

M.E.S., Numéro 117, Vol. 2, Avril-Juin 2021

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

Mise en ligne le 17 janvier 2022

DECENTRALISATION FINANCIERE, VICTIME D'UNE GOUVERNANCE PERSONNALISEE EN R.D.C. : REGARD SUR L'EXECUTION DE BUDGET DE LA COMMUNE DE LEMBA, DANS LA VILLE DE KINSHASA.

par

Marcel Pitshou MASALA MANGITUKA

*Chef de Travaux, Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques,
Université de Kinshasa*

Résumé

Au terme de cette étude, nous nous sommes donné la peine d'analyser le processus de la décentralisation dans son aspect financier dans la commune de Lemba. Nous nous sommes rendu compte à la lumière des données récoltées sur terrain que la décentralisation financière en république Démocratique du Congo en général et dans la commune de Lemba en particulier est victime d'une gouvernance personnalisée à cause de l'emprise autoritaire des provinces sur les communes de la ville-province de Kinshasa en général et de la commune de Lemba en particulier de telle sorte que, cette emprise maintient la commune dans une situation de précarité. Et, les communes étant dépourvues des ressources financières suffisantes profitent de cette emprise pour affecter les restes des ressources existantes aux frais de fonctionnement si bien que finalement les intérêts de la population ne sont pas assurés.

Ce comportement qualifié de self-service ou de prédation de la part des autorités provinciales et la mauvaise gouvernance de la part des autorités communales qui du reste ne font que subir le dictat de sa hiérarchie. Comme les congolais ne loupent pas les opportunités, les bourgmestres de communes de la ville-province de Kinshasa en général et celui de la commune de Lemba en particulier, profitent de cette emprise pour détourner le peu qui reste en se cachant derrière les frais de fonctionnement pour justifier leurs malversations financières. C'est comme si, la décentralisation est venue renforcer seulement le pouvoir des autorités locales. Parmi les causes de cette gouvernance personnalisée, nous avons cité, le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ou en capital, la confiscation de la rétrocession par les autorités provinciales, le manque d'élus locaux et l'incompétence de certains décideurs.

Abstract

At the end of this study, we took the trouble to analyze the decentralization process in its financial aspect in the municipality of Lemba. In realized in the light of the data collected on the ground that the financial decentralization in

Democratic Republic of Congo in general and in the municipality of Lemba in particular is the victim of a personalized governance because of the authoritarian influence of the townships of the city, provinces on the in general and the municipality of Lemba in particular, so that this influence keeps the municipality in precarious situation. And, the townships being deprived of sufficient financial resources take advantage of this control to allocate the remainders of the existing resources to the operating existing resources to the interests of the population are not assured.

This behavior qualified as self-service or predation on the part of the provincial authorities and bad governance on the part of the municipal authorities who, moreover, are only subject to the dictatorship of this hierarchy. At the Congolese do not miss the opportunities, the bougmestre of city province of Kinshasa in general and that of LEMBA in particular take advantage hiding bashing the operating costs to justify their financial embezzlement come to strengthen the power of local embezzlement, we cited the low rate of execution of investment or capital thoughts, the confiscation of the retrocession by the province authorities, the lack the incompetence of certain decision-makers.

Introduction

Les finances publiques locales constituent le moyen par excellence de la matérialisation du projet de la décentralisation étant donné que dans le choix des modes de gestion opérés par les gouvernements des Etats modernes, la motivation profonde a toujours été presque d'origine financière, c'est-à-dire la possibilité d'accorder aux instances infranationales, les pouvoirs de prélever les ressources locales afin de couvrir les dépenses au profit des administrés à la base. Cette dimension développementaliste permet de rapprocher les gouvernants des citoyens, de promouvoir la participation locale, de mobiliser les ressources locales, et de mieux coordonner les activités de développement, etc. et les citoyens se sentant concernés par cette approche participative, peuvent contribuer au développement de leur entité par le paiement régulier des impôts et taxes sachant qu'ils sont eux-mêmes les premiers bénéficiaires et qu'ils ont le contrôle de ces ressources financières.

Comme le disent bien P.M. Gaudemet et J. Molinier³², pour organiser les services publics sur le plan local, l'Etat a le choix entre deux procédés :

- ou bien il assure lui-même l'activité administrative locale ; il nomme les agents, octroie les crédits, arrête les règlements. Dans ce cas, il n'y a pas de finances locales ; il n'y a pas non plus de liberté d'administration sur le plan local ;

³² Gaudemet P.M. et Molinier J., *Finances Publiques. Budget et trésor*, Tome 1, Paris, éd. Montchrestien, 1989, p.172

- ou bien il adopte une solution libérale de la décentralisation qui consiste à laisser la gestion des services publics locaux à des autorités locales, c'est-à-dire élues par la population de la collectivité locale, telles que les conseillers municipaux ou les conseillers généraux.

Dans cette espèce d'auto déposition des avantages financiers, les luttes entre différents niveaux de pouvoirs sont légions. Alexandre Coulibaly le souligne en ces termes : « le pouvoir de lever l'impôt est perçu comme un attribut essentiel du prince, donc l'Etat, au sens où il est la marque la plus sensible de la souveraineté de l'Etat »³³.

Cependant, la République Démocratique du Congo (RDC) a hérité de la période coloniale d'un système administratif centralisé, qui n'a pas fondamentalement été remis en cause par la plupart des régimes politiques qui se sont succédé. Cinquante ans après l'accession du pays à la souveraineté nationale, il s'avère que la centralisation n'a pas produit l'impulsion indispensable à son décollage. Pourtant la RDC forme une entité dotée d'immenses potentialités du sol et du sous-sol et que l'accomplissement des tâches susceptibles d'enclencher le développement nécessite l'existence des relais locaux.

Or, le dysfonctionnement de l'administration territoriale et l'inapplicabilité pendant plusieurs années des lois existantes ont engendré plusieurs conséquences sur le développement du pays. Entre autres, la perte de confiance de la population à l'égard de l'Etat, le climat d'insécurité doublée de diverses tracasseries, l'incivisme fiscal généralisé, etc.

A ce titre, la décentralisation se présente comme une stratégie efficace pour renforcer l'exercice démocratique du pouvoir et garantir la promotion des initiatives de développement local.

Malheureusement, les entraves à la mise en œuvre de la décentralisation sont manifestes en RDC. Elles sont visibles dans le domaine financier qui implique ipso facto, la capacité extractive ; sous l'angle des ressources humaines et celui des infrastructures³⁴. La décentralisation si elle est bien appliquée, peut aider les entités territoriales décentralisées à mobiliser suffisamment les ressources locales pour les objectifs de développement compte tenu de la connaissance des échéances de ces ressources dont dispose ces dernières. Dans cette perspective, la bonne gouvernance ou la bonne gestion ou encore la bonne administration des finances publiques constitue le socle de la décentralisation financière, c'est-à-dire les bases juridiques de l'autonomie des Entités territoriales décentralisées.

Gérées de manière parcimonieuse et focalisées sur de véritables priorités, les finances publiques quel que soit leur montant, entraînent la réduction de la pauvreté dans un

pays. Mal gérées, elles le précipitent dans des désordres politiques, économiques et sociaux sans pareils³⁵.

Les finances infranationales exigent qu'on se fixe d'abord sur le concept qui fonde l'essence même des finances publiques autres locales, à savoir la décentralisation. Qu'elle soit administrative et territoriale ou technique, elle crée toujours de personnes morales autres que l'Etat, dotées de la personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière.

