

La Décentralisation Comme Facteur D'administration De Proximité En République Démocratique Du Congo : Analyse De La Période 2011-2015

EMONGO Joseph Joel¹

¹Enseignant et chercheur en sciences politiques et administratives, Université Pédagogique Nationale (UPN)

Spécialité: Décentralisation

Contacts: +243 89 61 52 207; 83 052 06 54

Auteur correspondant: EMONGO Joseph Joel, emongojjj@email.com



Résumé : Cet article analyse le rôle de la décentralisation comme facteur d'administration de proximité en République Démocratique du Congo (RDC) durant la période 2011-2015. À travers une méthodologie structuro-fonctionnaliste combinant la technique documentaire, l'interview libre et l'observation directe, cette étude examine dans quelle mesure le système décentralisateur institué par la Constitution du 18 février 2006 a permis de rapprocher l'administration des administrés. Les résultats révèlent que malgré les dispositions constitutionnelles et le nouveau découpage territorial en 26 provinces, l'administration de proximité n'a pas été pleinement réalisée. Les obstacles principaux identifiés sont l'absence d'élections locales, l'irrespect de la rétrocession financière de 40%, le manque d'infrastructures et le maintien d'une logique centralisatrice. L'étude conclut que la décentralisation demeure le meilleur mode d'organisation territoriale pour un pays de dimensions continentales comme la RDC, à condition que soient respectés les neuf principes fondamentaux et que le gouvernement central manifeste une volonté politique réelle.

Mots-clés : Décentralisation, Administration de proximité, RDC, Gouvernance locale, Développement territorial

Abstract: This article analyzes the role of decentralization as a factor of proximity administration in the Democratic Republic of Congo (DRC) during the period 2011-2015. Through a structural-functional methodology combining documentary research, free interviews and direct observation, this study examines the extent to which the decentralized system established by the Constitution of February 18, 2006 brought administration closer to citizens. The results reveal that despite constitutional provisions and the new territorial division into 26 provinces, proximity administration was not fully achieved. The main obstacles identified are the absence of local elections, non-compliance with the 40% financial retrocession, lack of infrastructure, and the persistence of centralized logic. The study concludes that decentralization remains the best mode of territorial organization for a country of continental dimensions like the DRC, provided that the nine fundamental principles are respected and the central government demonstrates genuine political will.

Keywords: Decentralization, Proximity Administration, DRC, Local Governance, Territorial Development.

1. INTRODUCTION

La République Démocratique du Congo (RDC), avec une superficie d'environ 2 345 000 km² et une population dépassant les 80 millions d'habitants, fait face à des défis considérables en matière d'organisation territoriale et administrative. Depuis son accession à l'indépendance en 1960, le pays a connu une succession de réformes administratives oscillant entre centralisation, fédéralisme, déconcentration et décentralisation. La Constitution du 18 février 2006 a opté résolument pour la décentralisation comme mode de gestion de l'État, marquant ainsi un tournant décisif dans la quête d'une administration plus proche des citoyens.

L'administration de proximité se définit comme une administration publique située dans le plus proche voisinage de la population, exercée par des dirigeants issus de la population locale, gérant leurs entités avec une autonomie administrative, politique et juridique (Vunduawe Te Pemako, 2009). Cette forme d'administration vise à rapprocher l'administration des administrés, à améliorer la qualité des services publics et à promouvoir la participation citoyenne à la gestion des affaires locales.

La problématique centrale de cette recherche s'articule autour de la question suivante : dans quelle mesure la décentralisation, telle qu'appliquée en RDC entre 2011 et 2015, a-t-elle constitué un facteur effectif d'administration de proximité ? Cette période est particulièrement significative car elle correspond à la mise en œuvre du nouveau découpage territorial (passage de 11 à 26 provinces) et à la révision constitutionnelle de janvier 2011.

2. CADRE CONCEPTUEL ET THÉORIQUE

2.1. La décentralisation : définition et principes fondamentaux

La décentralisation est définie comme le transfert d'une partie du pouvoir et des ressources de l'État national à des instances régionales ou locales, constituant une réforme politique par laquelle le gouvernement central cède formellement des prérogatives à des acteurs et institutions à des niveaux plus bas de la hiérarchie politique, administrative et territoriale (Djema Basele, 2014). Selon Maffelly-Maffelly Makambo (2014), la décentralisation signifie l'auto-administration des collectivités locales, où le pouvoir central se borne à surveiller la manière dont celles-ci pourvoient à leur bon fonctionnement.

