



CEAPP

Centre d'Évaluation
et d'Analyse des
Politiques Publiques

BULLETIN SUR LA GOUVERNANCE LOCALE | N° 1 | SEPTEMBRE 2026

Vingt ans de décentralisation en RDC

Du texte constitutionnel à la preuve publique

EN BREF

Vingt ans après l'adoption de la Constitution du 18 février 2006, ce premier bulletin du CEAPP confronte le cadre juridique de la décentralisation aux données disponibles : contrôles de la Cour des comptes, travaux de recherche et entretiens auprès d'acteurs locaux à Kinshasa et au Sud-Kivu. Il met en évidence quatre écarts majeurs entre le texte et la pratique, et présente la manière dont le CEAPP entend les documenter.

SOMMAIRE

- 1 Ce que prévoit le cadre juridique
- 2 Pourquoi décentraliser ?
- 3 L'écart entre le texte et la pratique
- 4 Ce que cela signifie pour le citoyen
- 5 L'approche du CEAPP

MESSAGES CLÉS

- 1 Le cadre juridique de la décentralisation est complet : la Constitution, la loi organique n° 08/016 et la loi relative aux finances publiques garantissent aux ETD la libre administration, des organes élus et des ressources propres et transférées.
- 2 Les ressources prévues parviennent rarement aux ETD. Selon la Cour des comptes (2026), la quasi-totalité des provinces ne respecte pas l'obligation de rétrocession, et les paiements, lorsqu'ils existent, restent partiels et irréguliers.
- 3 En l'absence des scrutins indirects prévus par la loi, des conseillers élus cohabitent avec des exécutifs nommés qui ne leur rendent pas compte, ce qui prive le contrôle démocratique local de son effectivité.
- 4 Les capacités administratives des ETD restent fragiles et instables, et l'information budgétaire locale demeure difficile d'accès pour les citoyens.
- 5 Ces écarts peuvent être suivis à l'aide de quatre indicateurs simples et vérifiables, que le CEAPP propose de documenter avec des ETD pilotes à Kinshasa.

CHIFFRES CLÉS

40 % de la part provinciale des recettes nationales reviennent de droit aux ETD	< 10 % de la rétrocession inscrite au budget 2010 effectivement reçue par la chefferie de Kabare	3 sur 10 dollars perçus via des partenariats ville-opérateurs privés reversés à une commune de Kinshasa	20 % des projets choisis par la population réalisés dans une commune de Kinshasa	< 7 % de participation des femmes au budget participatif dans la plupart des ETD étudiées au Sud-Kivu
---	---	---	--	--

Sources : loi n° 08/016 et loi n° 11/011 ; Kanyurhi (2018) ; entretiens de terrain (2021). Détails dans le corps du texte.

Introduction

En février 2026, la Constitution du 18 février 2006 a fêté ses vingt ans. Elle a fait de la décentralisation l'un des principes structurants de l'organisation de l'État congolais.

L'idée était simple : un pays aussi vaste et divers que la République démocratique du Congo ne peut pas être gouverné efficacement depuis un seul centre. Les décisions qui touchent la vie quotidienne des citoyens (l'assainissement d'un quartier, l'entretien d'une route de desserte, le fonctionnement d'un marché, l'éclairage public, l'obtention d'un document de l'état civil) gagnent à être prises au plus près de ceux qui en vivent les effets.

Vingt ans plus tard, une question s'impose : que reste-t-il de cette promesse dans la vie des citoyens ? Ce premier bulletin du CEAPP rappelle ce que prévoient les textes. Il confronte ensuite ces textes aux données disponibles, issues des contrôles de la Cour des comptes, de travaux de recherche et d'entretiens menés auprès d'acteurs locaux. Il présente enfin la manière dont le CEAPP entend contribuer à documenter ces écarts.

1. Ce que prévoit le cadre juridique

L'article 3 de la Constitution reconnaît aux provinces et aux entités territoriales décentralisées (ETD) la personnalité juridique, la libre administration et l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. Les ETD sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie.

La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 précise leur organisation. Chaque ETD dispose d'un organe délibérant élu (conseil urbain, communal, de secteur ou de chefferie) et d'un collège exécutif. Le conseil communal délibère notamment sur l'entretien des voies, l'éclairage public, les marchés, l'assainissement, l'adoption du budget et des comptes, ainsi que la planification du développement de la commune (article 50). Les séances des conseils sont obligatoirement publiques lorsqu'elles portent sur le budget, les taxes, les emprunts et les comptes (article 17). Les comptes des ETD sont soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes (article 107).