Etant plus proche de leurs administrés, les entités territoriales décentralisées, la commune dans le cas d'espèce, constituent l'épine dorsale de l'administration en RDC du point de vue de la mobilisation des ressources humaines, matérielles et financières utiles à leur épanouissement.

Ces entités ont chacune un budget qu'elles sont censées exécuter annuellement. Ce dernier se présente comme un impératif du développement qui exige une participation active du citoyen dans la réalisation des actions et des projets qui concourent au développement socio-économique de la société et à son bien-être. On appréhende par-là, la nécessité de la décentralisation même en matière des finances publiques locales.

Et pourtant, le public ou les administrés qui forment l'ensemble de la population desdites entités et qui sont appelés à soutenir les différentes actions des exécutifs locaux ont généralement une perception moins précise de l'administration. Aussi, l'opinion publique ne tolère – t- elle pas de gaspillages et s'interroge de plus en plus sur l'efficacité de l'administration publique locale quant à l'utilisation de maigres moyens mis à sa disposition.

Au lieu de se préoccuper de la redynamisation des finances locales pour mobiliser suffisamment des recettes en vue de se lancer aux objectifs relatifs aux investissements auxquels ces entités se sont fixés depuis plusieurs décennies, les gestionnaires locaux se cachent derrière la précarité des budgets de leurs entités pour justifier leur malversation financière³⁶ et traduisent leur autonomie en parasitisme prédateur.

Plutôt qu'une gouvernance de proximité, la décentralisation façonne ainsi un Etat d'exception. En donnant à ces acteurs locaux la possibilité de subvenir à leurs besoins, elle permet au régime de se consolider à bon prix et à l'Etat Congolais de se reproduire dans sa faiblesse, ce qui témoigne du véritable self-service à l'instar de Pierre Englebert. La gestion locale est personnalisée, encline de réflexivité et tournée vers les dirigeants laissant en marge les intérêts de la population souligne-t-il. Et pourtant, la gestion démocratique est synonyme de bonne gouvernance.³⁷

Aujourd'hui, on constate qu'en R.D. Congo, les finances publiques de collectivités territoriales sont orientées essentiellement vers la satisfaction des besoins de

³³ COULIBALY A.A., 2000. *Les finances publiques de la République de la Côte d'Ivoire*, éd. L'Harmattan, 2000, p.44

³⁴ Kasongo Mungongo E., Kasongo Mungongo E., « décentralisation financière en République Démocratique du Congo : Acquis et Blocages », in *décentralisation en R.D. Congo, I.S.D.D.*, MEDIASPAUL, Kinshasa, 2012, p. 95.

³⁵ Buabua wa Kayembe, « la gestion des ressources financières dans un Etat fédéral : cas du projet de fédéralisme au Zaïre », in *la revue de faculté de droit*, U.P.C. n° spécial, 1998, 14.

³⁶ Kakesa Malundangu R., *La capacité extractive des entités locales urbaines : constats et limites*, in *Mouvements et Enjeux Sociaux*, N° 27 juillet-Août 2005, p.75.

³⁷ Englebert Pierre, *Incertitude, autonomie et parasitisme: les entités territoriales décentralisées et l'Etat en République démocratique du Congo*, Pomona College, Californie, 2011, p.169.

l'administration locale,³⁸ or, Il n'y a pas de décentralisation véritable si toutes les attributions de la collectivité locale sont conférées à des agents dépendant du pouvoir central, ceci ne serait qu'une déconcentration. D'autre part, les administrés qui ne bénéficient pas de la fourniture des services publics de proximité et de qualité, se désintéressent complètement des actions de leurs autorités locales par la désobéissance civile et l'incivisme fiscal, le boycott des actions de sensibilisation et la démobilisation générale.

A ce jour, les entités territoriales décentralisées (villes, communes, secteurs et/ou chefferies) qui du reste demeurent plus proches de leurs administrés sont abandonnées, négligées et voient la plupart de leurs compétences (surtout en matière financière) confisquées par les autorités provinciales et centrales. Et pourtant, ces entités ont chacune un budget qu'elles sont censées exécuter chaque année.

Dans cette étude, nous démontrons combien la décentralisation financière en RDC est victime d'une gouvernance personnalisée à cause de l'emprise autoritaire des provinces (qui sont des Entités régionalisées) sur les communes de telle sorte que, cette emprise maintient ces dernières dans une situation de précarité.

Ceci étant, les communes se trouvent dépourvues de ressources financières suffisantes, profitent de cette emprise pour affecter les ressources existantes aux frais de fonctionnement si bien que finalement, les intérêts de la population ne sont pas pris en compte.

Et, dans cet état des choses, nous nous posons également la question de l'opportunité ou de raison d'être des finances communales en RDC ? Dans la mesure où, visiblement, les aspects et compétences des Entités Territoriales Décentralisées (ETD) ne sont pas réalisés conformément aux attentes de tous, l'hypothèse d'une gestion personnalisée est plus plausible à cet égard.

En effet, par gouvernance locale personnalisée, nous entendons toute gestion qui consiste pour les autorités locales (sous la bénédiction soutenue des autorités provinciales ou en complicité avec les autorités provinciales) d'orienter l'ensemble ou la majorité des recettes de leurs entités aux dépenses de fonctionnement appelées dans le langage financier congolais « dépenses courantes » propres à l'administration communale au détriment de dépenses d'investissement ou en capital qui sont directement orientées vers les besoins de la population. La précarité pour certains et la prédation, le self-service, la gestion moins rigoureuse des ressources financières imputables dans le chef des autorités locales au cours de l'élaboration et de l'exécution de leurs budgets et à leur tradition centralisatrice qui continue à rendre impossible l'effectivité de la décentralisation pour d'autres, semble être la source de la personnalisation de la gouvernance financière en R.D. Congo. Cette gouvernance personnalisée n'est pas voulue par les autorités locales mais elle est plutôt subie par ces dernières suite au système de mauvaise gestion instauré par les autorités provinciales.

Face à ce type de problème, il nous a paru nécessaire d'adopter une démarche globale, en attachant davantage aux échanges entre les parties du système de la gouvernance locale.

Le sous-système administratif dans sa fonction extractive et distributive dépend de la structure et de l'organisation politique locale et des règles juridiques qui consacrent la décentralisation financière. Toutes ces parties du système de gouvernance locale sont plongées dans un environnement susceptible de favoriser ou de nuire l'action du développement des communes sous examen. C'est dans cette approche que nous abordons cette étude tout en privilégiant l'aspect empirique.

Notre analyse se focalise sur l'exécution des budgets de la commune de Lemba, l'une des Entités Territoriales de la Ville de Kinshasa, au centre de la décentralisation en RDC. Les illustrations proviennent d'un travail de terrain effectué pendant quelques années dans cette commune entre 2018 et 2020.

Pour aboutir à la rédaction de cette étude, les données ont été réunies grâce aux techniques d'interviews (avec le bourgmestre, le mandataire, le chef de bureaux et le comptable public de l'entité sous-examen), documentaire et d'observation directe. La présentation des données, illustre d'abord les dépenses et les recettes prévues et réalisées par la commune sous examen, en suite nous présentons la capacité distributive de cette commune en tenant compte de différentes rubriques de dépenses publiques locales telles que énumérées par la loi financière en vigueur en RDC, tout en insistant sur le taux d'exécution de chaque rubrique de dépenses pour enfin, démontrer le degré de la personnalisation de la gestion dont est victime la décentralisation financière en RDC tel que soutenu dans la présente étude.