La décentralisation repose sur neuf principes fondamentaux : la subsidiarité, l'autonomie, l'efficacité, la proximité, la valorisation, la participation, la supériorité, la solidarité et la coopération (Mabiala Mantuba-Ngoma et al., 2009). Le principe de subsidiarité signifie que tout problème doit être résolu au niveau le plus bas où il peut l'être efficacement. L'autonomie implique que l'entité territoriale se voit reconnaître le droit de s'administrer elle-même pour certaines affaires transférées par le pouvoir central. Le principe de proximité suppose que les structures décentralisées sont théoriquement plus proches des citoyens et peuvent mener des politiques de développement plus conformes aux réalités locales.

2.2. L'administration de proximité : fondements et caractéristiques

L'administration de proximité désigne l'administration publique exercée au niveau local par des dirigeants puisés dans la population, gérant leurs entités avec une autonomie administrative, politique, juridique et jouissant d'une personnalité juridique (Vunduawe Te Pemako, 2009). Elle se distingue de l'administration centralisée par sa capacité à apporter une attention quotidienne à l'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens.

Selon Kabongo (2014), l'administration de proximité est conçue comme l'ensemble des activités que l'État assure au profit de la communauté nationale, visant l'intérêt général. Au sens organique, elle représente l'ensemble des moyens humains, techniques et matériels par lesquels les activités d'intérêt général sont assurées. Au sens sociologique, elle constitue un milieu social formé par les agents ayant des relations réciproques entre eux et avec la société en général.

L'administration de proximité présente plusieurs avantages : elle rapproche l'administration des administrés, réduit la lenteur de la fourniture des services publics, accélère la prise de décision, développe l'esprit civique et permet une meilleure prise en compte des réalités locales dans la gestion publique.

2.3. Les systèmes d'organisation administrative de l'État

L'organisation territoriale de l'État connaît plusieurs modalités. La centralisation consiste à concentrer l'ensemble des tâches administratives entre les mains de l'État, avec un seul centre de décision politique et administrative. La concentration est une forme stricte de centralisation où aucune autorité de décision n'est nommée au niveau local. La déconcentration consiste à transférer une portion des prérogatives du gouvernement central à des unités administratives locales, mais celles-ci demeurent sous le contrôle hiérarchique du pouvoir central (Kabange Ntabala, 2001).

Le fédéralisme, quant à lui, constitue un groupement de collectivités politiques qui abandonnent une portion de leurs compétences au profit d'une communauté fédérale, selon le principe « Ex pluribus unum » (unité dans la diversité). La décentralisation se situe

à mi-chemin entre l'unitarisme centralisé et le fédéralisme, offrant une autonomie réelle aux entités locales tout en maintenant l'unité nationale.

3. MÉTHODOLOGIE

Cette recherche adopte la méthode structuro-fonctionnaliste, qui consiste à analyser les structures en s'attachant aux fonctions qu'elles remplissent (Munzele et al., 2013). Cette approche permet de comprendre quels sont les impératifs fonctionnels du système de décentralisation et de dégager son impact sur le fonctionnement de l'administration congolaise.

Trois techniques complémentaires ont été mobilisées :

- (1) La technique documentaire, permettant l'étude et l'analyse de documents écrits (livres, revues, journaux, textes légaux) et non écrits (discours, médias) ;
- (2) La technique d'interview libre, consistant en des entretiens non structurés avec des cadres du Ministère de la Décentralisation et des Affaires Coutumières ;
- (3) La technique d'observation directe, réalisée lors d'un stage professionnel au secrétariat général dudit ministère.

La période d'étude (2011-2015) correspond à la deuxième législature de la Troisième République, marquée par la révision constitutionnelle de janvier 2011 et la mise en œuvre effective du nouveau découpage territorial.

4. RÉSULTATS ET DISCUSSION

4.1. Le cadre juridique et institutionnel de la décentralisation

Le cadre légal de la décentralisation en RDC est constitué de plusieurs textes fondamentaux. La Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, consacre l'option décentralisatrice. Les lois organiques n°08/012 du 31 juillet 2008 et n°08/016 du 7 octobre 2008 fixent respectivement les principes fondamentaux de la libre administration des provinces et la composition des ETD. La loi n°15/004 du 28 février 2015 détermine les modalités d'installation des nouvelles provinces.

