
M.E.S., Numéro 129, Vol.1, juillet – août 2023

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 29 juillet 2023



Revue Internationale des Dynamiques Sociales

Mouvements et Enjeux Sociaux

Kinshasa, juillet - août 2023

FINANCES PUBLIQUES LOCALES ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE :

*Regard sur l'autonomie organique et financière
dans les entités territoriales décentralisées de la ville de Kinshasa*

par

Jean Claude KILOLO KIBWILA

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

Résumé

Les finances locales comme le souligne Michel Bouvier¹ se présentent à maints égards comme un parfait révélateur des évolutions que connaissent les sociétés contemporaines. Elles apparaissent comme l'un des éléments essentiels pour juger de l'accomplissement de la réforme de décentralisation. Dans cette logique, leur gestion orthodoxe se révèle comme une solution efficace contre la pauvreté dans les entités décentralisées de la ville de Kinshasa.

En substance, la présente étude se propose de relever combien la gestion orthodoxe des finances se présente comme un moyen efficace de lutte contre la pauvreté au niveau local, en l'occurrence, dans les entités territoriales décentralisées (ETD) de la Ville-province de Kinshasa, en République Démocratique du Congo.

Mots-clés : *Décentralisation, finance publique, lutte contre la pauvreté*

Abstract

Local finances, as Michel Bouvier points out, present themselves in many respects as a perfect indicator of the changes experienced by contemporary societies. They appear to be one of the essential elements for judging the accomplishment of the decentralization reform. In this logic, their orthodox management is revealed as an effective solution against poverty in the decentralized entities of the city of Kinshasa.

In essence, this study aims to highlight how orthodox management of finances is an effective means of fighting poverty at the local level, in this case, in the decentralized territorial entities (ETD) of the City-province of Kinshasa, in the Democratic Republic of Congo.

INTRODUCTION

L'expérience démontre que la décentralisation financière en RDC est dominée, dans la pratique, par un non-respect des textes légaux et réglementaires en vigueur, ainsi que par des faiblesses fréquentes et persistantes de capacité en matière de gestion des ressources mobilisées, en vue de lutter contre la pauvreté de la population dans les ETD.

Les différentes lois sur la décentralisation avaient déjà prévu et reconnu aux entités territoriales décentralisées (ETD) une autonomie financière leur permettant de gérer leurs propres ressources financières et les autorisant, de ce fait, d'avoir un budget autonome comprenant leurs propres recettes et dépenses. Mais cette ressource souffre d'une gouvernance personnalisée² à cause de l'emprise autoritaire de la province sur les communes de la ville-province de Kinshasa de telle sorte que, cette emprise maintient la commune et la population dans une situation de pauvreté élevée.

Ainsi, hormis l'introduction et la conclusion, cette étude s'étale sur les aspects suivants : Le non-respect chronique et l'inadéquation des textes de base en matière de décentralisation ; l'inadéquation de la législation financière et faible niveau de rétrocession et la lutte contre la pauvreté dans les ETD.

¹ Michel Bouvier., *Les finances locales*, 17^e édition, LGDJ, 2018.

² Marcel Pitshou MASALA MANGITUKA., *Décentralisation financière, victime d'une gouvernance personnalisée en RDC* juin 2021.

I. LE NON-RESPECT CHRONIQUE ET L'INADEQUATION DES TEXTES DE BASE EN MATIERE DE DECENTRALISATION

Face à l'échec résultant d'une gestion centralisée des finances, au regard de la distance géographique et même psychologique existant vis-à-vis des centres de décisions, la République Démocratique du Congo s'est engagée dans une réforme profonde, qui devrait mener ses différentes entités territoriales à un développement durable de manière à les rendre davantage viables.

Aussi la Constitution de 2006 et les lois règlementaires en matière ont-elles soutenu, pour mode de gestion des finances, le système de décentralisation aux fins de booster le développement local et de lutter contre la pauvreté à la base, même si les résultats restent jusqu'ici mitigés, suite au refus d'application des textes juridiques, nécessaires pour accompagner ledit processus.

