



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques
Volume 5, numéro 14
Octobre-Décembre 2022
p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488
<https://doi.org/10.62912/>

**DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET INTERET GENERAL EN REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DU CONGO : VERS UNE REINVENTION DE LA DEMOCRATIE
LOCALE DANS LE CONTEXTE AFRICAIN**

Gerry NKULU KABILA

Chef de Travaux à l'Université de Likasi et Doctorant en Droit constitutionnel à l'Université de
Lubumbashi/Haut-Katanga-RDC
gerkab7@gmail.com

RESUME

Les théories sur l'origine de l'Etat présentent l'intérêt général ou le bien commun comme finalité existentielle de celui-ci. En tant que telle, l'intérêt général est l'œuvre, à la fois, des institutions politiques et de celles administratives. Ainsi, pour mettre fin à la crise de légitimité des gouvernants afin de satisfaire paisiblement ledit intérêt, le Constituant du 18 février 2006 a opté pour la démocratie à l'occidentale comme mode d'exercice du pouvoir politique en RDC. Avec elle, l'accès à la gestion de la chose publique est, pour la grande partie, sujette à l'élection des gouvernants par les gouvernés.

Ce faisant, seize ans après la mise sur pied de ce principe de démocratie, cet article vient jeter un regard dans la gestion de la chose publique locale, pour y constater l'ineffectivité dudit principe, tel que voulu à l'occidental par le Constituant de 2006, caractérisé par l'élection des représentants du peuple par celui-ci. Par contre, cette dissertation démontre l'émergence d'un certain modèle de démocratie original par rapport à celui occidental. Et pour aller au bout de sa logique heuristique, notre réflexion s'évertue à donner la signification théorique de cette réalité démocratique originale, qui se vit de nos jours dans les entités territoriales décentralisées en RDC, à savoir, la mutation de la démocratie participative, synonyme de réinvention de la démocratie en contexte africain.

Mots-clés : Démocratie participative, intérêt général, démocratie locale, réinvention de la démocratie.

ABSTRACT

Theories of the origin of the State present the general interest or the common good as the existential purpose of it. As such, the general interest is the work, both political and administrative institutions. Thus, to end the governance legitimacy of crisis to satisfied peacefully the general interest, the Constitution of February 18 2006, opted for Western democracy as a mode of exercise of political power in DRC. With it, the accession to the management of the public thing is, for the grandstone, subject to the election of governs by the governments.

In doing so, sixteen after the establishment of this principle of democracy, this article comes to see a look in the management of the local public thing, to see the ineffectiveness of the procedure, as wanted to Western by the Constituent of 2006, characterizes by the election of the representatives of the people by this one. On the other hand, this dissertation demonstrates the emergence of a certain model of original democracy compared to the Western one. And to go to this end of his heuristic logic, our reflection is giving the theoretical significance of this original democratic reality, which lives today in the decentralized territorial entities in DRC, namely, the mutation of participatory democracy, synonymous with the reinvention of democracy in the African context.

Keywords: *Participatory democracy, General interest, Local democracy, Reinvention of the democracy*

INTRODUCTION

L'article 2 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ces jours, dispose à son alinéa 1 que « la République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique ». Et l'article 3 de cette même constitution ajoute que « les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux ».

Il ressort du libellé de ces deux dispositions que le constituant de 2006 a procédé à une organisation politico-administrative de l'Etat congolais à triple étage, combinant à la fois la décentralisation et le régionalisme. Au sommet de la pyramide, se trouve l'Etat ou le pouvoir central, au milieu se

situe la Province en tant qu'entité régionalisée, alors qu'au bas de l'échelle se trouvent les entités territoriales décentralisées (ville, commune, secteur ou chefferie).

Ces trois structures ou subdivisions territoriales (Etat, provinces et ETD) sont des personnes morales de Droit public, et donc, dotées des compétences propres. Ces compétences sont fixées aux articles 201, 202, 203 et 204 de la même Constitution en termes des compétences exclusives de l'Etat ou du pouvoir central, des compétences concurrentes entre l'Etat (pouvoir central) et les provinces, ainsi que des compétences exclusives à la province. Quant aux compétences des entités territoriales décentralisées, elles sont fixées par la loi organique n°08/016 du 17 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées, ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

Eu égard à la notion de l'intérêt général, force est d'observer que les compétences de chacune de ces cinq personnes morales de Droit public (Etat, Province, Ville, Commune, Secteur ou Chefferie) correspondent à une catégorie de l'intérêt général.

Les compétences de l'Etat ou du pouvoir central expriment les besoins d'intérêt général de la collectivité nationale ou de la nation congolaise toute entière. Les besoins de la nation exprimés par ces compétences sont dénommés « besoins de la République » aux literas 12, 13 et 24 de l'article 202 de la Constitution du 18 février 2006, consacré aux compétences propres à l'Etat ou au pouvoir central. S'agissant de l'intérêt général national relatif aux besoins de la République, il est qualifié d'« intérêt national » aux literas 22, 25, 28 et 31 de la même disposition.

Les compétences concurrentes du pouvoir central et des Provinces, incarnent les besoins mixtes, c'est-à-dire sentis, à la fois par la nation congolaise toute entière et par la Province. L'intérêt général issu de la satisfaction de ces besoins est mixte, c'est-à-dire, il est à la fois national et provincial.

Quant aux compétences propres à la Province, elles symbolisent les besoins d'intérêt général sentis uniquement au niveau de la Province, c'est-à-

dire ne concernant en rien le niveau national, ni le niveau local. Ces besoins sont dénommés « besoin de la province » ou encore au pluriel « besoins des provinces » respectivement aux literas 11, 25 et 7 de l'article 204 sus libellé de la Constitution du 18 février 2006, qui énumère les compétences propres aux provinces. Sans surprise, l'intérêt général qui découle de ces besoins de la province est appelé carrément « intérêt provincial » aux literas 10, 18 et 22 de ce même article de la Constitution.