Nous voulons au regard de tout ce qui précède, faire des propositions pour mettre fin à ce système qui consiste à ce qu'une fois arrivées au pouvoir, les autorités locales en RDC en complicité avec les autorités centrales, confisquent les finances publiques de leurs entités et les confondent à leur propre poche en se cachant derrière les frais de fonctionnement ou les dépenses courantes.

La présente réflexion comprend six points. Le premier définit succinctement les différents concepts de base exploités dans la présente étude; le deuxième présente les recettes et les dépenses publiques locales; le troisième étale l'élaboration et l'exécution des budgets de la commune de Lemba; le quatrième dépouille les données du terrain, le cinquième analyse la capacité distributive de la commune de Lemba et les facteurs de la gouvernance personnalisée dans les communes de la ville-province de Kinshasa, en général, et de la commune de Lemba, en particulier, suivi de quelques recommandations.

I. QUELQUES REFERENTS THEORIQUES

Dans ce point, nous essaierons de fixer d'une manière sommaire, les esprits des uns et des autres sur l'entendement de chaque concept clé de ce travail.

1.1. Décentralisation

Dans la plupart des pays africains, le principe général de la décentralisation se résume en deux mots, *liberté* et *proximité*. Elle repose sur l'autonomie des collectivités locales qui sont des gouvernements au sens de gestion des affaires publiques

publiques communales à Kinshasa, thèse de Doctorat, Université de Kinshasa, 2010, inédit, p.92

³⁸ Kasongo Mungongo E, *la gouvernance des Entités Territoriales décentralisées en R.D.C : Défis et enjeux de la gestion des finances* MES-RIDS N°117, Vol. 2, Avril-Juin 2021

par les populations et leurs représentants dont la responsabilité passe par les élections régulières et démocratiques. La décentralisation est ainsi un transfert de pouvoirs et de ressources de l'Etat central vers des instances de décisions locales représentatives³⁹.

D'une manière générale, les Etats Africains comme la R.D. Congo ont adopté des textes de lois sur la décentralisation consacrant le principe de l'autonomie et de la libre administration. Cette autonomie de gestion permet aux membres des collectivités locales de jouir de leurs droits, de participer à la prise de décision touchant à leurs intérêts collectifs. Cette participation à la vie publique locale s'analyse en une double exigence de démocratie et de développement. Elle postule non seulement que les populations puissent être associées aux processus d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle de l'action publique locale mais aussi qu'elles puissent accéder à l'amélioration de leurs conditions de vie. C'est cela notre point de vue

Lorsqu'on évoque la décentralisation en R.D. Congo, plusieurs interrogations sont suscitées : les enjeux ou la nécessité d'une décentralisation, l'opportunité de la décentralisation, le contexte et les obstacles, les ressources voire la viabilité des Entités Territoriales Décentralisées.

A l'inverse, on assiste à des réclamations de la décentralisation immédiate basée soit sur les ressources naturelles (Katanga avec les Minings ; Ituri grâce au pétrole du lac Mobutu), soit les recettes administratives (Kongo-central).

La constitution de la RDC a opté clairement pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires publiques, et locale. Ce choix stratégique reconnaît aux pouvoirs locaux la responsabilité de prendre en charge le développement économique de leurs entités à différents échelons. Aussi, la décentralisation, en phase active en RDC, doit se concrétiser par le transfert de certaines compétences et des ressources appropriées, de l'Etat central aux autorités des provinces et des collectivités Territoriales (CT), qui devraient théoriquement jouir d'une autonomie administrative et financière pour la gestion des affaires locales. Elles sont notamment responsables de la promotion de leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif à travers l'élaboration participative de son plan de développement économique, social et culturel.

Pour mettre en œuvre la décentralisation, les ETD et leurs partenaires d'appui devraient s'approprier de techniques, d'approches et d'outils performants permettant aux acteurs locaux de jouer pleinement leurs rôles.

Le processus de décentralisation s'est donné, entre autres objectifs, celui de contribuer au développement local et la démocratisation de la vie publique en créant les conditions d'une participation accrue des populations à la prise de décision et à la gestion des affaires locales. Ce processus en cours consacre dans les textes, le principe de la libre administration des collectivités locales, tout en assurant le transfert d'importantes compétences, jusqu'à lors détenues par l'Etat, en faveur des collectivités décentralisées. Toutefois,

les démarches participatives et les méthodes de gestion efficace permettant de mobiliser les ressources et les potentialités locales autour d'objectifs ou d'enjeux stratégiques de développement ne sont pas encore bien prises en compte par les collectivités locales.

En général, les lois de décentralisation prévoient explicitement la participation des populations à la gestion des affaires locales, à la planification, à la programmation et à la réalisation du développement local.

Dans le cadre du cadrage budgétaire, il existe des dispositions réglementaires qui autorisent les responsables des ETD à recourir à toutes les entités voulues (OSC, la population, les institutions déconcentrées, les communautés et la population ainsi que le secteur privé y compris les organisations de développement) en vue de la définition des orientations, des objectifs et des grandes priorités de la commune ; ainsi que pour débattre des choix de financement et de la disponibilité de fonds pour la réalisation des projets sélectionnés.

Le choix de la décentralisation territoriale peut viser trois objectifs précis: la réforme de l'Etat, la promotion de la démocratie à la base et la promotion du Développement local, car décentraliser, c'est promouvoir le développement d'un vaste pays à partir de ses divisions et subdivisions territoriales (géographiques, administratives...) appelées « base ». Les élus locaux sont tenus d'initier ou de soutenir des initiatives des particuliers dans le domaine du développement local ; de les réaliser ou d'accorder des facilités de leur réalisation sans toujours se référer à l'autorité centrale⁴⁰.

La décentralisation est le transfert d'une partie du pouvoir et des ressources de l'Etat national à des instances régionales ou locales ou à des organisations para étatiques. Elle est une réforme politique par laquelle le gouvernement central cède formellement des prérogatives à des acteurs et des institutions à des niveaux plus bas de la hiérarchie politique administrative et territoriale, pour contribuer à consolider l'unité nationale, donner une plus grande efficacité au processus démocratique, promouvoir l'équité dans l'utilisation des ressources publiques et dans la fourniture des services publics de l'Etat⁴¹.

Le processus de décentralisation consiste en un double mouvement : d'une part, redistribuer les compétences du haut vers le bas afin de régler les problèmes au niveau où ils se posent concrètement ; d'autre part, rapprocher les citoyens de l'exercice des décisions touchant à leur avenir⁴².

Tout en étant d'actualité, la décentralisation n'est pas une nouveauté en RDC. Ce sont plutôt les différentes ruptures historiques que connaît le pays qui rendent impossibles toutes les réformes en sa faveur. De ce fait, Albert Otshomapita⁴³ souligne que l'évolution des institutions administratives territoriales montre que, pendant l'EIC, le pays fut divisé en quinze districts placés sous la gestion administrative du Gouverneur Général installé à Boma. Chaque district fut subdivisé en chefferies.

³⁹ KANOUTE Bachir, *rapport d'activités 2007*, Enda Tiers Monde, équipe ECOPOP, Dakar, 2008

⁴⁰ Meya Ngemba, 2010, p.3.

