETD) – villes, communes, secteurs et chefferies – dotées d'organes élus, de compétences propres et d'une autonomie de gestion de leurs ressources (Djoli Eseng'ekeli, 2019 ; Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020).

Pourtant, plus d'une décennie après l'adoption de cette Constitution, un décalage persistant apparaît entre la proclamation juridique et la mise en œuvre effective de la décentralisation. Certes, un cadre légal et institutionnel a été progressivement adopté (élections provinciales de 2006, installation des assemblées et gouvernements provinciaux en 2007, Forum national sur la décentralisation en 2007, création de la Cellule technique d'appui à la décentralisation – CTAD, adoption de diverses lois organiques et financières) (CTAD, 2013). Mais, dans les faits, la décentralisation territoriale reste largement inachevée : non-organisation des élections urbaines, municipales et locales, maintien de structures transitoires issues du décret-loi n°081 de 1998, incertitudes sur les ressources des provinces et des ETD, persistance de logiques centralisatrices.

C'est cette tension entre ambition constitutionnelle et non-effectivité pratique qui constitue l'objet de la présente étude. En se concentrant sur la période 2006–2016, correspondant à la première décennie de la Troisième République, l'article vise à comprendre pourquoi une réforme présentée comme structurante pour l'État et pour le développement local demeure, en grande partie, un projet suspendu.

I. PROBLEMATIQUE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

La doctrine souligne à la fois l'ampleur de l'ambition portée par la Constitution de 2006 et le caractère limité de sa traduction concrète en matière de décentralisation (Kasongo Mungongo, 2019 ; Djoli Eseng'ekeli, 2019 ; Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020). Alors que les textes organisent un État unitaire fortement décentralisé, la réalité se caractérise par : l'absence d'élections locales, la non-installation des ETD conformes à la loi organique, la faiblesse des transferts de compétences et de ressources, ainsi qu'une volonté politique ambivalente au niveau central.

Dès lors, la question centrale qui guide ce travail est la suivante : La décentralisation territoriale en RDC, telle que consacrée par la Constitution de 2006, constitue-t-elle une réforme effectivement mise en œuvre ou demeure-t-elle, sur la période 2006–2016, un projet largement inachevé ?

Cette interrogation se décline en trois questions spécifiques :

- quels sont les principaux facteurs de blocage de la décentralisation territoriale concrète et véritable en RDC ?
- quels sont les corollaires de la non-mise en œuvre effective de la décentralisation sur la gouvernance locale et le développement des ETD ?
- dans quelle mesure une décentralisation réellement appliquée pourrait-elle contribuer à un développement accéléré des entités locales et à la consolidation de la démocratie ?

L'hypothèse générale est que, malgré un cadre constitutionnel et légal avancé, la décentralisation territoriale en RDC est restée largement non effective entre 2006 et 2016 en raison de la combinaison d'une volonté politique limitée, de l'absence d'élections locales, de la faiblesse des mécanismes de financement et de la persistance de logiques centralisatrices, transformant la réforme en référentiel rhétorique plus qu'en outil de gouvernance et de développement.

L'étude adopte une démarche qualitative de type documentaire et analytique, à la croisée du droit public et de la science politique. Elle repose sur l'exploitation systématique de trois catégories de sources :

- les textes normatifs : Constitution du 18 février 2006 ; lois organiques sur la libre administration des provinces et sur les ETD ; législation sur les finances publiques et les rétrocessions ; décret-loi n°081 du 2 juillet 1998 sur l'organisation territoriale et administrative.
- les documents politiques et institutionnels : résolutions du Forum national sur la décentralisation (2007) ; rapports et outils produits par la CTAD et les ministères compétents ; documents de partenaires techniques et financiers impliqués dans l'appui à la décentralisation (CTAD, 2013).
- la littérature scientifique et doctrinale relative à la décentralisation en RDC et à la gouvernance territoriale (Hauriou, 1933 ; Kasongo Mungongo, 2019 ; Djoli Eseng'ekeli, 2019 ; Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020).

La période 2006–2016 a été retenue car elle couvre la première décennie d'application de la Constitution de la Troisième République, incluant l'adoption des principaux textes et la phase initiale de mise en œuvre. L'analyse consiste à confronter le modèle de décentralisation tel que dessiné par les textes aux dispositifs effectivement mis en place et aux constats des rapports officiels et des travaux scientifiques,

afin d'identifier les écarts entre normes et pratiques. Ces écarts sont ensuite interprétés à la lumière des enjeux politiques, financiers et administratifs qui structurent le processus.