Enfin, s'agissant des compétences propres aux entités territoriales décentralisées, elles expriment les besoins sentis localement, c'est-à-dire aux niveaux des entités territoriales décentralisées, qui ne sont autres que la Ville, la Commune, ainsi que le Secteur ou la Chefferie. Il n'est donc pas étonnant que l'intérêt général qui découle des besoins locaux de la population soit qualifié d'« intérêt local » aux literas 10 et 22 du même article 204 de la Constitution.

Toutefois, étant donné que le constituant utilise dans cette disposition le concept « intérêt local » d'une manière générique pour désigner globalement l'intérêt général à satisfaire dans toutes les entités territoriales décentralisées, la loi organique n°08/016 du 17 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, désigne par le concept « intérêt urbain » l'intérêt général local à satisfaire dans la Ville ; qualifie d'« intérêt communal » l'intérêt général local relatif à la Commune, ainsi que d'intérêt local¹, l'intérêt général au niveau du secteur ou de la chefferie.

Brièvement, on note une coexistence de trois catégories de l'intérêt général en République Démocratique du Congo, à savoir : l'intérêt général national (incarné dans les compétences propres à l'Etat ou au pouvoir central), l'intérêt général provincial (découlant des compétences propres aux provinces), ainsi l'intérêt général local (issu de l'exercice des compétences propres aux entités territoriales décentralisées).

¹ Articles 11, 50, 73 de la loi organique n°08/016 du 17 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

A ces trois catégories d'intérêt général, il faut y ajouter celui qui peut être qualifié de mixte, c'est-à-dire, un intérêt général qui est à la fois national et provincial, résultant des compétences concurrentes entre l'Etat et les provinces.

Pour assurer une liberté à chacune de ces cinq personnes publiques (Etat, Province, Ville, Commune, Secteur ou Chefferie) dans la satisfaction de l'intérêt, le Constituant de 2006, ainsi que le législateur de 2008 ont, dans un premier temps, doté lesdites personnes des organes propres, chargés d'exercer leurs compétences respectives.

Il s'agit de l'Assemblée nationale, du Senat et du Gouvernement central (pour l'Etat), de l'Assemblée provinciale et du Gouvernement provincial (pour la Province), du Conseil urbain et du Collège exécutif urbain (pour la Ville), du Conseil communal et du Collège exécutif communal (pour la Commune), ainsi que du Conseil de Secteur ou de Chefferie et du Collège exécutif de Secteur ou de Chefferie (pour le Secteur ou la Chefferie).

En sus, dans ce même but de rendre les personnes publiques territoriales autonomes les unes des autres, le Constituant 2006 et le législateur de 2008 ont, surtout, fait appel à la démocratie dans le choix des membres de leurs organes, dans la mesure où ils devraient être élus démocratiquement, soit au suffrage universel direct, soit au suffrage universel indirect par la population congolaise.

Cependant, depuis 2006, alors que les membres des institutions centrales et provinciales ont été réellement élus, les élections locales, destinées à doter les entités territoriales décentralisées leurs organes propres, ne sont toujours pas organisées. En conséquence, leurs organes restent jusque-là nommés par le pouvoir central.

Dans ce contexte de nomination des autorités locales, la préoccupation, à laquelle la présente réflexion cherche à répondre, est celle de savoir : si l'idéal démocratique, soufflé par le Constituant de 2006 et le législateur de 2008, demeurent une réalité dans les entités territoriales décentralisées en RDC, malgré l'inorganisation des élections locales.

Surtout, quelle signification théorique peut-on donner à une démocratie qui serait d'application au niveau local, en dehors d'une quelconque élection des représentants du peuple dans ces mêmes entités.

Pour répondre à ces deux pertinentes préoccupations, il sied d'abord de présenter la démocratie participative en tant que théorie politique, avant d'expliquer sa mise en œuvre en RDC.

I. DEMOCRATIE PARTICIPATIVE COMME THEORIE POLITIQUE

Il est question d'aborder la présentation de la théorie, et du caractère accessoire de la démocratie participative.

I. 1. Présentation de la théorie

Historiquement, la démocratie participative a, d'abord et avant tout, désigné une théorie « radicale » de la démocratie. Cette théorie s'oppose aux théories « réalistes » ou « minimales » de la démocratie. Le point de rupture qui fonde cette opposition se situe précisément dans la place accordée à la participation dans le fonctionnement du régime dit démocratique.

Cette place avait, en effet, été minorée par les théories dites « réalistes ». En effet, au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, ces théories convertissent les vices de la démocratie en vertus. Plus précisément, l'écart manifeste entre compétiteurs électoraux (élites, partis politiques) et population, considéré comme une menace pour le caractère proprement démocratique d'un régime par des auteurs tels que Mosei Ostrogorski² et Roberto Michels³, devient un facteur de maintien et de la survie des démocraties.

Joseph Schumpeter est sans conteste l'auteur le plus explicitement ancré dans ce tournant réaliste. Dans un contexte d'opposition grandissante entre régimes démocratiques et régimes totalitaires, Schumpeter propose une

² Mosei Ostrogorski fut l'un des premiers artisans d'un regard sceptique sur le fonctionnement organisationnel du jeu des démocraties représentatives anglaises et américaines dès le début du siècle.

³ MICHEL R., *Les partis politiques. Une étude sociologique des tendances oligarchiques de la démocratie moderne*, 3^{ème} ed., New York, 1915, p. 61.

démonstration « scientifique » et rationaliste des bienfaits du système démocratique, rejetant, du même coup, les approches classiques de la démocratie, essentiellement philosophique.

Ainsi, il entend fonder scientifiquement la capacité d'un système de délégation ou représentation électorale à satisfaire les aspirations des populations votantes par le jeu de la concurrence entre entrepreneurs politiques. Inspiré par l'analyse économique, Schumpeter décrit la démocratie libérale comme un système de compétition entre élites. Les leaders en compétition se positionnent pour acquérir les plus grandes parts du marché électoral.