⁴¹ Hongren, C.T. et alii, *Contrôle de gestion et gestion budgétaire*, 3^{ème} éd. Nouveaux horizons, 2006, p.6

⁴² Rosnert Ludovic Alissoutin, *Les défis du développement local au Sénégal*, CODESRIA, Saint- Paul, Dakar, 2000, p.6.

⁴³ OTSHOMAPITA A. *Pour une organisation de l'administration publique en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, ED. CAPM, 2007, p. 33.

En définitive, de par sa constitution, la RDC a opté pour une décentralisation qui met en jeu trois acteurs principaux, à savoir : le gouvernement central, la province et l'entité territoriale décentralisée, ETD en sigle. Tous ces trois pouvoirs forment mutatis mutandis les trois piliers de l'administration territoriale de la RDC.

1.2. La décentralisation financière

Par décentralisation financière, on entend la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'État et les collectivités locales entendu par-là, les provinces ou les entités fortement décentralisées. En R.D. Congo, elle est synonyme de la décentralisation fiscale. C'est cette répartition des ressources qui constitue le nœud du problème.

La décentralisation fiscale est également une nécessité par des motifs économiques liés à la fourniture des services publics ou types d'interventions étatiques. Dans cet ordre d'idées, alignent trois critères explicites de partage de dépenses entre l'État et les entités territoriales décentralisées⁴⁴ : les interventions macroéconomiques, nécessitant une politique fiscale et monétaire nationale pilotée par le gouvernement central, des interventions redistributives qui peuvent être réalisées de manière concurrente selon les spécificités de la population et des interventions microéconomiques qui sont l'apanage des gouvernements locaux.

La RDC a adopté une constitution qui induit ipso facto la modification de l'assise des finances publiques aussi de l'État que celles des provinces et des ETD.

L'essentiel de ces nouvelles implications sont résumées au regard des dispositions constitutionnelles comme suit :

- les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes (art. 171 de la constitution) ;
- le budget des recettes et des dépenses de l'État est arrêté chaque année par la loi (art. 175 de la constitution) ; le budget des ETD sont intégrés en recettes et en dépenses dans le budget de la province (art. 45 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008) ;
- la part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source (art. 175 de la constitution.) ; 40 % de la part des recettes national allouées aux provinces (ce qui correspond à 16% de l'ensemble des recettes à caractère national) sont affectées aux ETD (art. 115 de la loi organique n°08/016 du 07/10/2008 ; les critères de répartition sont : la capacité de production, la superficie et la population (art. de la loi organique n°08/016) ;
- constituent des recettes à caractère national les recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation, les recettes des douanes et accises, les recettes provenant des impôts recouvrés sur les grandes entreprises, des pétroliers producteurs ainsi que les

autres impôts pouvant être perçus à leur lieu de réalisation (art. 175 de la constitution) ;

- la cours de compte contrôle la gestion des finances de l'État, des comptes des provinces et des ETD ;
- l'institution d'une caisse nationale de Péréquation.

Bien que la réflexion sur la décentralisation financière soit essentiellement centrée sur la rétrocession des 40%, la fiscalité locale (provinciale) est dominée par une panoplie des taxes que la littérature congolaise tient souvent en marge de ces annales. C'est ce qui constitue à ce jour l'obstacle majeur à la critique de la gestion on ne peut plus malsaine des finances publiques par les acteurs locaux.

Bien que révisé à chaque période jugée opportune, le système fiscal congolais reste invariable quant au contenu et à la nature des taxes et impôts. Les critiques comme celles énumérées par Michel Bouvier⁴⁵ sur le système fiscal local français : archaïsme des bases, vétusté des mécanismes d'imposition, injustice, inégalité territoriale et inégalités entre contribuables n'épargnent pas le système congolais.

1.3. Gouvernance personnalisée

La gouvernance personnalisée, c'est celle qui consiste pour les autorités locales (sur l'initiative et la bénédiction des autorités provinciales) d'orienter l'ensemble ou la majorité des recettes de leurs entités aux dépenses de fonctionnement ou dépenses courantes qui leur sont propres au détriment de dépenses d'investissement ou en capital qui sont directement orientées vers les besoins de la population. C'est ce que Pierre Englebert⁴⁶ qualifie de self-service, c'est-à-dire, un pouvoir qui n'est là que pour défendre ses propres intérêts et ceux de la hiérarchie. Et pourtant, avec la décentralisation, la gouvernance locale devrait être une réalité vivante et vécue directement par les concernés qui participeraient à l'élaboration des projets de développement qui les concerne directement. C'est une manière de diriger les structures politiques et administratives et la gestion des affaires de l'État surtout en matière des finances publiques sans aucune rigueur budgétaire. Or, la gestion rigoureuse de finances publiques détermine même l'évolution de l'État. Une gouvernance consiste à confondre le trésor public à ses propres poches, qui veut que les intérêts de la population soient placés à l'arrière-plan au profit des intérêts égoïstes des dirigeants. Et donc, c'est une façon de gouverner l'action publique sans rigueur budgétaire.

La gouvernance personnalisée, c'est aussi cette méthode qui consiste pour les autorités de se cacher derrière les frais de fonctionnement pour justifier leur malversation financière.

Notons qu'une meilleure gouvernance débouche sur des conditions de vie meilleure et sur une réduction renforcée de la pauvreté. Une gouvernance personnalisée (comprise ici dans le sens de mal gouvernance) par contre, crée des frustrations, des mécontentements et plonge le pays dans les désordres, le chaos, la pauvreté, etc. La recherche montre que l'amélioration des conditions de vie est en fait le résultat d'une

⁴⁴ (Citant Oates, Richard BIRD et François Vaillancourt 1998 : 345-346)

⁴⁵ Bouvier Michel, « *Autonomie fiscale et libre administration des collectivités locales* » in *Revue Française des Finances publiques*, n°81, 2003

⁴⁶ Pierre Englebert, Op.cit., p.170.

meilleure gouvernance, et non l'inverse. Malheureusement, en RDC, c'est tout à fait le contraire.

Ceci étant, voici dans les lignes qui suivent, des cas concrets qui illustrent cette gouvernance personnalisée en RDC. Mais avant d'aborder ce point, faisons d'abord un bref parcours des recettes et des dépenses de la commune Lemba.

II. RECETTES ET DEPENSES PUBLIQUES COMMUNALES EN R.D.CONGO

2.1. Les recettes

On distingue les ressources internes propres, des ressources internes rétrocédées et enfin, des ressources externes. Dans le cadre de ce travail, nous mettrons l'accent sur les deux premières ressources.

Dès le départ, retenons que parmi les concepts qui sont souvent utilisés dans le vocabulaire financier, celui des *ressources propres* est le plus répandu.

2.1.1. Les Ressources internes propres

Pour qu'une collectivité locale dispose d'une réelle autonomie financière, elle doit disposer de ressources propres. Celles-ci doivent être suffisantes et distinctes de l'Etat pour que la collectivité ou l'organisme doté de la personnalité juridique puisse exercer les compétences qui lui sont reconnues par la loi⁴⁷.

Dans la pratique, il arrive assez souvent que des collectivités territoriales disposent juridiquement de larges compétences, mais qu'elles ne puissent effectivement exercer, faute des ressources suffisantes.