Sur le plan financier, le dispositif repose sur plusieurs sources. Les provinces conservent 40 % des recettes à caractère national. À leur tour, les ETD ont droit à 40 % de cette part provinciale (article 115 de la loi 08/016, repris par l'article 225 de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques). Elles ont également droit à 40 % des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun (article 225 de la même loi et article 7 de l'ordonnance-loi n° 18/004 du 13 mars 2018). S'y ajoutent leurs ressources propres, notamment l'impôt personnel minimum et les taxes locales fixées par la nomenclature de 2018, ainsi que l'accès possible à la Caisse nationale de péréquation, alimentée à hauteur de 10 % des recettes nationales (article 222 de la loi relative aux finances publiques). Dans les zones minières, 15 % de la redevance minière reviennent à l'ETD où s'opère l'exploitation (article 241 bis du Code minier révisé).

ENCADRÉ 1 | LES RESSOURCES FINANCIÈRES DES ETD PRÉVUES PAR LA LOI

Source de financement	Part prévue	Base juridique
Part provinciale des recettes à caractère national	40 %	Art. 115, loi 08/016 ; art. 225, loi 11/011
Impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun	40 %	Art. 225, loi 11/011 ; art. 7, ordonnance-loi 18/004
Redevance minière (ETD du lieu d'exploitation)	15 %	Art. 241 bis, Code minier révisé
Caisse nationale de péréquation (accès possible)	10 % des recettes nationales	Art. 222, loi 11/011
Ressources propres (impôt personnel minimum, taxes locales)	Nomenclature	Ordonnance-loi 18/004

Source : CEAPP, à partir des textes cités.

2. Pourquoi décentraliser ?

La décentralisation poursuit quatre objectifs complémentaires.

Le premier est la proximité. Une autorité locale connaît mieux les problèmes de son territoire et peut y répondre plus rapidement qu'une administration centrale éloignée.

Le deuxième est l'adaptation. Les besoins d'une commune urbaine de Kinshasa ne sont pas ceux d'un secteur rural du Kasaï ou d'une chefferie du Sud-Kivu. La décentralisation permet d'ajuster l'action publique à ces réalités différentes.

Le troisième est la participation. En rapprochant la décision du citoyen, elle ouvre la possibilité d'associer les habitants aux choix qui les concernent, par exemple à travers le budget participatif ou l'élaboration du plan local de développement.

Le quatrième est la redevabilité. Une autorité proche est plus facilement interpellée, suivie et évaluée par ceux qu'elle administre.

3. Vingt ans après : l'écart entre le texte et la pratique

Les données disponibles font apparaître quatre écarts majeurs entre ce que prévoit la loi et ce qui s'observe sur le terrain.

ÉCART 1 Des ressources prévues qui n'arrivent pas

La loi garantit aux ETD 40 % de la part provinciale des recettes nationales et 40 % des taxes provinciales d'intérêt commun. Dans les faits, ces transferts restent largement théoriques.

Dans son Rapport public annuel publié en février 2026, la Cour des comptes constate que la quasi-totalité des provinces ne respecte pas l'obligation de rétrocession aux ETD. Elle relève que ces provinces n'ont jamais pris les édits fixant la répartition de ces ressources entre leurs ETD. Selon la Cour, les paiements, lorsqu'ils existent, sont partiels et irréguliers, sans mécanisme de régularisation des arriérés. Elle ajoute que cette pratique peut conduire à financer des dépenses provinciales avec des ressources légalement destinées aux ETD.

Les données de terrain confirment ce constat sur la durée. Au Sud-Kivu, la chefferie de Kabare avait inscrit 537 millions de francs congolais de rétrocession à son budget 2010 et n'en a reçu que 51 millions, soit moins de 10 %. Entre 2012 et 2014, le taux de réalisation de ses prévisions budgétaires a oscillé entre 11 % et 57 %. Dans la commune de Kadutu, les taxes provinciales d'intérêt commun inscrites au budget (plus de 108 millions de francs congolais prévus en 2013, par exemple) n'ont donné lieu à aucun versement entre 2011 et 2014 (Kanyurhi, 2018, à partir des prévisions budgétaires de ces ETD).

À Kinshasa, un responsable communal interrogé en 2021 indiquait que sa commune n'avait reçu la rétrocession que deux mois sur douze l'année précédente, et quatre mois l'année d'avant. Il estimait par ailleurs que sa commune ne percevait qu'environ 30 % des taxes que la loi lui reconnaît. Il donnait l'exemple d'actes perçus par l'intermédiaire de partenariats entre la ville et des opérateurs privés : sur 10 dollars payés, la commune n'en recevait que 3 (entretien, novembre 2021).