Le rôle de la population se restreint alors essentiellement aux élections : sans influence directe sur l'agenda, une partie des aspirations populaires est tout de même intégrée par le jeu de la compétition entre élites. Ainsi, la place du vote et de la participation populaire ne sont pas centrales, mais n'en assure pas moins un contrôle sur les élites plurielles.⁴

L'analogie économiste permet à Joseph Schumpeter de justifier le recours au système parlementaire pluraliste et aux élections libres, tout en affirmant ne pas vouloir construire une théorie globale de la démocratie : la science de la démocratie remplacerait alors son idéologie. Les phénomènes qui pouvaient être considérés comme des entorses à l'idéal démocratique (existence, persistance et déconnexion partielle des élites, marginalisation des masses) deviennent alors les arguments empiriques de la supériorité du système de gouvernement démocratique.

Cette théorie réaliste a connu une large diffusion, notamment en France avec Maurice Duverger. En effet, ce dernier s'est livré ainsi à l'exercice de soutien « rationaliste » de la démocratie. Il procède à une définition de la démocratie dans son ensemble. Tout en reconnaissant que la démocratie est tout au plus un régime permettant aux citoyens de choisir entre plusieurs oligarchies, Duverger fait de la liberté et de la pluralité des possibilités de choix l'essence du caractère démocratique des régimes parlementaires

⁴ SCHUMPETER J., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, Paris, 1953, pp. 332-371.

occidentaux. Le principe d'opposition devient alors une notion-clé de la définition des démocraties occidentales : « La démocratie occidentale se caractérise essentiellement par l'existence d'une opposition organisée ; la démocratie orientale par son absence ».⁵

Pour lui, les partis ne pervertissent pas la démocratie, ils sont la démocratie, car de leur existence même dépend la possibilité de l'instauration d'un régime démocratique : « tous ceux qui vilipendent le régime des partis dénoncent cette déformation, sans comprendre qu'elle est inévitable, qu'il s'agit moins d'une déformation que d'une formation. Ils ne voient point que l'opinion brute est insaisissable, que seule une opinion élaborée peut s'exprimer et que le mode d'expression lui impose nécessairement un cadre qui la modifie ».⁶

L'opinion publique, « cette chose informe et gélatineuse⁷ », est strictement incapable d'aboutir seule à un régime démocratique. Les partis politiques doivent la structurer faute de quoi, la démocratie ne pourra jamais se consolider. L'idée de parti tribunicien contenu dans les analyses de Duverger va dans ce sens : l'existence de partis démagogiques, sans prétention majoritaire (c'est-à-dire n'envisageant pas d'occuper le pouvoir seuls) est en elle-même un facteur démocratique puisqu'elle permet la pluralité de l'expression populaire. Seul le nombre de partis sépare dans les faits dictature et démocratie.

Malgré la large diffusion de ce modèle réaliste, une critique théorique radicale s'oppose dans les années 1970 à la relégation de la participation directe de citoyens au rang de variable secondaire du fonctionnement démocratique d'un système politique. L'ouvrage de Carole Pateman, *Participation and democratic theory*, publié en 1970⁸, constitue l'une des

⁵ DUVERGER M., *Les partis politiques*, Armand-Colin, Paris, 1951, p. 535.

⁶ *Ibidem*, p. 499.

⁷ *Ibidem*, p. 497.

⁸ PATEMAN C. cité par GOURGUES G., « Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises », Thèse de Doctorat en Science Politique, Université de Grenoble, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Ecole doctorale « sciences de l'homme, du politique et du territoire », Grenoble, 2010, p. 69.

tentatives critiques les plus explicites des paradigmes structurant la théorie réaliste.

C'est d'ailleurs Pateman qui reconstruit l'homogénéité de la théorie réaliste, en plaçant dans le sillage de Schumpeter des auteurs tels que Berelson, Eckstein, Sartori ou Dahl.⁹ Selon Pateman, les travaux de ces auteurs s'inscrivent aussi dans une même critique des théories « classiques » de la démocratie, qualifiées par eux de philosophiques et spéculatives. Elle qualifie la perspective théorique réaliste d'« économiste », étant donné qu'elle opte, en effet, pour un sacrifice de la participation directe de citoyens, justifié par la recherche de la stabilité des régimes, nouveau cœur de la définition et de l'enjeu démocratique. Face à ces théories, et en s'appuyant sur Rousseau, Carole Pateman entend alors proposer une théorie proprement « participative » de la démocratie.

Le cœur de la théorie participative de Pateman est la problématisation de l'apathie : il ne s'agit plus d'une donnée de base des régimes démocratiques, mais d'un problème à résoudre. La vitalité participative doit être remise au cœur de la démocratie. Cette théorie repose sur quatre points principaux : primo, les institutions doivent être définies en fonction des valeurs qu'elles entendent servir ; secundo, les institutions représentatives nationales ne sont qu'une partie de ce que l'on est en droit d'attendre de la démocratie ; tertio, le développement d'attitudes au sein de la population, telles que le souci des affaires publiques (concern) et l'indépendance, est un élément crucial de la démocratie, permettant à tous de s'impliquer dans la décision ; quarto, l'implication directe dans la décision au niveau local, est le seul moyen de diffuser cet apprentissage, condition de la diffusion des attitudes.¹⁰

Telle que constituée de ces éléments, la démocratie participative est conçue donc comme le régime dans lequel « le maximum d'inputs (participation) est requis et dans lequel les outputs n'incluent pas uniquement les politiques publiques (décisions) mais également le développement des

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ GOURGUES G., *Op. cit.*, p. 70.

capacités sociales et politiques de chaque individu, afin qu'il y ait un effet rétroactif des outputs sur les inputs ».¹¹

L'idée de la démocratie comme diffusion de capacités d'action au cœur de la population, véhiculées par l'ensemble des institutions sociales, conduit Carole Pateman à s'intéresser à différents types d'organisations sociales.