De manière générale, *les ressources propres des collectivités territoriales décentralisées sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, de participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.*

La troisième partie de la loi organique n°08/16 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées, en son article 155 en donne des orientations.

Globalement, les ressources financières qui font l'objet du partage entre le pouvoir central, les provinces et les Entités Territoriales Décentralisées comprennent : les ressources propres, les ressources rétrocédées, les ressources de la caisse nationale de péréquation, les ressources générées par le partenariat public privé, les dons et legs.

Les ressources rétrocédées connaissent un mouvement en sens unique. C'est le pouvoir central qui rétrocède aux provinces et les provinces aux ETD. L'inverse n'est possible que dans de rares cas où les entités réalisent des excédents budgétaires.

Contrairement aux impôts nationaux (une fiscalité composée essentiellement des impôts indirects), les impôts directs constituent la principale ressource fiscale des Entités territoriales Décentralisées, notamment les communes. Ces ressources se composent de deux sortes de taxes. Il s'agit des

taxes rémunératoires et des taxes fiscales tandis que la fiscalité indirecte elle, reste dominée par les ressources externes dont la fameuse rétrocession de 40%.

Les recettes des communes de la ville province de Kinshasa se présentent généralement en deux formes : les recettes propres qui comprennent les taxes et les impôts qui relèvent de la compétence de la commune (cfr annexe de recettes des communes en annexe) et les recettes rétrocédées qui comprennent la rétrocession de 40% des recettes à caractère national rétrocédées par la province.

2.2. Les dépenses publiques communales en R.D. Congo

Aux termes de la loi financière n°11/011 du 13 juillet 2011, les dépenses publiques des communes sont regroupées sous trois formes, à savoir :

- les dépenses courantes ou de fonctionnements orientées vers les besoins de l'administration locale ;
- les dépenses en capital ou d'investissement tournées vers les besoins de la population ;
- les dépenses de transfert appelées à renforcer le lien de solidarité entre les administrés et les gouvernants locaux.

Les budgets de communes de la ville province de Kinshasa se regroupent principalement en deux : le budget pour ordre (Fonctionnement) et le budget d'investissement (construction ou réhabilitation).

III. ELABORATION ET EXECUTION DES BUDGETS DE LA COMMUNE DE LEMBA

La responsabilité des communes dans le développement social et économique de la nation s'avère essentielle. Ces collectivités publiques locales sont plus à même qu'une administration centralisée de répondre aux préoccupations immédiates des habitants par une meilleure prise en compte des besoins de ces derniers et l'amélioration de leurs conditions de vie.

Cependant, ce développement local passe nécessairement par l'amélioration de la capacité de gestion financière et technique des municipalités, afin qu'elles deviennent progressivement responsable de l'amélioration de cadre de vie des habitants et de développement des infrastructures et des équipements indispensables à l'accroissement de la productivité économique du secteur urbain.

En République Démocratique du Congo, le projet de décision budgétaire de l'année pour les communes est élaboré conformément aux mesures d'encadrement telles que définies à l'article 13 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques. Elles sont traduites et notifiées par les instructions du Gouverneur de province de la ville province de Kinshasa pour le cas d'espèce aux instances locales.

3.1. Acteurs

Cette phase relève de la responsabilité de l'autorité exécutive locale. Cette préparation consiste en une évaluation

⁴⁷ Art. 171 de la Constitution du 18 février 2006.

prévisionnelle des dépenses et des recettes de la commune pour l'année à venir.

C'est à ce stade que s'applique le principe de la division du travail selon lequel, la préparation du budget d'une collectivité relève de la responsabilité de son exécutif, tandis que son adoption relève de la responsabilité de son assemblée délibérante. Ce partage des fonctions caractérise toutes les communes.

Faute des conseillers communaux élus qui devraient composer le conseil communal, la tâche d'élaborer le budget au niveau communal revient aux acteurs ci-après : le bourgmestre, le bourgmestre adjoint, le Chef de bureau, le mandataire, l'ordonnateur délégué principal et le comptable public

3.2. Procédure

Compte tenu de l'absence effective d'organes délibérants dans toutes les communes, la prérogative de vote du budget communal est confiée à une commission pilotée chaque année par le bureau de suivi et d'évaluation des budgets à la division urbaine des finances.

Concrètement, c'est le centre d'ordonnancement composé du mandataire du budget, de l'ordonnateur des dépenses engagées et de quelques vérificateurs qui sont chargés de l'élaboration des prévisions budgétaires de la commune que le bourgmestre et les deux membres précités défendra devant la commission urbaine de suivi et évaluation des budgets. En effet, comme pour le budget de l'Etat, le Budget de la commune s'élabore (en théorie) conformément à la loi financière n°11/011 du 13 juillet 2011 spécialement en ses articles 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, ainsi que les instructions relatives à l'élaboration du budget édictées par le ministre du budget.

IV. PRESENTATION DES DONNEES SUR LES DEPENSES DE LA COMMUNE DE LEMBA

Les résultats présentés ici, portent sur les données de nos enquêtes recueillies à travers les tableaux synoptiques des dépenses prévues et réalisées ainsi que celles des recettes prévues (crédits accordés dans les langages financiers locaux congolais) et réalisées dans la commune de Lemba qui a fait l'objet de cette étude et cela pendant une période de 3 ans⁴⁸.

Notons que de nos jours, ces deux types de tableaux sont les seuls instruments dignes de fournir les renseignements sur la gestion budgétaire au niveau communal. Ceci pour la simple et seule raison qu'on y reprend toutes les opérations financières journalières tant en matière de recettes qu'en matière des dépenses ordonnancées et engagées.

4.3 Tableau I. Commune de Lemba

ANNEE	DEPENSES PREVUES EN FC	DEPENSES REALISEES		RECETTES PREVUES	RECETTES REALISEES	
		Montant /FC	%		Montant/FC	%
2018	1.121.655.130,78	127.317.870	11,35	1.121.655.130,78	127.317.870	11,35
2019	2.634.689.375,8	172.270.200	6,5	2.634.689.560,37	172.270.200	6,5
2020	798.239.312,80	172.573.630,00	21,6%	798.239.312,80	172.864.130,0	21,7%

Source : rapports annuels d'exécution du budget de la commune de Lemba.

L'exécution du Budget exercice 2019, accuse un déficit criant : sur les 2.634.689.375, 8 FC prévus, dont 2.428.380.955,37 pour le compte de la rétrocession ainsi la commune a réalisé

130.270.200 FC soit plus de 55% néanmoins, la hiérarchie n'a rétrocedé que 42.000.000 FC ; soit un écart de 2.462.419.360, 37 FC non réalisés. Ce qui est à la base du sous-développement de la commune comme Entité Territoriale Décentralisées. Dépenses en capital prévues et engagées : néant.

L'exécution du budget exercice 2020 accuse un déficit criant : sur les 798.239.321,80 FC prévus n'a réalisé que 172.864.130 FC soit 21%, ce déficit est dû en grande partie à la modique somme rétrocedée par la hiérarchie toute l'année qui est évaluée à 34.800.000 FC , sur les 527.990.400 FC prévus, soit un écart de 493.190.400 FC non réalisé. Les recettes propres ont été réalisées à la hauteur de 66%.