Sur le plan institutionnel, le gouvernement a créé le Conseil National de Mise en Œuvre et de Suivi du Processus de la Décentralisation, le Comité Interministériel de Pilotage et la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD). Le Ministère de la Décentralisation et des Affaires Coutumières a été érigé en ministère d'État, témoignant de l'importance accordée à ce dossier.

Le nouveau découpage territorial a porté le nombre de provinces de 11 à 26, plus la ville de Kinshasa. Ce découpage visait à multiplier les pôles de développement sur l'immense étendue du pays. Cependant, l'installation des nouvelles provinces s'est faite par la nomination de commissaires spéciaux plutôt que par des élections, ce qui a d'emblée posé la question de la légitimité démocratique des nouvelles autorités.

4.2. Impact sur l'administration de proximité : constats et limites

L'analyse révèle que l'impact de la décentralisation sur l'administration de proximité est demeuré limité durant la période étudiée. Plusieurs facteurs expliquent cette situation :

Premièrement, l'absence d'élections locales a empêché la mise en place d'autorités réellement représentatives de la population. Les bourgmestres, présidents de conseils de ville et autres responsables des ETD sont restés des autorités nommées, soumises au pouvoir hiérarchique central. Cette situation est contraire à l'esprit de la décentralisation qui exige des dirigeants élus par la population locale et rendant compte à celle-ci (Kabange Ntabala, 2001).

Deuxièmement, l'autonomie financière des ETD n'a pas été réalisée. L'irrespect de la rétrocession de 40% des recettes nationales aux provinces et ETD a privé ces entités des moyens nécessaires à leur fonctionnement autonome. Les entités territoriales décentralisées dépendent encore largement des transferts du centre, ce qui maintient une relation de subordination économique.

Troisièmement, le manque d'infrastructures constitue un obstacle majeur. Plusieurs nouvelles provinces, telles que Tshuapa et Mongala, souffrent d'un déficit criant en bâtiments administratifs, en équipements techniques et en infrastructures de base (eau, électricité, routes). Comment une administration peut-elle fonctionner efficacement sans électricité ni moyens de transport adéquats ?

Quatrièmement, les dysfonctionnements administratifs persistent. La corruption, le népotisme, le clientélisme, le tribalisme et le détournement des deniers publics continuent de miner l'administration congolaise. L'administration de proximité, qui devait permettre une meilleure transparence et un contrôle citoyen plus efficace, n'a pas produit les effets escomptés en la matière.

4.3. L'impact sur la population et sur l'État

Au niveau de la population, la décentralisation aurait dû renforcer la souveraineté du peuple et la participation citoyenne à la gestion de la chose publique. En théorie, les structures décentralisées sont plus proches des citoyens et peuvent mener des politiques de développement plus conformes aux réalités locales. Cependant, dans la pratique, cette proximité n'a pas été traduite en une participation effective des citoyens à la prise de décision.

Au niveau de l'État, la décentralisation aurait dû contribuer à la construction de la puissance nationale, au renforcement de l'intégrité territoriale et à la réconciliation de l'administration publique avec son milieu socioculturel. Le nouveau découpage territorial et la nomination de commissaires spéciaux ont certes permis une présence administrative accrue dans certaines zones, mais cette présence reste superficielle sans les moyens et la légitimité nécessaires.

Le génie culturel territorial, qui devait être valorisé par l'administration de proximité, n'a pas été exploité. Les productions locales comme le kwanga ou le poisson evida n'ont pas fait l'objet d'une politique d'industrialisation ou d'exportation. L'administration de proximité n'a donc pas rempli son rôle de catalyseur du développement local.

4.4. Discussion

Les résultats obtenus confirment l'hypothèse de départ selon laquelle le système de décentralisation, tel que déclenché en RDC, n'a pas réalisé d'impact positif significatif sur l'administration de proximité durant la période 2011-2015. Cette situation s'explique par le fait que la décentralisation ne s'applique pas comme tel.