La théorie participative de la démocratie entend moins analyser l'équilibre entre oligarchie et démocratie que fonder une nouvelle norme du fonctionnement des régimes que l'on souhaitera qualifier de démocratique. Cette perspective ouvre alors la voie à une critique démocratique de la démocratie, perpétuellement en recherche des modèles normatifs et empiriques de ce à quoi pourrait et devrait ressembler un dépassement de ce que Charles Tilly « modèle minimum » de la démocratie représentative.¹²

I. 2. Caractère accessoire de la démocratie participative

Définie comme un « ensemble des procédés par lesquels le citoyen s'implique directement dans l'exercice du pouvoir politique, avant, pendant et après l'adoption de la norme juridique¹³ », la démocratie participative a été conçue par Carol Pateman comme un complément nécessaire à la démocratie représentative, étant donné qu'« elle est souvent présentée comme un moyen utile pour lutter contre la crise actuelle de celle-ci, caractérisée par la fracture entre représentants et représentés ».¹⁴

L'intention première de sa conceptrice a été de compléter l'arsenal institutionnel de la démocratie représentative par des lieux où le déploiement de la délibération démocratique élargie est possible, où la participation du plus grand nombre à cette discussion des choix collectifs est encouragée. Ainsi, se présente-t-elle comme un mouvement qui vise, plus ou moins

¹¹ *Ibidem*, p. 69.

¹² *Ibidem*, p. 71.

¹³ *Ibidem*, p. 10.

¹⁴ GRUNBERG G. et MAYER N., cités par BIRCK J. N., « Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle », Thèse de Doctorat en Science Politique, Université de Nancy 2, Nancy, 2010, p. 20.

clairement et efficacement, à institutionnaliser la participation des citoyens "ordinaires" sous d'autres formes que la simple désignation de représentants par les élections.¹⁵

Ainsi, comme complément nécessaire à la démocratie représentative, la démocratie participative paraît être l'accessoire au mandat représentatif. Elle suppose classiquement l'existence réelle des assemblées délibérantes représentatives, c'est-à-dire, les assemblées dont les membres sont investis d'un mandat représentatif. Ce n'est que dans le but d'assurer l'efficacité de ces assemblées dans la satisfaction de l'intérêt général que les techniques de démocratie participative (budget participatif, jury citoyen ...) devraient être mises en œuvre.

En RDC, ces assemblées représentatives sont notamment, les deux chambres du parlement congolais (Assemblée nationale et Sénat), les Assemblées provinciales, les Conseils urbains, les Conseils communaux, ainsi que les Conseils de Secteur ou de Chefferie.

La Constitution du 18 février 2006 ainsi que la loi organique n°08/016 du 17 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, prévoient que les membres de ces assemblées sont investis d'un mandat représentatif par voie d'élection, pour délibérer sur les matières relevant des compétences dédites entités.

II. MISE EN ŒUVRE DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN RDC

En RDC, le régime juridique de la démocratie participative est organisé dans le cadre de la liberté d'association par l'article 37 de la Constitution du 18 février 2006, complété par l'article 38 de la loi n° 004/2001 du 20 Juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

¹⁵ HABERMAS J. et RAWLS J. cité par BLONDIAUX L. et SINTOMER Y., « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », dans *Mouvements*, n°50, Juin 2007, <http://www.cairn.info/revue-mouvements-2007-4.htm>.

La mise en œuvre de la démocratie participative, telle que prévue ces deux dispositions, d'un forum national sur les mécanismes de participation citoyenne et le contrôle citoyen de l'action publique. Consécutivement à ce forum, un manuel méthodologique sur la planification provinciale et locale, a été rédigé par les ministères nationaux du plan et de la décentralisation, pour servir de directive. Il détaille les étapes à suivre dans la mise en œuvre de la démocratie participative dans les provinces ainsi que dans les entités territoriales décentralisées en RDC.

II. 1. Forum national sur les mécanismes de participation citoyenne et le contrôle citoyen en RDC

Malgré l'existence d'un régime juridique de la démocratie participative en République Démocratique du Congo, en général, la mise en œuvre de cette dernière au niveau provincial et local relève d'un combat des associations de la société civile, que d'un souci des autorités politico-administratives elles-mêmes, comme c'est le cas en France où les autorités et candidats aux élections de 2007 ont présenté des offres de participation à la population.

Car, les autorités politico-administratives au niveau des entités territoriales décentralisées résistaient aux offres de participation populaire à leur décision, présentées par les organisations de la société civile, au motif qu'il n'y avait aucun fondement juridique dans les textes en vigueur autorisant et organisant une telle participation.

Heureusement, dans le souci d'améliorer sa gouvernance, la RDC s'est engagée dans une grande réforme de ses finances publiques. A cet effet, un plan de réforme participatif appelé « Plan stratégique de la Réforme de Finances publiques » (PSRFP) a été adopté et a généré la loi relative aux finances publiques, à savoir la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 dénommée couramment « LOFIP ».

En outre, un fonds fiduciaire multibailleurs, dénommé PROFIT CONGO, financé par coopération britannique, la Banque mondiale, la Coopération belge et le Gouvernement congolais, a été créé dans l'objectif de soutenir et d'accompagner sa mise en œuvre. C'est dans ce contexte qu'une

partie de ce financement a servi de réaliser l'étude sur la participation des citoyens aux finances publiques locales et à la budgétisation locale en RDC, où plusieurs expériences avaient déjà émergé.¹⁶

Dans le cadre de l'étude sur la participation des citoyens aux finances publiques locales et à la budgétisation locale, un forum national sur les mécanismes de participation et contrôle citoyen par les ministères nationaux des Finances et du budget, à travers le Comité de Réforme des Finances Publiques (COREF).

Il s'était tenu à Kinshasa à l'Hôtel du Gouvernement du 18 au 19 novembre 2015, à travers ce même Comité. Il avait regroupé pendant ces deux jours près de 200 participants représentant les pouvoirs publics, les partenaires techniques et financiers au développement de la RDC, les autorités entités territoriales décentralisées, ainsi que les acteurs de la société civile.

Les délégations étaient venues de différentes provinces de la République Démocratique du Congo, de certains pays africains ayant de l'expérience avérée sur le budget participatif, dans le but de mettre ensemble les expériences nationales et internationales sur les mécanismes de la participation citoyenne aux finances publiques.