Cette approche permet d'appréhender la non-effectivité de la décentralisation non pas comme une simple « imperfection technique » mais comme le produit de rapports de force et de choix politiques, et de dégager les conditions d'une éventuelle relance du processus en faveur d'une gouvernance territoriale plus démocratique et plus efficace.

II. LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN RDC : OBJECTIFS, MISE EN ŒUVRE ET CADRES DE REFERENCE (2006–2016)

En République Démocratique du Congo, les objectifs assignés à la décentralisation s'inscrivent dans la lignée de ceux poursuivis dans de nombreux pays africains : approfondir la démocratie locale, promouvoir le développement local et lutter contre la pauvreté à partir de la base (Kasongo Mungongo, 2019). La Constitution du 18 février 2006 et les textes qui en découlent présentent la décentralisation comme un levier de transformation des modes de gestion des affaires publiques, visant à rapprocher l'État des citoyens, à renforcer la participation des populations et à réduire les inégalités territoriales (Djoli Eseng'ekeli, 2019 ; Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020).

Sur le plan de la mise en œuvre, le processus de décentralisation engagé à partir de 2006 a d'abord connu plusieurs avancées. L'organisation des élections provinciales, suivie de l'installation des assemblées et gouvernements provinciaux en 2007, a permis de matérialiser un premier niveau de transfert de pouvoir vers les provinces. Dans la foulée, l'État s'est doté d'un cadre institutionnel spécifique : organisation, en 2007, du Forum national sur la décentralisation ; création du Conseil national de mise en œuvre de la décentralisation et des mécanismes de suivi prévus par les textes ; mise en place, au sein du ministère en charge de la décentralisation, d'une Cellule technique d'appui à la décentralisation (CTAD) chargée d'accompagner techniquement la réforme (CTAD, 2013). L'élaboration d'un cadre stratégique de la décentralisation a également permis de définir des axes d'action, parmi lesquels le renforcement des capacités, le développement des outils de planification, la coordination entre l'État central et les provinces, ainsi que le financement du processus.

Parallèlement, un cadre légal étoffé a été adopté par le Parlement puis promulgué par le Président de la République : lois organiques sur la libre administration des provinces et sur la composition, l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées ; loi fixant les subdivisions à l'intérieur des provinces ; lois relatives aux marchés publics et aux finances publiques ; ordonnances-lois déterminant la nomenclature et la répartition des impôts, taxes et redevances des provinces et des ETD. Cet ensemble normatif dessine un modèle d'État unitaire fortement décentralisé, articulant l'État, les provinces et les entités territoriales décentralisées autour de compétences et de ressources distinctes mais complémentaires (Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020).

Cependant, malgré ces avancées, le processus reste confronté à des défis majeurs qui conditionnent sa réussite : appropriation de la réforme par les acteurs et par la population ; maintien de la paix et de la sécurité ; existence d'une volonté politique constante ; élaboration d'une vision commune entre centre et périphérie ; solidarité nationale ; progressivité assumée dans la mise en œuvre ; bonne gouvernance locale ; financement suffisant et prévisible ; renforcement des capacités des différents acteurs ; surtout, organisation des élections urbaines, municipales et locales, sans lesquelles les ETD ne peuvent fonctionner conformément à la Constitution et à la loi organique (Kasongo Mungongo, 2019 ; CTAD, 2013).

L'ensemble de ces éléments montre que, si la RDC s'est dotée d'objectifs clairs, d'institutions dédiées et d'un cadre légal relativement complet, la décentralisation demeure un processus inachevé, pris entre un volontarisme normatif affiché et des contraintes politiques, financières et administratives persistantes. C'est ce qui justifie l'analyse, dans la section suivante, des manifestations concrètes de l'échec partiel ou de la non-effectivité de la décentralisation territoriale sur la période 2006–2016.

III. UN BILAN LARGEMENT NEGATIF : MANIFESTATIONS DE LA NON-EFFECTIVITE DE LA DECENTRALISATION (2006–2016)

Malgré l'option constitutionnelle claire en faveur d'un État unitaire fortement décentralisé, le bilan de la première décennie de mise en œuvre de la décentralisation en RDC apparaît largement négatif. Entre 2006 et 2016, la réforme demeure, pour l'essentiel, inachevée et partiellement appliquée, tant au niveau des entités territoriales décentralisées (ETD) qu'au niveau des provinces.