L'exécution du budget exercice 2018 accuse un déficit criant : sur les 1.121.655.130, 78 prévus , la commune n'a réalisé que 7.310.870 FC soit 12% ; ce déficit est dû en grande partie à la modique somme rétrocedée par la hiérarchie toute l'année qui est évaluée à 30.000.000 FC, sur les 979.525.499, 78 FC prévus ; soit un écart de 949.525.499, 78 FC non réalisés. Toutefois, un effort a été consenti au niveau des recettes propres sur les 142.129.631 FC prévus et la commune a réalisé 97.317.800 FC soit 68% des recettes réalisées. Ce tableau retrace bien la réalité des budgets de la commune de Lemba. En effet, pendant les trois années de notre étude, les dépenses de commune sous examen ont été réalisées au prorata des recettes réalisées, en moyenne de 13,15 %.

Les pages qui suivent aideront à cerner la problématique de cette étude en ce qui concerne la personnalisation de la gouvernance locale. Car, elles retracent les différentes catégories des dépenses effectuées par cette commune pendant la période indiquée ci-haut avec pour objectif, d'illustrer par les chiffres notre position.

V. CAPACITE DISTRIBUTIVE DE LA COMMUNES DE LEMBA

Dans ce point, l'étude démontre la prépondérance des dépenses courantes des communes de la ville de Kinshasa sur les autres dépenses comme celles d'investissement qui, en principe, sont le fondement ou la base de la décentralisation.

En effet, les dépenses des communes qui, en principe, devraient être fonction des compétences leur reconnues, sont essentiellement centrées sur les problèmes de fonctionnement des administrations communales (dépenses courantes), au détriment des dépenses en capital (d'investissement) pourtant salutaires pour la maîtrise d'ouvrage et de dépenses de transfert où les autorités locales devraient prouver leur sensibilité patriotique vis-à-vis des problèmes sociaux de leur population.

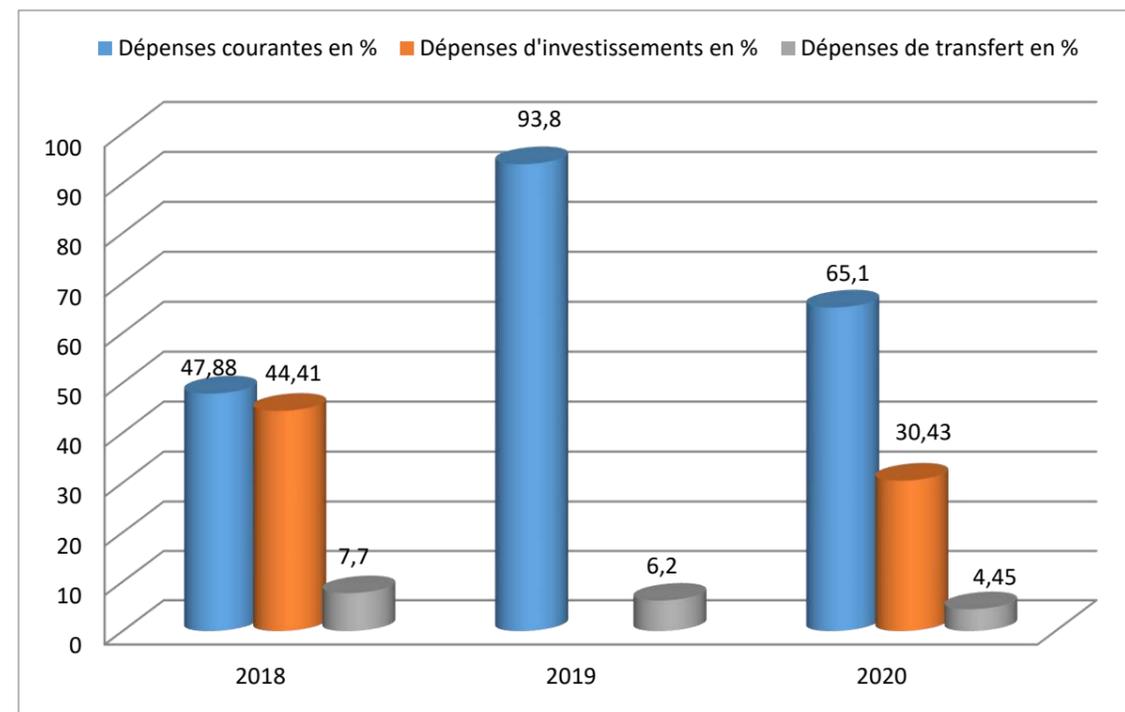
⁴⁸ Rapports annuels d'exécution du budget des communes sous examen

5.3 Tableau II. Capacité distributive de la commune de Lemba

COMMUNE DE LEMBA		2018		2019		2020	
		FC	%	FC	%	FC	%
	Dépenses courantes	537108635	47,88	2471339775,8	93,8	519658289,8	65,10
	Dépenses d'investissement	509412095,7	44,41	Aucune dépense d'investissement engagée en 2011	–	242980000	30,43
	Dépenses de transfert	75134400	7,7	163349600	6,2	35601032	4,45
	Total dépenses engagées	1121655130,7	100	2634689375,8	100	798239321,8	100

Source : Tableau élaboré sur base des données statistiques de la commune de Lemba

Graphique n°1 répartition des dépenses selon les rubriques



Commentaires

Les tableaux et le graphique présentés ci-haut sont éloquentes en chiffre et expriment mieux cette triste réalité de mauvaise gouvernance en RDC. De prime à bord, il y a lieu de constater que les finances publiques de la commune de Lemba ont été en deçà des prévisions initiales, la rétrocession qui représente 90% des recettes de la commune, ne l'a été qu'en moyenne, à la hauteur de 10%.

En effet, on constate avec peine que sur les trois dépenses principales réalisées par la commune comme l'indique bien le graphique n°1 sur la répartition des dépenses ci-haut cité, les dépenses courantes l'emportent en moyenne de 70%, suivi de celles d'investissement ou en capital de 24%, très importants pour la population de base et l'Entité mais abandonnées par les autorités locales et de dépenses de transferts (qui du reste sont tournées aussi vers les dirigeants) de l'ordre de 6%.

En interprétant ce graphique, il s'observe que les dépenses de fonctionnement connaissent une véritable croissance jusqu'à atteindre 93% en 2019. Ceci prouve à suffisance combien les autorités de cette commune ne prestent que pour leurs propres intérêts. Les dépenses d'investissement connaissent une décroissance et en 2019, il est étonnant de constater qu'elles ne soient carrément pas prévues dans le budget de la commune. En 2020, cette catégorie des dépenses n'a représenté que 30% de l'ensemble de toutes les dépenses de la commune. Alors que le constituant en instaurant la décentralisation comme mode de gestion, visait essentiellement, le développement des Entités Territoriales Décentralisées. L'idée donc de la gouvernance personnalisée se justifie et se confirme quant à ce.

VI. LES FACTEURS DE LA GOUVERNANCE PERSONNALISEE DANS LES COMMUNES DE KINSHASA

Après analyse des données et faisant suite aux tableaux ci-dessus, la gouvernance personnalisée dans la commune de Lemba est due au faible taux d'exécution des dépenses liées à l'investissement ; à la confiscation des rétrocessions de recettes par les provinces (cause majeure), au manque de véritables représentants (élus) et à l'incompétence de certains décideurs.