En effet, le non-respect et l'inadéquation des textes se traduisent, dans les faits, aussi bien par la non-organisation jusqu'à ce jour des élections municipales, la non-actualisation et l'inadéquation de la législation financière en la matière, le faible niveau de rétrocession, que par l'absence de péréquation au bénéfice des ETD.

De manière fondamentale, comme le souligne BAENDE Jean Gérard³, la décentralisation n'est ressentie qu'à condition d'observer ses principes essentiels, en l'occurrence le principe des organes élus, notamment délibérants et exécutifs, les statuts des élus locaux et les moyens matériels.

Bien que l'élection des députés provinciaux dans des provinces ait déjà eu lieu pour les trois législatures, il n'en est pas encore le cas pour les entités territoriales décentralisées. La non-organisation des élections municipales et locales jusqu'à ces jours, et le maintien à leurs postes respectifs des autorités des ETD du reste désignées par le pouvoir central, ne cadrent guère avec l'esprit et la lettre de la décentralisation, et renversent par conséquent, le sens de la rédevabilité considérée comme un facteur clé de la gouvernance. Dès lors, les dirigeants en place ne se sentent pas concernés par l'obligation de rendre compte au souverain primaire, dont ils ne se considèrent pas être l'émanation. Or, comme nous l'avons souligné tantôt, la décentralisation a été instituée dans le but de promouvoir une administration locale plus proche de la population, et, par conséquent, plus souple à répondre tant aux besoins qu'aux problèmes immédiats de cette population locale et à lutter concrètement contre la pauvreté.

La législation sur la décentralisation⁴ prévoit un conseil municipal, avec mission de contrôler les activités de l'exécutif et de voter le budget. C'est avec un grand regret que l'on peut constater un pouvoir politico-administratif fortement centralisé et qui prive aux populations locales, le droit à l'information sur le fonctionnement des ETD, considérées comme élément catalyseur de développement et de lutte contre la pauvreté. Seul le bourgmestre est le centre d'ordonnancement en matière des finances publiques locales et de toutes autres décisions sur la vie de la population locale. Dans cette réalité, le bourgmestre devient omnipotent et ne peut qu'abuser, comme tant d'autres autorités administratives, des prérogatives leur reconnues, vu que le véritable contrôle direct devant être exercé par l'organe délibérant est paralysé. Il s'ensuit une gestion basée par l'arbitraire et la corruption, des antivaleurs caractérisant ces autorités.

Il est sans doute vrai que dans cette logique, l'absence de tout dispositif de surveillance rapprochée pouvant limiter localement le comportement opportuniste du bureaucrate, le risque moral profitant à l'agent, c'est-à-dire l'autorité locale non élue et non

³ J.G., BAENDE., « La décentralisation territoriale, une démocratie locale piégée en république démocratique du Congo », in *M.E.S.*, N°117, Vol.2, Avril-Juin 2021.

⁴ La loi organique N°08/16 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

contrôlée localement, ne peut qu'avoir pour effets l'atrophie des capacités financières locales et l'inefficacité économique de l'Etat.

II. INADEQUATION DE LA LEGISLATION FINANCIERE ET FAIBLE NIVEAU DE RETROCESSION

Les lois des finances en vigueur en RDC sont très archaïques, et la Constitution de 2006 telle que modifiée en 2011, stipule que les finances du pouvoir central et celles des provinces et ETD, sont distinctes, et qu'à ce titre, ces cadres légaux et ces dispositifs réglementaires appropriés devraient désormais organiser la conduite financière des provinces et des ETD ainsi que les rapports entre ces différentes entités et le pouvoir central.

Un autre élément du non-respect des textes en vigueur se trouve être la non-effectivité de la rétrocession de la quotité des recettes à caractère national, reconnues par loi.

En dépit de la modicité des recettes de la fiscalité provinciale et locale, le pouvoir central n'a pas procédé à la rétrocession de la quote-part due aux provinces pendant plusieurs années et ce, en violation des textes instituant la décentralisation.