La redevance minière n'échappe pas à ce phénomène. La Cour des comptes a constaté que le compte destiné à recevoir les 15 % dus au secteur de Kakangayi, au Kasaï Oriental, était placé sous la gestion du gouverneur de province. Elle a relevé qu'au Sud-Kivu, les 15 % revenant aux ETD étaient gérés par la division provinciale des Mines, qui en assure elle-même la répartition (Cour des comptes, 2026).

ÉCART 2 Ineffectivité des organes locaux élus

Près de dix-huit ans après l'adoption de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, la structure de la gouvernance de proximité en RDC souffre d'un blocage institutionnel persistant, perpétuant le régime transitoire de nomination prévu par son article 126. Si le cycle électoral de décembre 2023 a permis d'installer des conseils communaux dans certaines zones urbaines, la chaîne de représentation et de désignation des exécutifs est restée profondément inachevée.

Cette situation engendre une anomalie démocratique majeure au sein même des ETD : la cohabitation conflictuelle entre des conseillers municipaux issus des urnes et des autorités exécutives (bourgmestres, maires et chefs de secteur) maintenues par la voie de la nomination. En l'absence des scrutins indirects prévus par la loi, les conseillers élus n'ont jamais pu élire l'exécutif local. De ce fait, les bourgmestres ne tirent aucune légitimité des organes délibérants et ne leur doivent aucune redevabilité politique. Cet écart institutionnel anéantit les mécanismes de contrôle : l'exécutif échappe à l'autorité des élus locaux, qui se trouvent dans l'incapacité institutionnelle de « tenir à l'œil » des gestionnaires qui ne dépendent pas d'eux.

Cette rupture dans la chaîne de commandement a des répercussions directes sur la gestion publique. Cette instabilité et l'absence d'organes délibérants pleinement fonctionnels ont empêché de nombreuses ETD d'adopter des budgets formels. Pour les exercices successifs, les exécutifs intérimaires ne transmettent d'ailleurs généralement aucun document budgétaire aux instances de contrôle. Face à cette carence où la légitimité élective est confisquée au sommet de l'exécutif local, le contrôle démocratique formel est réduit à néant. C'est précisément pour pallier ce vide et forcer la redevabilité là où la chaîne institutionnelle est rompue que des outils alternatifs, à l'instar du budget participatif, pourraient être promus.

ÉCART 3 Des capacités administratives fragiles et instables

Quand on observe de près le fonctionnement des ETD, on est frappé par le grand écart entre la théorie et la réalité du terrain. Prévue par la Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008, la décentralisation confère sur le papier une large autonomie aux ETD, mais dans les faits, les transferts de moyens ne suivent pas. Cette loi prévoit, sans que cela ne soit réalisé, que le gouverneur de province appuie les ETD en mettant à leur disposition des services techniques, notamment en planification, en finances et en statistiques (article 102 de la loi 08/016). Ce fossé persistant entre les textes juridiques et les conditions pratiques d'exercice paralyse l'action publique locale, transformant des réformes ambitieuses en simples cadres théoriques inopérants.

Cette fragilité structurelle de départ se trouve encore lourdement aggravée par un manque criant de personnel qualifié au sein des administrations communales. Faute de ressources humaines formées en nombre suffisant et capables de maîtriser les outils de gestion modernes, les services municipaux peinent à assurer leurs missions de base au quotidien. Cette carence technique chronique entrave durablement la mise en œuvre des politiques publiques et prive les communes des compétences indispensables à leur essor administratif.

À ces difficultés opérationnelles s'ajoute une instabilité chronique qui a longtemps caractérisé la direction des entités locales, en particulier avant l'année 2021. Entre des changements de dirigeants fréquents et une valse permanente des responsables à la tête des ETD, les projets de développement s'interrompent sans cesse sans jamais aboutir. Cette instabilité récurrente anéantit toute possibilité de planifier sur le long terme, plongeant l'administration dans une incertitude perpétuelle qui freine toute initiative durable.

ÉCART 4 Une information publique rare et difficile d'accès

La loi exige que les séances consacrées au budget, aux taxes et aux comptes soient publiques (article 17 de la loi 08/016). Elle prévoit aussi que les décisions soient publiées, y compris par affichage, par les médias et par internet (articles 12 et 124).

Dans la pratique, l'accès des citoyens à l'information budgétaire locale progresse lentement. Un agent communal de Kinshasa rappelait qu'avant l'introduction du budget participatif, les données budgétaires étaient traitées « comme un tabou ». Au Sud-Kivu, un membre de la société civile de Bagira jugeait nécessaire que la commune affiche chaque semaine ou chaque mois les recettes collectées par quartier, tout en reconnaissant que cette pratique restait difficile à obtenir (entretiens, 2021).