Les participants à ce forum avaient adopté le budget participatif comme outil de gestion démocratique des affaires locales dans les entités territoriales décentralisées de la RDC, en ce qu'il englobe la participation citoyenne au processus budgétaire et la planification participative citoyenne.

A l'issue du forum, une charte nationale de la participation citoyenne avait été adoptée par les participants et entérinée par le Gouvernement à travers les mêmes Ministères des Finances et du Budget, laquelle charte énonce une série de principes directeurs et de modalités définissant les

¹⁶ MONGA B. T., « Des réformes administratives en vue de la promotion et de la protection des droits fondamentaux en République Démocratique du Congo. Etat des lieux dans la Province du Haut-Lomami », Thèse en Droit, UNILU, Lubumbashi, 2018-2019, pp. 280-281.

conditions d'exercice d'une citoyenneté plus active autour des processus budgétaires au sein des entités territoriales décentralisées.¹⁷

Le mot de clôture avait été prononcé par le Ministre d'Etat en charge du Budget, Michel Bongongo, qui avait félicité les participants pour la qualité de leurs apports respectifs, expériences au niveau national et international et sur les échanges qui ont suivi, tout en rassurant l'engagement de la République Démocratique du Congo d'agir pour une plus grande participation, une plus grande transparence et une plus grande redevabilité, car sans la participation, sans la redevabilité et la transparence, avait-il dit, il y aura peu de réponses aux demandes citoyennes en République Démocratique du Congo.¹⁸

II. 2. Planification décentralisée comme domaine de mise en œuvre de la démocratie participative en RDC

II. 2. 1. Sens de la démocratie participative dans la planification décentralisée

En exécution de la charte nationale de la participation citoyenne adoptée au forum national sur la participation et le contrôle citoyen, les Ministères nationaux du plan et de la décentralisation ont pris une directive dénommée « guide de planification décentralisée ». Il s'agit d'un outil de planification décentralisée autorisant une standardisation des instruments de planification à mettre en place au niveau provincial et local.

Il poursuit trois objectifs principaux ci-après : renforcer la connaissance et la maîtrise des potentiels et contraintes territoriales décentralisées par l'utilisation des outils de planification simples et adaptés ; responsabiliser les collectivités locales dans le pilotage du développement territorial et de mobilisation des ressources par une meilleure compréhension

¹⁷ MUSANS KAPEND-A-KATSHIW L., « Action publique : nouvelles relations entre l'Etat et la participation citoyenne pour une prise en charge efficace des problèmes publics », dans *Revue Intelligence Stratégique*, éditions IRGES, n°010, Kinshasa-Genève, Octobre-Décembre 2021, p. 65.

¹⁸ UMOJA, « Rapport des travaux du forum national sur le budget participatif de Kinshasa », Bulletin d'information, de mobilisation sociale et de plaidoyer, Likasi, février 2016, pp. 1-2.

territoriale et ; fournir un cadre cohérent et harmonisé du processus de participation dans l'élaboration des plans de développement.¹⁹

Relativement à la démocratie participative, le guide méthodologique de la planification décentralisée, vient donner des mesures d'application ou des directives relatives à la démocratie participative, qui devront être appliquées par les provinces et les entités territoriales décentralisées uniquement à leurs planifications respectives.

A cet effet, il oblige les provinces et entités territoriales décentralisées d'avoir une approche participative dans leurs planifications respectives. L'analyse minutieuse de ladite approche montre qu'elle est véritablement une forme de démocratie participative que les provinces et entités territoriales décentralisées sont appelées à appliquer au processus des planifications provinciale et locale.

L'approche participative ou la démocratie participative dans la planification provinciale et locale, que prévoit cette directive, passe par la participation de tous les acteurs, l'engagement des acteurs, l'intégration de la perspective genre, ainsi que l'émergence de la créativité et l'innovation.

La participation de tous les acteurs signifie que le développement territorial doit s'appuyer sur la pleine participation des acteurs provinciaux et locaux, notamment à travers la création de cadres de concertation et de prise de décision, et la mise en place de structures de gouvernance politique et institutionnelle susceptibles d'encadrer et d'harmoniser les rapports entre les pouvoirs locaux, les populations et la société civile. Le citoyen a donc un rôle important à jouer dans les processus d'élaboration des politiques et de prise de décision, puisqu'il a la possibilité de se prononcer, non seulement en ce qui concerne le choix de ses représentants, mais aussi sur les décisions le concernant.

¹⁹ MINISTÈRES DU PLAN, DE LA DÉCENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Guide méthodologique de planification décentralisée*, p. 9.

L'engagement des acteurs veut que l'acceptation et le partage de la stratégie de la Collectivité tels que définis par le Plan de Développement font l'objet d'un engagement commun des acteurs associés à son élaboration. Une place importante est donc accordée à la consultation et à la négociation tant avec les représentants de la population qu'avec les partenaires au développement.

Partant de là, il est évident que le Plan de Développement n'est pas l'instrument d'un bailleur, mais qu'il représente la programmation de l'investissement telle qu'établie par la Collectivité. Le Plan de Développement engage donc tous les intervenants de la Collectivité : la population, les élus, le gouvernement central et les partenaires au développement. Des engagements en termes financiers complètent chaque fois que possible cette reconnaissance.

A cet effet, la collectivité devra donc signer une convention de partenariat qui précisera les obligations des parties dans la conduite de cet exercice. La signature d'une telle convention devrait être un préalable pour un appui financier extérieur à la collectivité.

L'intégration de la perspective genre n'est autre que l'incorporation d'une démarche soucieuse d'équité entre les sexes à tous les stades des cycles de planification sectorielle, de mise en œuvre, de suivi et de contrôle citoyen des programmes et des actions de développement, ainsi que de l'utilisation de données sexo-spécifiques dans l'analyse des données statistiques afin de mettre en lumière les répercussions différentes des programmes et des actions de développement sur les hommes et sur les femmes.