6.1. LE FAIBLE TAUX D'EXECUTION DES DEPENSES LIEES A L'INVESTISSEMENT

Pendant les trois années ciblées par cette étude, les dépenses de la commune sous examen ont été réalisées au prorata des recettes réalisées en moyenne de 5,97%. Les dépenses courantes de fonctionnement occupent malgré la précarité de ressources de commune, une place prépondérante dans l'ensemble des opérations financières communales et sont couvertes en moyenne à la hauteur de 70%. Plutôt qu'une gouvernance de proximité qu'est l'un des enjeux majeurs de la décentralisation, un pari appelé de tous ses vœux par tout le monde, la décentralisation façonne un Etat d'exception. Ces tableaux renforcent ce que nous avons déclaré au départ que la décentralisation financière en R.D. Congo est victime d'une gouvernance personnalisée, c'est le self-service comme le soutient (Englebert Pierre 2010). On assiste à une augmentation des dépenses courantes dont certaines se révèlent fantaisistes en dépit de l'étroitesse des ressources.

Cette situation donne l'impression que les communes de Kinshasa, en général, et celle de Lemba, en particulier, ne sont mises en place que pour résoudre leurs propres problèmes liés au fonctionnement et non ceux liés au développement de la commune. La proximité signifie non seulement distance réduite, mais surtout, rapidité et qualité de service. Malheureusement, l'affectation des ressources locales tourne le dos à cet objectif. C'est comme si, la décentralisation est venue seulement pour renforcer le fonctionnement des administrations locales en termes de self-service. Les dépenses d'investissement qui devraient être réalisées au profit des administrés passent pour le cadet de souci dans l'ensemble des opérations financières communales ; ces dépenses sont tant bien que mal couvertes en moyenne à la hauteur de 20%.

Cette configuration des dépenses municipales donne à comprendre que jusqu'à ce jour, les communes, entités de base, de proximité comme on le soutient, sont seulement en mesure de couvrir les dépenses administratives prévues (les dépenses de fonctionnement) mais ne sont pas en mesure de couvrir les dépenses d'intérêt général qu'exigent leurs administrés et explicitées par le législateur à travers les compétences leur reconnues. Ces dernières fonctionnent donc pour leur propre intérêt et ceux de la hiérarchie. Si dans le fait on constate que les bourgmestres sont à la base de cette situation, mais en réalité, ce sont les autorités provinciales qui assument la plus grande responsabilité vis-à-vis de ce désastre.

6.2. LA CONFISCATION DES RETROCESSIONS DE LA COMMUNE DE LEMBA PAR LA PROVINCE KINSHASA

La constitution de la République dans ses articles 171 et 175 fait état des recettes qui devraient faire l'objet de la rétrocession. En effet, elle établit que le gouvernement central doit procéder à la rétrocession de 40% de recettes aux provinces et ces dernières à leur tour, procédera à la rétrocession de 16% de ces 40% soit 40% de recettes rétrocédées à la province.

Les budgets des communes sont toujours élaborés en équilibre tant en recettes qu'en dépenses selon la loi et le principe de l'équilibre budgétaire. Ces recettes sont catégorisées en deux : les recettes propres (ce que les communes produisent) et les recettes rétrocédées (la rétrocession de 40% des recettes à caractère national aux provinces et aux ETD). Le constat a été que 90% des budgets des communes devraient normalement être financés par les recettes rétrocédées. Malheureusement, Les ressources rétrocédées connaissent un mouvement en sens unique. C'est le pouvoir central qui tant bien que mal essaie de transférer aux provinces mais les provinces à leur tour, ont du mal à agir de la sorte.

En ce qui concerne les réalisations en faveur du bien être des administrés, la situation est loin d'être luxuriante. A ce propos, les dirigeants se défendent en évoquant le non versement de la rétrocession par la hiérarchie. La confiscation de la rétrocession des ETD par la province de Kinshasa, constitue le principal goulot d'étranglement.

6.3. LE MANQUE DES DECIDEURS ELUS LOCALEMENT

Le premier enjeu autour duquel s'engage la lutte politique demeure la démocratisation du système politique en accordant

la parole aux provinces et aux entités territoriales décentralisées par le biais des élections qui en légitiment la procédure. Une telle démarche crédibilise les institutions et les organes qui les animent pour le bien de la communauté et encourage cette dernière à participer aux efforts de la reconstruction de son environnement. Ce type de conception repose sur la conscience des individus d'appartenir à une communauté et sur la possibilité pour chacun de ces individus de participer de façon directe à la prise de décision des affaires communes⁴⁹. L'absence des élections au niveau local passe pour l'un des facteurs de la gouvernance personnalisée en RDC, d'autant plus que les décideurs non élus, en vertu du principe de l'acte contraire, rendent compte à ceux qui les ont nommés. Le principe de rédevabilité qui implique la responsabilité des gouvernants n'est pas pris en compte en à ce stade.

La précarité des communes semble être imposée par les autorités provinciales qui se sont accaparées des taxes qui alimentaient autre fois les communes (patente, vignette, etc.). A ce jour, la commune de Lemba ne jouit dans l'ensemble de 48 taxes qui constituent ses ressources propres. De ces taxes, 3 seulement peuvent faire la fortune de la commune et sont toujours mobilisées en performance (taxe d'étalage des marchés municipaux dont la mobilisation s'effectue au-delà de 80% ; taxe sur l'Etat civil dont la mobilisation atteint parfois 100% et les recettes accidentelles). Les autres taxes les sont péniblement à la hauteur de 5 à 10%. Ici, le problème se situe à trois niveaux. Premièrement, l'égoïsme des autorités provinciales qui se comportent en prédateur, confisquant les taxes importantes de communes ne proposa que des bourgmestres qui ne peuvent que défendre leurs intérêts ; deuxièmement, l'incivisme fiscal qui caractérise la majorité de la population congolaise renforcée par le boycott de cette dernière parce qu'elle ne se retrouve pas dans les autorités mises en place par le pouvoir central ; enfin, la multiplicité des services générateurs de recettes et cela se manifeste par les caisses parallèles créées par ces agents qui se transforment en commissionnaires en quête des clients, la confusion installée entre les taxes et les impôts, tant au niveau des communes qu'au niveau des différents marchés⁵⁰.

Au regard de ce qui précède, il nous revient de :

- recommander aux autorités locales, le respect de l'équilibre budgétaire en termes des dépenses publiques étant donné que la décentralisation financière exige la prise en compte des conditions de vie de la population concernée ;
- suggérer l'application par les autorités locales, du processus du budget participatif qui repose sur la participation citoyenne, la conscience des individus d'appartenir à une communauté et sur la possibilité pour chacun de ces individus de participer de façon directe à la prise de décision des affaires communes. Mais les citoyens ne sont pas les seuls appelés à la participation. En effet, pour que le budget participatif fonctionne, il faut qu'il y ait également implication de la part des élus, qui concèdent une partie de leurs pouvoirs ; des fonctionnaires de la municipalité et de la société civile. Ce processus du budget participatif pour

les communes prendra en compte dans son élaboration et son exécution, les avis de tous les acteurs locaux (la société civile, les églises, les partenaires privés) cela va amener le conseil communal (une fois élu) à prendre en compte les desideratas de la population en respectant l'équilibre entre la section dépenses courantes ou de fonctionnement et la section dépenses d'investissement, car c'est à travers cette dernière que la population participe à la consommation du budget ;