« Avant l'introduction du budget participatif, les données budgétaires étaient traitées comme un tabou. »

Propos d'un agent communal de Kinshasa, rapportés (entretien, 2021)

Les dispositifs de reddition des comptes existent, mais leur tenue dépend de la volonté des autorités. Les tribunes d'expression populaire, au cours desquelles le bourgmestre rendait compte à la population, étaient régulières à Kinshasa au début du budget participatif, entre 2016 et 2017. Elles se sont ensuite raréfiées, les autorités évitant d'affronter les critiques sur les projets non réalisés (Mushagalusa Nkunzi, 2024). La participation elle-même reste inégale : au Sud-Kivu, la participation des femmes aux processus de budget participatif a été inférieure à 7 % dans la plupart des ETD étudiées (Kanyurhi, 2018).

4. Ce que cela signifie pour le citoyen

Pour l'habitant d'une commune, ces écarts ont des effets très concrets. Dans une commune de Kinshasa engagée dans le budget participatif, un responsable communal estimait en 2021 qu'environ 20 % seulement des projets choisis par la population avaient été réalisés, les autres étant reportés d'un exercice à l'autre. À Ibanda, au Sud-Kivu, le bourgmestre expliquait que le budget participatif avait permis de construire un bureau de quartier à Nyalukemba puis à Ndendere, mais que celui de Panzi était resté inachevé lorsque la rétrocession avait été interrompue (entretiens, novembre 2024).

Le problème est aussi un problème de confiance. Des taxes payées sans visibilité sur leur utilisation, des projets votés puis abandonnés et des séances de reddition des comptes qui se raréfient finissent par décourager la participation. Un acteur de la société civile résumait ce risque : chaque année, des propositions sont retenues dans les forums sans que rien ne soit exécuté, ce qui compromet la crédibilité du processus auprès de ceux qui se mobilisent.

Ces mêmes témoignages montrent pourtant ce qu'une décentralisation effective peut produire. Là où les ressources ont suivi et où les autorités ont joué le jeu, les répondants décrivent un rapprochement entre la population et ses dirigeants, une meilleure acceptation de l'impôt et des réalisations visibles, comme des escaliers de quartier, des bureaux ou des marchés.

5. L'approche du CEAPP : du texte à la preuve

Le CEAPP ne se limite pas à commenter la décentralisation. Il veut documenter la manière dont elle fonctionne réellement, à partir du terrain. Sa démarche suit six étapes : écouter, documenter, analyser, évaluer, recommander et rendre compte.

1 ÉCOUTER	2 DOCUMENTER	3 ANALYSER	4 ÉVALUER	5 RECOMMANDER	6 RENDRE COMPTE
--------------	-----------------	---------------	--------------	------------------	--------------------

Les écarts décrits dans ce bulletin peuvent être suivis à l'aide d'indicateurs simples et vérifiables. Le premier est le taux de rétrocession effectivement reçue par une ETD par rapport aux montants inscrits à son budget. Le deuxième est la part du budget consacrée à l'investissement et le taux de réalisation des projets prévus. Le troisième est la tenue effective de séances publiques sur le budget et les comptes. Le quatrième est la disponibilité, pour les citoyens, des informations sur les recettes collectées et les dépenses réalisées.

ENCADRÉ 2 QUATRE INDICATEURS POUR SUIVRE LA DÉCENTRALISATION		
N°	Indicateur	Dimension suivie
1	Taux de rétrocession effectivement reçue par rapport aux montants inscrits au budget de l'ETD	Ressources transférées
2	Part du budget consacrée à l'investissement et taux de réalisation des projets prévus	Exécution et résultats
3	Tenue effective de séances publiques sur le budget et les comptes	Redevabilité
4	Disponibilité, pour les citoyens, des informations sur les recettes collectées et les dépenses réalisées	Transparence

Source : CEAPP.

Concrètement, le CEAPP entend accompagner quelques ETD pilotes à Kinshasa, documenter les besoins citoyens et les priorités locales, suivre le lien entre plans locaux de développement, budgets et réalisations, et produire des outils de transparence comme le budget citoyen. L'objectif n'est pas de juger les autorités locales. Il s'agit de produire des preuves utiles à tous : aux élus et agents locaux pour mieux décider, aux citoyens pour mieux comprendre et suivre, et aux partenaires pour mieux orienter leurs appuis.