A ces difficultés non résolues s'ajoutent l'absence de péréquation et l'exacerbation des déséquilibres entre-provinces et à l'intérieur de ces dernières.

2.1. Absence de péréquation et exacerbation des déséquilibres économiques internes

La non-réalisation de la décentralisation financière en RDC est également due à l'absence d'organisation et de fonctionnement effectifs de la caisse nationale de péréquation alors que les disparités socio-économiques entre les provinces et l'intérieur de ces dernières ne font que s'exacerber. Prévu pourtant dans les lois financières en vigueur, et préconisé formellement dans la Constitution congolaise, en son article 175, il a été levé l'option selon laquelle 40 % des recettes à caractère national devraient être attribués aux entités et retenus à la source ; 50 % devraient revenir au Pouvoir Central et les 10 % restants devraient alimenter la caisse nationale de péréquation, dont la mission essentielle est de financer les projets et programmes d'investissements publics, en vue d'assurer la solidarité nationale et de compenser les inégalités économiques entre les ETD⁵.

Néanmoins, les 10% de la caisse nationale de péréquation se font toujours attendre, et leur absence laisse davantage se creuser les écarts entre les ETD, le mécanisme de rétrocession à ces dernières des 40% de leur-part des recettes étant formellement tablé sur le poids démographique et la capacité productive de chacune d'entre elles.

L'article 117 de la loi n°08/016 du 7 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD prévoit que la commune en tant qu'ETD puisse bénéficier des ressources provenant de la caisse nationale de péréquation prévues à l'article 181 de la Constitution. Cette caisse devait normalement corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et les ETD⁶.

En jetant un coup d'œil sur les différentes prévisions budgétaires des Communes de Kinshasa comme ETD ces dernières années, il y a lieu de remarquer aisément que ces communes n'ont jamais bénéficié de quelque somme provenant de la caisse nationale de péréquation. Ce non-recours à la péréquation maintient la ville province de Kinshasa, et plus particulièrement les communes qui la composent, dans une trajectoire de développement inégal prononcé et plonge par conséquent ses populations dans une immense pauvreté.

⁵ Art 175 de la Constitution congolaise du 18 février 2006 tel que modifiée en 2011.

⁶ Article 117 de loi n°08/016 du 7 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD.

D'autres faiblesses du pouvoir financier des communes de la ville de Kinshasa se sont identifiées à travers le mode de mobilisation et la gestion de ressources budgétaires.

2.2. Faiblesses fréquentes et persistantes en matière de mobilisation et de gestion des ressources

Il s'agit ici des faiblesses observées tant dans la mobilisation des ressources budgétaires que dans leur gestion.

2.2.1. Faiblesses en matière de mobilisation des ressources budgétaires

Le fonctionnement et le développement des ETD de la ville de Kinshasa nécessitent une mobilisation conséquente des ressources tant humaines, matérielles que financières, et une mobilisation dont plusieurs facteurs peuvent cependant expliquer la faiblesse, pour les entités concernées.

En effet, la pauvreté structurelle des ménages explique, en premier lieu, l'insuffisance des ressources budgétaires des ETD de la ville de Kinshasa.

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) dans sa version intérimaire souligne : « *En dépit de toutes ses immenses ressources humaines et de sous-sol, la RDC est classée parmi les pays les plus pauvres du monde (...). Près de 8.096.000 de sa population survivent à la limite de la dignité humaine, avec moins de 1,20 \$US par personne et par jour* »⁷. Cet état de choses favorise la pauvreté fiscale globale et perturbe une mise en œuvre réussie de la décentralisation financière en RDC, fâcheuse réalité laquelle les ETD ne sauraient échapper.

La complexité d'un système fiscal caractérisé par une multitude d'impôts et de taxes, du reste supportés par une infime partie de la population, concourt aussi au faible taux des ressources financières des ETD.