Enfin, s'agissant de l'émergence de la créativité et l'innovation, notons que faire de la planification décentralisée, c'est apprendre à penser en dehors des cadres convenus pour proposer des alternatives innovantes à la trajectoire d'un territoire donné. La parole des acteurs et les approches participatives sont des approches peu scientifiques, mais qui englobent une prise en compte des compréhensions territoriales, souvent plus pertinentes

que des données chiffrées ou des analyses sophistiquées/sectorielles et peu adaptées à un exercice de planification territoriale ou locale.

Il s'agira donc, à chacune des étapes de la planification, d'utiliser des méthodes destinées à encourager la créativité individuelle et collective des acteurs, de manière à accroître le rôle de l'imaginaire et du sensible dans la construction des idées : brainstormings, jeux de rôles, constructions de modèles, scénarios des mutations, entretiens individuels, etc.

Au-delà des efforts et des techniques permettant de créer du consensus, il s'agira également de prendre soin de respecter les avis minoritaires et de ne pas les évacuer dans les synthèses. Eviter systématiquement les divergences qui risquent de museler la liberté de production des acteurs et de les cantonner dans une pensée conformiste et stérile plutôt que de susciter chez eux l'innovation nécessaire pour appréhender le futur.

La créativité doit s'exercer le plus particulièrement dans les phases conceptuelles de représentation du système territorial, tant au moment du diagnostic prospectif, de la construction de la vision ou encore de l'ensemble des axes stratégiques qui doivent, à chacune de ces étapes articuler l'ensemble de leurs éléments constitutifs les uns par rapport aux autres.²⁰

II. 2. 2. Techniques de la démocratie participative dans la planification décentralisée

Pour des raisons didactiques, le guide de méthodologie de planification décentralisée présente la planification provinciale et locale comme un processus constitué de quatre étapes. Mais, dans la pratique, les étapes ne sont pas aussi différenciées et marquées. Le cycle de planification décentralisée comprend ainsi cinq étapes : la première étape porte sur la planification ; la deuxième décrit le processus de programmation ; la troisième concerne la budgétisation des projets ; la quatrième est consacrée

²⁰ *Ibidem*, pp. 14-15.

à la mise en œuvre ou à l'exécution du projet de développement ; et la cinquième indique l'approche de suivi/évaluation à tous les niveaux.²¹

Ce sont ces cinq étapes de la démocratie participative dans la planification décentralisée que le guide a pu dénommer « phases PPBS », qui signifie, planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation.

Relativement à la théorie classique de la démocratie participative, chacune de ces étapes constitue une technique et un dispositif de la démocratie participative au niveau provincial et local. Ainsi, nous avons cinq dispositifs ou techniques de démocratie participative en RDC, à savoir : la planification participative, la budgétisation participative, la programmation participative, l'exécution ou la mise en mise participative, ainsi que le suivi/évaluation participatif.

II. 2. 3. Dispositif institutionnel ou structures de démocratie participative dans la planification décentralisée en RDC

Le guide méthodologique de planification décentralisée a mis en place un dispositif institutionnel ou des structures permettant d'exécuter le processus de planification participative tant au niveau provincial que local.

Le dispositif institutionnel permettant d'appliquer l'approche participative ou la démocratie participative au processus de planification aux niveaux provincial, urbain et territorial est constitué de quatre structures responsables de la planification provinciale : le Comité Provincial de Pilotage du Développement (CPPD) ; le Comité Provincial de Développement (CPD) ; le Comité Urbain de Développement (CUD) et ; le Comité Territorial de Développement (CTD).

La mise en place de ce dispositif institutionnel de planification du développement provincial, urbain et territorial s'effectue selon deux modalités : sur une base électorale avec l'appui des services de l'Etat et/ou structure d'appui technique externe, en ce qui concerne le CTD et le CUD, et sur une base de cooptation dans le cadre du CPD et du CPPD.

²¹ *Ibidem*, p. 28.

La mise en place du CTD/CUD s'effectue sur une base électorale au cours des assemblées organisées à cet effet avec l'accompagnement des services déconcentrés et/ou de la structure d'appui technique. Le processus démarre par des assemblées électives au niveau des Secteurs, Chefferies, Communes Urbaines et Communes Rurales, qui permettent la mise en place des CTD/CUD.

Les participants à l'Assemblée électorale au niveau de la Ville et du Territoire sont constitués respectivement par des délégués de leurs sous-entités immédiates que sont : le Secteur, la Chefferie, la Commune Urbaine et Commune Rurale à raison de trois délégués par sous-entité dont un homme, une femme et un jeune, pour représenter la sous-entité considérée (Secteur, Chefferie, Commune Urbaine et Commune Rurale). Cette délégation est conduite par l'autorité politico-administrative de la sous-entité qui, d'office en est membre. Cette délégation ne devra pas dépasser quatre personnes par sous-entité.

Pour la mise en place des CPPD et CPD, ces comités relèvent de la discrétion du Gouverneur de Province sur proposition du Ministre Provincial ayant en charge la planification. Un CPPD est mis en place pour appuyer le processus de planification et servir de cadre de concertation et de coordination des ressources allouées et des actions de développement entreprises sur l'ensemble de la province.

Ce comité peut être composé du Gouverneur ou son Délégué, des Ministres Provinciaux en charge du Plan (représentant des groupes techniques), des Finances, de l'Intérieur, du Chef de la Division du Plan (secrétariat), de deux représentants de la société civile dont un représentant des associations féminines, et des délégués des partenaires techniques et financiers opérant dans la Province. Tout en tenant compte des particularités provinciales, il serait souhaitable que le bureau de la Commission économique et financière de l'organe délibérant participe au Comité de Pilotage.²²

²² *Ibidem*, pp. 25-26.

Le CPD est une équipe technique qui est mise en place pour contribuer à la bonne exécution du processus de planification. Cette équipe technique sera sous la responsabilité du Chef de Division Provincial du Plan et le cas échéant sous la responsabilité du Chef de Division ayant en charge la décentralisation. Il est recommandé que l'équipe technique soit pluridisciplinaire. Des membres pourraient être des personnes-ressources issues des administrations déconcentrées, des chambres consulaires, des projets de développement, des ONG, etc.