Conclusion

Vingt ans après son inscription dans la Constitution, la décentralisation congolaise reste un chantier ouvert. Le cadre juridique est complet. Les données disponibles montrent cependant que les ressources prévues parviennent rarement aux ETD, que les organes locaux élus n'ont toujours pas été effectivement installés, que les capacités administratives restent fragiles et que l'information budgétaire demeure difficile d'accès. La question n'est donc plus seulement de savoir si la RDC est décentralisée sur le papier. Il faut désormais se demander ce que la décentralisation change réellement dans la vie des citoyens, et comment le démontrer.

Les prochains bulletins du CEAPP prolongeront cette réflexion en examinant la place de la décentralisation dans le programme du gouvernement, comment partir des besoins locaux pour construire des politiques publiques adaptées, notamment à travers le diagnostic territorial et le budget participatif.

Références

I. TEXTES JURIDIQUES ET DOCUMENTS OFFICIELS

Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011. Accès : <https://www.leganet.cd>

Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces, *Journal officiel*, numéro spécial du 10 octobre 2008. Accès : <https://www.leganet.cd/Legislation/JO/2008/JOS.10.10.08.016.pdf>

Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, *Journal officiel*, numéro spécial du 25 juillet 2011. Accès : <https://www.leganet.be/Legislation/JO/2011/JOS.25.07.2011.pdf>

Ordonnance-loi n° 18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition. Accès : <https://www.leganet.cd/Legislation/JO/2018/JOS.23.04.2018.II.pdf>

Cour des comptes de la République démocratique du Congo (2026). *Rapport public annuel, exercices 2024 et 2025*. Kinshasa, février 2026. Accès : https://courdescomptes.cd/wp-content/uploads/2026/04/RAPPORT-PUBLIC-2024_2025-DEFINITIF.pdf

II. RECHERCHES SCIENTIFIQUES

Aksanti-Kanyurhi, L. (2018). *Processus du budget participatif au Sud-Kivu. Entre pratique démocratique et slogan idéologique*. Paris, L'Harmattan.

Mushagalusa Nkunzi, C. (2024). Le transfert et la réception des instruments d'action publique dans les administrations publiques africaines : une étude de cas du budget participatif en République démocratique du Congo. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 21(2), 51-72. <https://doi.org/10.7202/1117047ar>

Mushagalusa Nkunzi, C. (2024). *Le choix et la mise en œuvre des instruments participatifs dans les pays d'Afrique subsaharienne. Étude de cas du budget participatif en République démocratique du Congo depuis 2012*. Thèse de doctorat en administration publique, Université d'Ottawa. Accès : <https://ruor.uottawa.ca/bitstreams/fd9eb6c2-7297-4e59-bfe8-7a95c835b69f/download>

III. DONNÉES DE TERRAIN

Entretiens semi-directifs réalisés entre novembre 2021 et avril 2024 à Kinshasa et au Sud-Kivu auprès de bourgmestres, d'agents communaux, de facilitateurs et de membres de la société civile, dans le cadre d'un projet de livre. Les fonctions des répondants sont indiquées sans leur nom. Un total de 54 entretiens organisés.

À PROPOS DU CEAPP

Le Centre d'Évaluation et d'Analyse des Politiques Publiques est une structure indépendante basée en RDC. Il transforme les besoins citoyens, les réalités de terrain et les données disponibles en analyses, outils d'évaluation et recommandations utiles à l'action publique. Sa méthode : écouter, documenter, analyser, évaluer, recommander, rendre compte. Ses domaines : gouvernance locale et développement territorial, évaluation citoyenne des politiques publiques, budget citoyen.

ÉQUIPE ÉDITORIALE

DIRECTION DE LA PUBLICATION
Christian Mushagalusa, PhD

DIRECTION SCIENTIFIQUE
Christian Mushagalusa, PhD

ASSISTANCE À LA RÉDACTION
Emmanuel Kanda Kanda, Rhema Mbombo, Bénédicte Musikanda

MISE EN PAGE ET GRAPHISME
Daniel Neci

CITATION RECOMMANDÉE

CEAPP (2026). *Vingt ans de décentralisation en RDC : du texte constitutionnel à la preuve publique*. Bulletin sur la gouvernance locale n° 1, septembre 2026. Kinshasa, Centre d'Évaluation et d'Analyse des Politiques Publiques.

AVERTISSEMENT

Les analyses et opinions exprimées dans ce bulletin reposent sur les sources citées et n'engagent que le CEAPP. La reproduction de ce document est autorisée à des fins non commerciales, sous réserve de la mention de la source.



CEAPP

Centre d'Évaluation
et d'Analyse des
Politiques Publiques

Du besoin citoyen à la preuve publique