3.1. L'absence d'entités territoriales décentralisées conformes aux textes

L'article 3 de la Constitution de 2006 prévoit que, à côté des entités territoriales « régionalisées » que sont les provinces et la ville de Kinshasa, la RDC est composée d'entités territoriales décentralisées – villes,

communes, secteurs et chefferies – jouissant de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques (Constitution, 2006 ; Djoli Eseng'ekeli, 2019). En droit, ces entités doivent disposer d'organes élus, d'un pouvoir réglementaire local, de la liberté contractuelle et de ressources financières propres (Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020).

Or, sur la période 2006–2016, ces ETD ne sont pas mises en place conformément aux exigences constitutionnelles et légales. Les villes, communes, secteurs et chefferies continuent à fonctionner, pour l'essentiel, sur la base des structures prévues par le décret-loi n°081 du 2 juillet 1998, adopté dans un contexte antérieur à la Troisième République. En d'autres termes, le pays fonctionne encore avec des entités administratives transitoires, alors même que la Constitution et la loi organique n°08/016 ont redéfini le statut et le mode de gouvernance des ETD.

Cette situation résulte principalement de la non-organisation des élections urbaines, municipales et locales, pourtant expressément prévues par la Constitution. Sans ces scrutins, il n'est pas possible de constituer les conseils élus et les exécutifs locaux qui conditionnent l'autonomie organique des ETD (Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020). En l'absence de ces organes, la décentralisation territoriale reste un projet virtuel, inscrit dans les textes mais sans réalité institutionnelle sur le terrain.

3.2. Corollaires de la non-mise en œuvre effective

L'absence de mise en œuvre effective de la décentralisation territoriale produit plusieurs corollaires que l'on peut regrouper autour de trois dimensions.

Premièrement, le processus de développement local se trouve retardé et fragilisé. La décentralisation est censée promouvoir un mode de développement fondé sur la valorisation locale des ressources naturelles, humaines et financières, à partir de projets portés par les territoires eux-mêmes (Kasongo Mungongo, 2019). En l'absence d'ETD fonctionnelles, ces dynamiques restent embryonnaires ou dépendantes de logiques centralisées et de programmes exogènes, limitant la capacité des territoires à définir et réaliser leurs propres priorités de développement.

Deuxièmement, la dualité institutionnelle entre le droit et la pratique entretient une confusion structurelle. D'un côté, les textes constitutionnels et organiques définissent un nouveau paysage territorial et de nouvelles compétences ; de l'autre, ce sont les entités issues du décret-loi de 1998 qui continuent à fonctionner, avec des autorités souvent nommées, peu légitimées par le suffrage et faiblement encadrées par des mécanismes de reddition de comptes. Cette dualité alimente une incertitude juridique et institutionnelle défavorable à la bonne gouvernance locale.

Troisièmement, la non-effectivité de la décentralisation nourrit des logiques de politisation et de fragmentation. L'absence d'élections locales, la persistance de nominations et le poids des appartenances ethno-tribales ou partisanes dans l'accès aux responsabilités locales contribuent à renforcer des pratiques clientélistes et à politiser l'administration territoriale, au détriment d'une gestion professionnelle et orientée vers l'intérêt général (Kasongo Mungongo, 2019).

3.3. Une décentralisation oubliée, trahie et déviée

Au-delà de ces constats structurels, plusieurs études convergent pour parler d'une décentralisation « oubliée » ou « trahie ». Du point de vue pratique, la décentralisation n'a pas connu, entre 2006 et 2016, une application totale et stricte conforme à la lettre et à l'esprit des textes constitutionnels. Dans un contexte marqué par des guerres récurrentes, des conflits ethniques et linguistiques et par une autorité de l'État inégalement affirmée sur le territoire national, la priorité politique a souvent été donnée à d'autres enjeux que l'installation des ETD et la consolidation des institutions provinciales.

Des évaluations menées par l'Association internationale des maires francophones (AIMF) et par la CTAD dressent un bilan particulièrement sévère. Une étude de l'AIMF conclut au caractère insignifiant du travail accompli par les assemblées provinciales au cours des six premières années de leur fonctionnement, en termes de production d'édits et de contrôle de l'action gouvernementale (AIMF, s.d.). Une étude comparable réalisée par la CTAD en 2010 aboutit au même diagnostic, tout en cherchant à minimiser la responsabilité directe des autorités politiques centrales dans cet échec (CTAD, 2010).