Le CPD est subdivisé en Groupes Techniques de Travail (GT) conformément aux différents programmes structurants du PDP qui peuvent être : Relance du Secteur des Transports ; Développement du Secteur Social ; Amélioration du Cadre de Vie et Protection de l'Environnement ; Développement du Secteur Productif ; Appui à la Dynamique Communautaire ; Bonne Gouvernance, Décentralisation et Développement Local ; Genre et participation de la femme au développement ; etc.

A cet effet, le Gouverneur de Province prend des arrêtés portant création, attributions, composition et fonctionnement de ces Comités.²³

Le dispositif institutionnel permettant d'appliquer l'approche participative ou la démocratie participative au processus de planification dans les entités territoriales décentralisées est constitué de trois structures responsables de la planification locale :

- le Comité Local de Développement (CLD)/Comité Communal de Développement (CCD) ;
- le Comité de Développement du Groupement (CDG)/Comité de Développement de Quartier (CDQ) ;
- le Comité Inter Villageois de Développement (CIVD)/Comité Inter Rues de Développement (CIRD).

La mise en place des structures de planification du développement local s'effectue sur une base électorale au cours d'assemblées organisées à cet effet avec l'accompagnement des services déconcentrés et/ou de la structure

²³ *Ibidem*, p. 25.

d'appui technique. Le processus démarre par des assemblées électives au niveau des villages, qui permettent la mise en place des comités locaux aux trois niveaux.

Les participants à l'Assemblée élective au niveau Inter-villageois/rues sont constitués des délégués de chaque village/rue en raison de trois délégués par village/rue dont un homme, une femme et un jeune, pour représenter le village/rue lors de cette Assemblée élective. Cette délégation est conduite par un Chef du village/Rue choisi par ses pairs qui, d'office en font un membre. Cette délégation ne devra pas dépasser quatre personnes par village. De même, six CIVD au maximum peuvent être constitués par groupement en raison du nombre de jours nécessaire pour réaliser le diagnostic participatif dans ces entités.

Au niveau du groupement/quartier, l'assemblée élective est constituée par les délégués des CIVD/Comité Inter rues de Développement (CIRD), en raison de huit délégués par CIVD/CIRD. Ces délégués viennent participer à l'assemblée élective du Comité de développement du groupement (CDG)/Comité de Développement de Quartier (CDQ). Ils forment l'assemblée générale élective du Comité de Développement du Groupement/Quartier.

Au niveau du secteur/chefferie/commune rurale, l'assemblée élective est constituée par des délégués des CDG/CDQ. Chaque comité de développement du groupement/quartier délègue ainsi huit membres qui viennent constituer l'assemblée générale du secteur au sein de laquelle un CLD/CCD sera élu.

A chaque niveau, les délégués se réunissent, le jour convenu pour la mise en place du CLD/CCD, munis des documents justifiant leur choix par leurs compères (procès-verbaux de désignation).

L'équipe d'appui technique élabore la liste des électeurs, sur base des procès-verbaux (PV) d'élection des niveaux inférieurs.²⁴ Les mandats sont vérifiés et validés au moyen des PV des assemblées électives organisées au niveau inférieur.

²⁴ *Ibidem*, pp. 26 -27.

Les Comités locaux à différents niveaux sont composés de quinze membres choisis au sein de la population et sont composés d'un président (l'autorité politico-administrative/chef coutumier), de deux vice-présidents (dont une femme, et pour cela, il faut éviter des critères trop discriminants tel que le niveau d'instruction), d'un Secrétaire, d'un Secrétaire Adjoint, et de dix membres ayant deux à deux (dont un titulaire et un adjoint) en charge les commissions constituées à cet effet. Les membres siègent pour une durée déterminée à fixer dans un règlement intérieur.²⁵

S'agissant de la fonction que devront exercer ces institutions de la démocratie participative dans les entités territoriales décentralisées, sans passer par le dos de la cuillère, le même « Guide méthodologique de la planification décentralisée » prévoit *expressis verbis* que « le Comité Local de Développement (CLD)/Comité Communal de Développement (CCD) joue le rôle d'organe délibérant de l'ETD durant la phase pré-électorale ».²⁶

Concrètement, cela veut tout simplement dire qu'en lieu et place du Conseil urbain, du Conseil communal et de celui du Secteur ou de la Chefferie, le Comité urbain de développement (CUD), le Comité Communal de Développement (CCD) ainsi que le Comité Local de Développement (CLD) ont la qualité d'organes délibérants respectivement de la Ville, de la Commune ainsi que du Secteur ou de la Chefferie, pour délibérer sur toutes les matières propres à ces entités, énumérées aux articles 10,50 et 73 de la loi organique sus indiquée, ainsi que pour contrôler les autorités locales nommées jusque-là dans ces entités.

CONCLUSION

En définitive, de tout ce qui vient d'être développé ci-dessus, il en découle une certaine mutation congolaise de la démocratie participative en tant que théorie politique. En effet, alors que depuis 2006 les élections locales, destinées à doter aux entités territoriales décentralisées leurs organes délibérants (Conseils urbains, communaux, de secteurs ou de chefferies), n'ont jamais été organisées, devant cette situation d'inexistence factuelle de

²⁵ *Ibidem*, p. 27.

²⁶ *Ibidem*, p. 26.

ces organes qui perdure, ces derniers se voient substitués par des structures de démocratie participative (Comité urbain de développement, le Comité Communal de Développement ainsi que le Comité Local de Développement) dans ces entités.

Au niveau théorique, cette substitution des structures de planification participative aux organes délibérants est une véritable mutation de la démocratie participative en RDC. En effet, conçue classiquement par Carole Pateman comme un accessoire devant compléter, remédier la crise du mandat représentatif et pratiquée comme tel en Europe et en Amérique latine, la démocratie participative a, par contre, muté, s'est transformée en une démocratie de substitution ou de suppléance au mandat représentatif ou à la démocratie représentative en RDC.