Par ailleurs, les taux de recouvrement des ressources locales demeurent faibles du fait de la rareté des systèmes d'information, du mauvais état et/ou de l'inexistence des infrastructures et moyens de transport appropriés, qui mettent à mal la mobilité des agents percepteurs des ETD.

Quelques failles, fréquemment enregistrées dans la phase d'encaissement (des recettes), telles que la délivrance de fausses preuves de paiement, l'existence de bordereaux parallèles de versement, la falsification et l'encaissement partiel des sommes dues.⁸ Tout comme l'absence de services d'assiette et de recouvrement appropriés dans certaines contrées, le faible niveau de formation des agents locaux et un bas niveau ou l'absence de motivation, la magouille semée par certains agents percepteurs, et même le trafic d'influence de certains contribuables, sont également stigmatisées parmi les facteurs qui favorisent de faibles performances budgétaires de l'administration fiscale des ETD.⁹

Les analyses de la Banque Mondiale restent sans appel à ce sujet, en ce qu'elles précisent que la faiblesse des performances fiscales s'explique partiellement par la défaillance des administrations fiscales, qui sont dotées d'un personnel qualitativement et quantitativement insuffisant et qui sont, en outre, sous-équipées¹⁰.

2.2.2. Défaillances en matière de gestion des ressources financières

A côté des faiblesses tenant à la mobilisation de ressources par les ETD de Kinshasa, il existe aussi des imperfections liées à leur gestion. Dans ce cadre, nous pouvons

⁷ Ministère du Plan, Document de stratégie de Réduction de la pauvreté, 2016.

⁸ KATALAYI K., Les banques agréées impliquées dans la stratégie de maximisation des recettes, Bulletin de la DGRAD, numéro 03, juin-août 2009, p.5.

⁹ Epee GAMBWA. et Otemikongo M., « Entités territoriales décentralisées et financement public du développement local au Zaïre », *Zaïre-Afrique*, N°266, juin-juillet-août 1992, p. 351.

¹⁰ Banque Mondiale, *Note sur le découpage*: Division Réforme du secteur public et renforcement des capacités (AFXPR) Région Afrique, p. 45.

stigmatiser les multiples cas d'allocation irrationnelle de ressources, de détournement de fonds publics et d'absence de sanctions appropriées.

2.2.3. Imperfections en matière d'allocation des ressources et déficit de contrôle

Dans l'exécution des dépenses, on constatera toujours un niveau fort élevé des dépenses politiques et celle de fonctionnement, au détriment des dépenses d'investissement, qui n'arrivent pas à atteindre les 10% des dépenses totales engagées par la commune.

Plusieurs projets (constructions des bureaux de services, réhabilitation et réfection d'édifices communaux...) sont toujours prévus dans les budgets de la commune, mais ne sont jamais exécutés. La question qu'on peut se poser à ce niveau est de connaître la destination des fonds prévus pour financer ces projets. La réponse est plutôt simple : ces fonds sont chaque fois prévus dans le budget de la commune, mais servent par contre à financer les dépenses supposées à caractère politique des autorités communales (différentes primes et indemnités, frais de logement...).

Les détournements des deniers publics ont depuis longtemps caractérisé la fonction publique congolaise et réduisent les chances de réalisation effective de la décentralisation au plan financier.

2.2.4. Exercice des contrôles sur les communes de Kinshasa

Rappelons utilement, que les ETD de Kinshasa sont dotées d'une personnalité juridique et jouissent d'une autonomie administrative et financière.

La Constitution de la RDC avait déjà rappelé ce principe à son article 3. Cet article dispose, en effet, que les ETD sont dotées de la personnalité juridique et gérées par les organes locaux. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques.

Cette autonomie financière et organique reconnue aux ETD ne saurait être exercée en dehors de tout contrôle devant limiter les différents abus et excès du pouvoir. Les autorités communales œuvrant en dehors de tout contrôle, risqueraient de vite confondre l'intérêt de la population locale, à leurs propres intérêts.