Ces constats s'inscrivent dans un contexte plus large d'abandon progressif des provinces par le pouvoir central et par les partis politiques. Les autorités provinciales, déjà fragilisées par le manque de moyens financiers, logistiques et humains, ne bénéficient ni d'un accompagnement soutenu de l'État central, ni d'un soutien stratégique de leurs formations politiques. Les débats internes aux partis portent rarement sur les enjeux de la décentralisation ou sur les difficultés rencontrées par les exécutifs provinciaux, ce qui renforce le sentiment d'isolement institutionnel au niveau local.

Dans ce contexte, certains auteurs évoquent une « décentralisation oubliée dans le berceau » : l'enthousiasme affiché au lendemain des élections de 2006–2007 est rapidement retombé, et le pouvoir central a cessé de considérer la décentralisation comme une priorité politique une fois assuré qu'elle ne remettrait pas en cause ses propres marges de manœuvre (Kasongo Mungongo, 2019). La décentralisation apparaît alors comme une réforme partiellement neutralisée, maintenue dans les textes mais peu investie dans les faits.

Au total, l'analyse de la période 2006–2016 conduit à considérer que la décentralisation territoriale en RDC se caractérise moins par son effectivité que par ses blocages : non-appropriation de la Constitution et des lois relatives à la décentralisation, coût de financement jugé trop élevé au regard de la faiblesse des finances publiques et locales, insuffisance de la volonté politique pour organiser les élections locales et pour transférer réellement compétences et ressources aux entités territoriales (Kasongo Mungongo, 2019 ; Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020).

Cette configuration justifie, dans la suite de l'article, une réflexion sur les conditions minimales d'une relance du processus – conditions déjà identifiées par la doctrine, notamment la reconnaissance d'un domaine propre d'affaires locales, l'existence d'organes élus disposant d'une réelle autonomie, l'instauration d'une tutelle limitée et la mise en place d'une bonne gouvernance administrative, territoriale et financière (Vunduawe te Pemako, 2020).

IV. CONDITIONS D'UNE DECENTRALISATION TERRITORIALE EFFECTIVE EN RDC

L'analyse de la période 2006–2016 montre que la non-effectivité de la décentralisation en RDC ne tient pas seulement à des « retards techniques », mais renvoie à des conditions politiques, juridiques, financières et administratives non réunies. La littérature sur la décentralisation, en particulier en contexte africain, identifie un certain nombre de conditions minimales qu'il est possible de transposer au cas congolais (Hauriou, 1933 ; Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020 ; Djoli Eseng'ekeli, 2019 ; Kasongo Mungongo, 2019).

4.1. Un domaine propre d'affaires locales clairement reconnu

Une première condition tient à la délimitation claire d'un domaine propre d'affaires locales. Dans la perspective classique de la décentralisation, les collectivités territoriales ne peuvent être des acteurs pertinents de la gouvernance que si elles disposent d'un noyau de compétences qui leur appartiennent en propre et sur lesquelles l'État central ne peut intervenir qu'à titre subsidiaire (Hauriou, 1933).

En RDC, la Constitution de 2006 et les lois organiques définissent des compétences attribuées aux provinces et aux entités territoriales décentralisées. Cependant, la portée réelle de ces compétences reste limitée par l'absence de mise en place des organes locaux élus et par l'insuffisance des textes d'application. Une décentralisation effective suppose donc non seulement la clarification et la stabilisation des domaines de compétence entre État, provinces et ETD, mais aussi la garantie qu'aucune autorité centrale ne puisse, en pratique, neutraliser ces compétences par des instructions ou des interventions constantes (Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020).

4.2. Des organes élus, légitimes et responsables

Une deuxième condition concerne l'existence d'organes élus à tous les niveaux décentralisés. La décentralisation ne se réduit pas à une déconcentration des services ; elle suppose une légitimation démocratique des autorités locales par le suffrage universel (Djoli Eseng'ekeli, 2019).

En RDC, l'absence d'élections urbaines, municipales et locales empêche la constitution de conseils et d'exécutifs légitimes au niveau des ETD. La tenue de ces scrutins constitue un préalable incontournable à toute décentralisation effective : sans représentants élus, il n'y a ni libre administration, ni responsabilité politique des autorités locales devant la population. L'organisation des élections locales, longtemps reportée, apparaît ainsi comme la clé de voûte de la réforme, car elle conditionne l'autonomie organique et politique des entités territoriales.