Cette mutation paraît justifiée par le seul but de satisfaire l'intérêt général ou d'assurer le développement des entités territoriales décentralisées, car la directive « guide méthodologique de la planification décentralisée, ne prévoient la démocratie la démocratie participative que dans le but de réalisation des projets de développement ou d'intérêt général en RDC.

Pour preuve, l'exercice de cette mutation de la démocratie participative à Shituru, l'une de quatre Communes de la Ville de Likasi dans la Province du Haut-Katanga, y a permis la réalisation de plusieurs projets de développement ou d'intérêt général dans moins de cinq ans, soit de 2019 à 2022.

Il s'agit notamment la construction d'un hôpital et d'un centre de santé modernes, la construction de trois marchés, la construction en terre battue de la voirie de deux nouveaux quartiers (Mivuka et Jolie site Buluo) ainsi que la construction de leurs caniveaux, le forage de 17 puits d'eaux potables, la fourniture en pupitres aux écoles officielles de la Commune, l'acquisition de la Jeep Officielle pour l'Administration communale, le jet du pont et traçage de l'avenue entre cellule Dikulwe et UCS, la fourniture en intrants agricoles (engrais NPK, Urée et Semences de maïs sélectionnées) aux petits agriculteurs pour 300 hectares, la délimitation du cimetière Sapin III par la construction de la clôture, l'acquisition de cinq motos pour les services

Agripel, services généraux, service de la santé de la Commune ainsi que pour le quartier Nguya et le quartier Buluo, l'acquisition des équipements médicaux modernes pour l'hôpital et le centre de santé nouvellement construits, la réfection de l'avenue du domaine marial jusqu'au cimetière Mivuka et Sapin III, la construction de la route de desserte agricole axe Kyantete-Nguya village (8,5 Kilomètres), l'électrification par panneaux solaires de différentes artères de la voirie de la Commune depuis l'entrée cellule Munung jusqu'au pont UCS, l'acquisition d'une ambulance communautaire, l'acquisition d'une moto-poubelle pour l'assainissement de la commune, Acquisition de trois tracteurs plus leurs accessoires, la construction d'un garage pour les engins (tracteurs...), l'acquisition des terrains pour y ériger les bureaux des Quartiers, la contribution de l'ordre de 60% à la construction de la morgue au Centre de Santé Saint Luc du quartier Toyota, la construction de la passerelle sur le Canal Albert, la construction d'un Complexe Administratif à deux étages où loge l'Administration communale, etc.²⁷

Pareille mutation théorique d'une de formes de la démocratie en RDC, confirme la complexité et la flexibilité de la notion même de « démocratie » en tant que mode d'exercice du pouvoir.

Elle atteste qu'il ne doit pas exister un seul modèle de démocratie au monde. Par contre, celle-ci devra incessamment s'adapter aux contextes du milieu où elle est appelée à être utilisée, à telle enseigne que la démocratie participative substitutive ou de suppléance, en vigueur actuellement dans les entités territoriales congolaises, est un début d'une réinvention de la démocratie en contexte africain. D'où la nécessité de penser un modèle de démocratie propre à l'Afrique, en général, et à la RDC, en particulier.

²⁷ Donnée recueillies à l'issue de notre interview avec les autorités locales de Likasi (Bourgmestres des Communes) ainsi qu'avec les Présidents des Comités Communaux de Développement de quatre Communes constituant la Ville de Likasi.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BIRCK J. N., *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, Thèse de Doctorat en Science politique, Université de Nancy 2, Nancy, 2010.
- BLONDIAUX L. et SINTOMER Y., « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », dans *Mouvements*, n°50, Juin 2007, <http://www.cairn.info/revue-mouvements-2007-4.htm>.
- COHENDET, *Droit Public. Méthodes de Travail*, 3^{ème} éd. Montchrestien, Paris, 1998.
- Constitution du 18 février 2006, telle que révisée à ces jours par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.
- DUVERGER M., *Les partis politiques*, Armand-Colin, Paris, 1951.
- GOURGUES G., « Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises », Thèse de Doctorat en Science Politique, Université de Grenoble, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Ecole doctorale « sciences de l'homme, du politique et du territoire », Grenoble, 2010.
- Loi n°004/2001 du 20 Juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.
- Loi organique n°08/016 du 17 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- MICHEL R., *Les partis politiques. Une étude sociologique des tendances oligarchiques de la démocratie moderne*, 3^{ème} ed., New York, 1915.
- MINISTERES DU PLAN, DE LA DECENTRALISATION ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Guide méthodologique de planification décentralisée*.

-
- MONGA B. T., « Des reformes administratives en vue de la promotion et de la protection des droits fondamentaux en République Démocratique du Congo. Etat des lieux dans la Province du Haut-Lomami », Thèse de doctorat en Droit, UNILU, Lubumbashi, 2018-2019.
- MOSEI O., *Démocratie et les partis politiques*, Fayard, Paris, 1993.
- MUSANS K.-A-K. L., « Action publique : nouvelles relations entre l'Etat et la participation citoyenne pour une prise en charge efficace des problèmes publics », dans *Revue Intelligence Stratégique*, éditions IRGES, n°010, Kinshasa-Genève, Octobre-Décembre 2021.
- MUSOMBO J.P., « La participation citoyenne au processus de la décentralisation et la gouvernance locale (Stratégies et rôle des acteurs de la Société Civile) », Module à la session de formation des formateurs sur la décentralisation et la déconcentration : notions générales et vulgarisation des lois promulguées au profit des acteurs de la Société Civile du Katanga, avec l'appui financier et technique de USAID/DAI, Lubumbashi, décembre 2009.
- SCHUMPETER J., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, Paris, 1953.
- UMOJA, « Rapport des travaux du forum national sur le budget participatif de Kinshasa », Bulletin d'information, de mobilisation sociale et de plaidoyer, Likasi, février 2016.