La comparaison avec d'autres expériences africaines est éclairante. Selon une étude de Ndengwa évaluant la situation en Afrique, la RDC figure parmi les cinq pays les moins décentralisés du continent, aux côtés du Burundi, du Bénin, du Niger et du Tchad. À l'inverse, l'Ouganda, la Namibie, le Kenya et le Ghana présentent des niveaux de décentralisation politique plus élevés.

L'échec relatif de la décentralisation congolaise ne remet pas en cause le bien-fondé du concept lui-même. Comme le souligne Mpongo Bokako (s.d.), la décentralisation est le mode de gestion qui convient le mieux aux États de grande dimension. Le problème réside dans l'absence de volonté politique du pouvoir central, qui perçoit la décentralisation comme une menace pour son autorité et ses privilèges. Les manœuvres dilatoires, les attermoissements et le refus de transférer les ressources nécessaires traduisent cette réticence.

Pour que la décentralisation produise ses effets sur l'administration de proximité, il est impératif que soient respectés les neuf principes fondamentaux, notamment la subsidiarité, l'autonomie, la participation et la proximité. Il faut également organiser des élections locales pour doter les ETD de dirigeants légitimes, respecter la rétrocession financière, et investir dans les infrastructures et la formation des ressources humaines.

5. CONCLUSION

Cette étude a analysé l'impact de la décentralisation sur l'administration de proximité en RDC durant la période 2011-2015. Les résultats montrent que malgré les avancées juridiques et institutionnelles, notamment la Constitution du 18 février 2006, les lois organiques et le nouveau découpage territorial, l'administration de proximité n'a pas été pleinement réalisée.

Les principaux obstacles identifiés sont l'absence d'élections locales, l'irrespect de la rétrocession financière, le manque d'infrastructures, le déficit de ressources humaines qualifiées et, surtout, le manque de volonté politique du pouvoir central. Ces facteurs ont maintenu une logique centralisatrice incompatible avec les exigences de la décentralisation.

La décentralisation demeure néanmoins le meilleur mode d'organisation territoriale pour un pays de dimensions continentales comme la RDC. Elle est le seul système capable de rapprocher l'administration des administrés, de promouvoir la participation citoyenne et de favoriser le développement local intégré. Pour y parvenir, il est indispensable que le gouvernement central manifeste une volonté politique réelle, que les neuf principes fondamentaux soient respectés, et que tous les acteurs (autorités centrales, provinciales, locales, société civile et population) s'approprient ce processus.

Comme le disait Patrice Emery Lumumba lors de l'indépendance, les Congolais doivent faire de leur pays le centre de rayonnement de l'Afrique. La décentralisation, si elle est effectivement appliquée, peut constituer un levier essentiel pour réaliser cette vision.

RÉFÉRENCES

- [1]. Bindungwi Ibanda, M. (2008). Comment élaborer un travail de fin de cycle ? Contenu et étapes. Kinshasa : Éditions Médiaspaul.
- [2]. Constitution de la République Démocratique du Congo. (2006, 18 février). Kinshasa.
- [3]. Djema Basele, H. (2014). La politique de la gestion des entités administratives décentralisées : Cas de la commune de Ngaliema. Travail de fin de cycle de graduat en Sciences Politiques et Administratives, UPN, Kinshasa.
- [4]. Kabange Ntabala, C. (2001). Droit administratif, Tome III : Genèse et évolution de l'organisation territoriale, politique et administrative en République Démocratique du Congo. Kinshasa : Imprimerie Saint Paul, UNIKIN.
- [5]. Kabongo, L. M. (2014-2015). Administration des villes. Cours inédit, L1 SPA/Administration, UPN, Kinshasa.
- [6]. Mabilia Mantuba-Ngoma, P., et al. (2009). Le processus de décentralisation en RDC. Kinshasa : Éditions F.K. Adenauer.
- [7]. Maffelly-Maffelly Makambo. (2014). Droit constitutionnel et institutions politiques. Kinshasa : Éditions Speed R, Collection Savoir-Faire.
- [8]. Munzele, J.-M., et al. (2013). Méthodes de recherche en sciences sociales. Kinshasa : God's Hope Collection.
- [9]. M'Pene, Z. (2015). Nations et institutions. Les transports, un atout incontournable du processus de la décentralisation en RD Congo. Congo-Afrique, 496, 419-431.
- [10]. Vunduawe Te Pemako, F. (2009). La dynamique de la décentralisation territoriale en RDC. Congo-Afrique, 32, 105-125.