4.3. Une tutelle de l'État limitée et respectueuse de l'autonomie locale

Une troisième condition tient à la définition d'un régime de tutelle limité, compatible avec la libre administration des collectivités. En droit administratif, la tutelle est conçue comme un mécanisme de contrôle de légalité et, à titre exceptionnel, d'opportunité, mais ne doit pas se transformer en hiérarchie déguisée (Hauriou, 1933).

En RDC, la persistance de pratiques centralisatrices et la confusion entre tutelle administrative et subordination politique contribuent à réduire la marge de manœuvre des provinces et des ETD. Une décentralisation effective requiert la révision des pratiques de tutelle pour les aligner sur les principes constitutionnels : contrôle a posteriori, centré sur la légalité des actes, réduction des ingérences politiques,

recours à des mécanismes juridictionnels en cas de litige (Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020). Cela suppose également un encadrement plus clair des pouvoirs des gouverneurs et des autorités déconcentrées vis-à-vis des organes élus locaux.

4.4. Des ressources financières suffisantes, prévisibles et sécurisées

La quatrième condition est de nature financière : il ne peut y avoir de décentralisation effective sans ressources suffisantes, prévisibles et sécurisées au profit des collectivités territoriales (Kasongo Mungongo, 2019). La Constitution congolaise et les lois de finances prévoient un système de rétrocessions et de partages de recettes entre l'État central, les provinces et les ETD. Toutefois, dans la pratique, les transferts sont souvent irréguliers, incomplets ou insuffisants, ce qui fragilise la capacité d'action des entités subnationales.

Une réforme effective implique :

- l'application stricte des mécanismes de rétrocession prévus par les textes ;
- la clarification des ressources propres des provinces et des ETD (impôts, taxes, redevances locales) ;
- le renforcement des capacités locales en matière de mobilisation des recettes et de gestion budgétaire ;
- des mécanismes de péréquation permettant de réduire les inégalités entre territoires riches et pauvres.

Sans cette base financière, la décentralisation risque de se limiter à un transfert de charges sans transfert de moyens, ce qui alimente l'ineffectivité et le discrédit de la réforme.

4.5. Des capacités administratives et techniques consolidées

La cinquième condition concerne les capacités administratives, techniques et humaines au niveau des provinces et des ETD. La création d'institutions locales ne suffit pas ; encore faut-il que celles-ci disposent de personnels formés, stables et capables de concevoir, exécuter et évaluer des politiques publiques (CTAD, 2013).

En RDC, le déficit de compétences locales – en matière de planification, de finance publique, de gestion des services sociaux de base, ou encore de maîtrise des procédures de marchés publics – constitue un obstacle important. Une décentralisation effective suppose donc des programmes de renforcement des capacités structurés, associant État central, partenaires techniques et financiers, et institutions de formation (écoles d'administration, universités). Ces programmes doivent viser non seulement les élus, mais aussi les cadres administratifs et techniques qui assurent le fonctionnement quotidien des entités territoriales.

4.6. Une volonté politique ouverte à la participation citoyenne

Enfin, une condition transversale est celle d'une volonté politique durable de porter la décentralisation et de l'ouvrir à la participation citoyenne. La période 2006–2016 a été marquée par une priorité accordée à d'autres enjeux (sécurité, stabilisation, recomposition politique), reléguant souvent la décentralisation au second plan. Or, une réforme de cette nature ne peut aboutir sans un engagement clair et constant du pouvoir central, des partis politiques et des élites locales (Kasongo Mungongo, 2019).

Parallèlement, la décentralisation n'a de sens que si elle permet une implication accrue des citoyens, des organisations de la société civile et des acteurs économiques dans la gestion des affaires locales : mécanismes de consultation, budgets participatifs, forums locaux de développement, dispositifs de redevabilité sociale, etc. Ces instruments contribuent à renforcer la légitimité des autorités locales, à améliorer la transparence et à orienter les politiques territoriales vers les besoins réels des populations.

En résumé, la décentralisation territoriale en RDC ne pourra devenir effective que si ces conditions – domaine propre d'affaires locales, organes élus, tutelle limitée, ressources financières adéquates, capacités administratives renforcées et volonté politique participative – sont progressivement réunies et articulées dans une stratégie cohérente. La conclusion de l'article pourra revenir sur ces exigences en montrant en quoi leur réalisation conditionne la transformation de la décentralisation, aujourd'hui largement inachevée, en véritable levier de gouvernance démocratique et de développement territorial.