- rappeler aux autorités provinciales, le respect strict de la constitution en ce qui concerne la rétrocession aux ETD, car cette dernière fait partie intégrante des ressources propres aux communes à cet effet, qu'une commission composée de tous les acteurs locaux soit créée pour veiller à cette disposition ;
- recommander au pouvoir central, la démocratisation du système politique en accordant la parole aux entités territoriales décentralisées par le biais des élections qui en légitiment la procédure. Une telle démarche crédibilise les institutions et les organes qui les animent pour le bien de la communauté de base. Car, la participation des populations à l'assiette fiscale est conditionnée à leur insertion dans le jeu démocratique par la désignation de leurs représentants ;
- réaffirmer le respect de l'autonomie de gestion tel que prônée par la constitution de la République et les différentes lois en la matière. Cette autonomie permettra aux membres des collectivités locales de jouir de leurs droits, de participer à la prise de décision touchant à leurs intérêts collectifs. Elle postule non seulement que les populations puissent être associées au processus d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle de l'action publique locale mais aussi qu'elles puissent accéder à l'amélioration de leurs conditions de vie ;
- exiger l'instauration de contrôle permanent au niveau local de la gestion financière par les inspecteurs de finances ou de la cour de compte ;
- améliorer son système de classification budgétaire et d'identification des dépenses en faveur des populations locales pauvres afin de permettre une meilleure gestion et un meilleur suivi des dépenses.

CONCLUSION

Partout dans le monde, les Etats s'efforcent de moderniser leur gestion financière, ce nouveau phénomène est qualifié de nouvelle gestion publique.

Par ailleurs, la gouvernance participative est présente dans les discours à travers le monde entier, mais surtout dans les pays en voie de développement, ses applications pratiques sont de plus en plus rares au niveau local. Car, malgré les discours sur la décentralisation, le volet fiscal de ce programme a du mal à se concrétiser à cause notamment des rapports de forces du champ politique et de la précarité des ressources des entités Territoriales Décentralisées.

Au terme de cette étude, nous synthétisons les résultats de notre analyse sur le processus de la

⁴⁹ Marie-Michèle Sauvageau, Budget Participatif, 2013 : p.1
MES-RIDS N°117, Vol. 2, Avril-Juin 2021

⁵⁰ Buabua wa Kayembe, op.cit., p. 159

décentralisation dans son aspect financier dans la commune de Lemba. Cette étude a révélé à la lumière des données récoltées sur terrain que la décentralisation financière dans la commune de Lemba, est victime d'une gouvernance personnalisée à cause de l'emprise autoritaire de la ville-province de Kinshasa. Et, la commune étant dépourvue des ressources financières suffisantes, profite de cette emprise pour affecter les restes des ressources existantes aux frais de fonctionnement si bien que, finalement, les intérêts de la population ne sont pas du tout assurés.

Ce comportement est qualifié de self-service ou de la prédation⁵¹ de la part des autorités provinciales et la mauvaise gouvernance de la part des autorités communales, qui, du reste, ne font que subir le dictat de sa hiérarchie. Comme les Congolais ne loupent pas les opportunités, les bourgmestres qui se succèdent à la tête de la commune de Lemba profitent de cette emprise pour détourner le peu qui reste en se cachant derrière les frais de fonctionnement pour justifier leur malversation financière. C'est comme si, la décentralisation est venue essentiellement renforcer le pouvoir des autorités locales. Parmi les facteurs de cette gouvernance personnalisée, figurent en bonne place, le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ou en capital, la confiscation de la rétrocession par les autorités provinciales, l'absence d'élus locaux et l'incompétence de certains décideurs.

Considérant que la situation n'a pas encore atteint le point de non-retour, nous avons aligné une série de suggestions qui, à notre avis, bien comprises et prises en compte, aideraient, à coup sûr, à faire rapidement cet état déplorable d'une décentralisation sur laquelle les Congolais ont investi tant d'espoir.

Cela donne à penser que les acteurs eux-mêmes n'ont pas encore intégré les habitudes de la décentralisation dans leur agir politico-administratif. Ceci prouve à suffisance combien la question de l'Etat est toujours d'actualité en République Démocratique du Congo surtout dans sa dimension de la décentralisation et de la gestion des finances publiques locales.

BIBLIOGRAPHIE

- Bayart J.F., *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, éd. Fayard, Paris, 1989
- Bouvier Michel « Autonomie fiscale et libre administration des collectivités locales » in *Revue Française des Finances publiques*, n°81, 2003
- Buabua wa Kayembe, « La gestion des ressources financières dans un Etat fédéral: cas du projet de fédéralisme au Zaïre », in *La revue de faculté de droit*, U.P.C. n° spécial, 1998
- Constitution du 18 février 2006 de la R.D.C
- Englebert Pierre, *Incertitude, autonomie et parasitisme: les entités territoriales décentralisées et l'Etat en République démocratique du Congo*, Pomona College, Californie, 2011.
- Epee, G. et Otemikongo, M, « Entités territoriales décentralisées et financement public du développement local au Zaïre » in *Zaïre-Afrique*, 1992

- Flaubert Djateng, *Les recherches des outils de gestion du processus de décentralisation au Cameroun*, Zenü Network, 2010
- Gaudemet P.M. et Molinier J., *Finances Publiques. Budget et trésor*, Tome 1, Paris, éd. Montchrestien, 1989.
- Hongren, C.T. et alii, *Contrôle de gestion et gestion budgétaire*, 3^{ème} éd. Nouveaux horizons, 2006
- Kakesa Malundangu Richard, *La capacité extractive des entités locales urbaines: constats et limites*, in *Mouvements et Enjeux Sociaux*, N° 27juillet-Août 2005
- KANOUTE Bachir, *rapport d'activités 2007*, Enda Tiers Monde, équipe ECOPOP, Dakar, 2008
- Kasongo Mungongo E., *La gouvernance des Entités Territoriales décentralisées en R.D.C : Défis et enjeux de la gestion des finances publiques communales à Kinshasa*, thèse de Doctorat, Université de Kinshasa, 2010, inédit
- Kasongo Mungongo E, « Décentralisation financière en République Démocratique du Congo : Acquis et Blocages », in *décentralisation en R.D. Congo*, I.S.D.D., Mediaspaul, Kinshasa, 2012, p. 95.
- Loi financière n°11/011 du 13 juillet 2011 de la R.D.C
- Mabi Mulumba ; « Pour une bonne gouvernance des Entités Administratives Décentralisées » in *Congo-Afrique*, N°402-403, Février-Mars 2006
- Nguingiri Jean-Claude, « Gouvernance des aires protégées : l'importance des «normes pratiques» de régularité de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo », *Bulletin de l'APAD* mis en ligne le 16 juin 2008, consulté le 20/03/2013
- OTSHOMAPITA A. *Pour une organisation de l'administration publique en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Ed. CAPM, 2007.
- *Rapports Annuels d'exécution des budgets des communes de la ville province de Kinshasa*, 2010, 2011 et 2012.
- *Recueil des textes légaux et réglementaires sur la décentralisation en République Démocratique du Congo*, volume 1, CTAD, 2010.
- Rosnert Ludovic Alissoutin, *Les défis du développement local au Sénégal*, CODESRIA, Saint-Paul, Dakar, 2000

⁵¹ Englebert P., *Incertitude, autonomie et parasitisme: les entités territoriales décentralisées et l'Etat en République démocratique du Congo*, Pomona College, Californie, 2011, p.4.