CONCLUSION

L'analyse de la période 2006–2016 met en évidence un décalage majeur entre l'ambition constitutionnelle de la décentralisation en RDC et sa mise en œuvre réelle. Bien que la Constitution de 2006 consacre un État unitaire fortement décentralisé et qu'un cadre juridique et institutionnel relativement complet ait été adopté (lois organiques, Conseil national de mise en œuvre, CTAD, cadre stratégique), la réforme reste largement inachevée : absence d'élections urbaines, municipales et locales, non-installation des ETD conformément aux textes, maintien des structures transitoires issues du décret-loi de 1998 (Djoli

Eseng'ekeli, 2019 ; Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020). L'hypothèse d'une décentralisation peu effective se trouve ainsi confirmée, la réforme demeurant davantage un « projet suspendu » qu'un véritable instrument de gouvernance territoriale (Kasongo Mungongo, 2019).

Les conséquences de cette non-effectivité sont multiples : retard du développement local, faible légitimité démocratique des autorités territoriales, dualité entre droit et pratiques, politisation de l'administration et centralisation persistante des décisions. Les travaux de l'AIMF et de la CTAD soulignent le caractère modeste des résultats obtenus par les institutions provinciales, en pointant le manque de moyens, l'insuffisance de l'accompagnement du pouvoir central et l'ambiguïté des choix politiques (CTAD, 2013). Pour autant, la décentralisation demeure un horizon pertinent pour la reconstruction de l'État et la promotion du développement local en RDC, à condition de la rendre réellement opérante par l'organisation des élections locales, la consolidation des institutions provinciales et locales et l'effectivité des transferts de compétences et de ressources.

Les conditions d'une décentralisation effective – clarification d'un domaine propre d'affaires locales, existence d'organes élus, tutelle limitée, ressources financières suffisantes, renforcement des capacités administratives et techniques, volonté politique durable et participation citoyenne – constituent autant de leviers sur lesquels il est possible d'agir (Hauriou, 1933 ; Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020 ; Kasongo Mungongo, 2019). Cette étude, essentiellement documentaire et analytique, invite à articuler l'analyse juridique des dispositifs avec l'examen des rapports de force politiques et des contraintes financières concrètes. Elle ouvre, enfin, des perspectives pour des recherches empiriques plus approfondies (études de cas, enquêtes de terrain, analyses financières) afin d'identifier, au-delà du constat d'échec, les espaces d'innovation et de résilience susceptibles de servir de base à une relance progressive de la décentralisation en RDC.

BIBLIOGRAPHIE

- Académie française, *Dictionnaire Larousse*. Paris : Larousse, 1977.
- Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation – CTAD, Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières (2013). *La décentralisation en bref*. Kinshasa, RDC.
- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que révisée.
- Constitution du 1er août 1964 de la République du Zaïre (RDC).
- Décret du 10 mai 1957, *Bulletin officiel*, 1957, p. 1254 ; reproduit dans *Codes Piron*, t. 2, 1960.
- Décret du 13 octobre 1959, *Bulletin administratif*, 1959 ; reproduit dans *Codes Piron*, t. 2, 1960.
- Décret du 23 novembre 1931, *Bulletin officiel du Congo belge*, 1931.
- Décret n°92-604 du 1er juillet 1992 portant Charte de la déconcentration, tel que modifié et complété par le décret n°97-463 du 9 mai 1997, in *Code administratif*, 36e éd., Paris, Dalloz, 2013.
- DJOLI ESENG'EKELI, J., *Droit constitutionnel*. Tome 1 : Principes fondamentaux. Collection Mateya « DJES ». Kinshasa, 2019.
- Forum national sur la décentralisation en République Démocratique du Congo (2007). *La mise en œuvre de la décentralisation*. Kinshasa.
- GEROLD, G., « La RDC : l'échec des pouvoirs provinciaux, une nouvelle étape dans la déconstruction de la Troisième République ». *Observation des Grands Lacs en Afrique*, Note n°7, 2013.
- HAURIOU, M., *Précis de droit administratif et de droit public*. 12e éd. Paris : Sirey, 1933.
- KASONGO MUNGONGO, E., *La gouvernance des entités territoriales décentralisées : défis et enjeux de la gestion des finances publiques communales à Kinshasa*. Paris : L'Harmattan, 2019.
- Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
- Union européenne (2007). « Decentralisation » [ressource en ligne]. Disponible sur : http://www.decentralisation.unioneuropeenne.org
- VUNDUAWE te PEMAKO, F. & MBOKO DJ'ANDIMA, J.-M., *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*. 2e éd. Bruxelles : Bruylant, 2020.