Des informations récoltées lors de notre descente sur le terrain, nous avons décelé que le contrôle réellement effectué sur la Commune de Kinshasa est essentiellement d'ordre financier.

A chaque fin du mois, le service du budget de la commune donne des statistiques des dépenses engagées et des recettes réalisées à la division du budget de la mairie et de la province et, sur base de ces statistiques, la commission budgétaire de la province évalue si les réalisations ont respecté les prévisions. Au cas où les prévisions n'auraient pas été atteintes, l'autorité provinciale descend sur le terrain pour se renseigner sur les causes de leur non-réalisation par la Commune. La plupart des fois, c'est l'assemblée provinciale qui effectue ce contrôle qui du reste n'est pas régulier.

Il y a aussi des cas où l'autorité de tutelle (provinciale) envoie des experts pour vérifier la façon dont les ressources sont manipulées par les Communes. Le service du budget des Communes complète régulièrement le carnet de visa des dépenses et des recettes, qu'il met à la disposition de ces experts provinciaux lors de leur descente à la commune. En dehors de ce carnet de visa, la cellule du budget de la commune dresse régulièrement et met à la disposition de ces experts des fiches intercalaires des engagements, qui permettent de constater l'évolution des dépenses engagées afin d'éviter tout dépassement.

En avril 2016, par exemple, une équipe, composée du mandataire Urbain au budget et de ses vérificateurs, a été envoyée par l'autorité provinciale pour effectuer un contrôle sur la comptabilité et le budget de la commune de Kinshasa.

Les différentes informations que nous avons pu récolter lors de notre descente à la maison communale nous poussent à conclure à propos ce point que les contrôles (administratifs et juridictionnels), qui devraient normalement être exercés sur les communes de la ville province de Kinshasa conformément aux textes organisant la décentralisation en RDC, n'ont pas été rendus effectifs. Le seul contrôle effectif est essentiellement financier, et porte, comme nous l'avons démontré ci haut, sur l'exécution du budget par la commune.

III. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE DANS LES ETD

Partout dans le monde, les autorités locales assurent de plus en plus de responsabilités dans la prestation des services publics, dans la mise en œuvre des politiques sociales, dans la gestion de l'environnement et le développement local. Or, si les responsabilités des autorités locales s'accroissent, le partage des moyens pour assumer ces responsabilités est souvent nettement insatisfaisant, notamment dans les pays en développement. Ce fait est aggravé, par la faible autonomie reconnue aux autorités locales dans la gestion de leurs ressources.

Les finances publiques locales en RDC est un apanage de l'adoption des autorités locales dans le cadre de la décentralisation, sans éveil sur la notion, le fonctionnement et les objectifs du Budget, souffrent d'une autorisation sans justification des dépenses, puisqu'une fois la dépense autorisée, les gestionnaires publics des ETD, qui ne se sont engagés sur aucun objectif, peuvent se sentir libres de dépenser comme ils l'entendent, sans que les gaspillages inhérents à l'absence de responsabilité puissent leur être reprochés. Il leur est simplement demandé de respecter les dépenses par nature de l'autorisation¹¹.

Pourtant, la gestion rationnelle des finances publiques locales est capitale dans la lutte contre la pauvreté constatée dans les différentes ETD de la ville de Kinshasa. La décision de décentraliser et dans l'objectif immédiat de lutter contre la pauvreté : « *la décentralisation qui encadre la gestion de finance publique devrait avoir un impact positif sur la pauvreté dans les milieux locaux de la ville de Kinshasa, dans la mesure où elle devrait accorder la possibilité aux pauvres de mieux se faire écouter, améliorer leur bien-être* ».

CONCLUSION

Les finances publiques des Entités dites décentralisées, telles qu'abordées dans cette dissertation, sont loin d'incarner l'espoir de la lutte efficace et efficiente contre la pauvreté, et cette triste réalité est sujette à des interrogations sur, notamment, les moyens susceptibles d'entraîner ou de faciliter le développement local. Par la responsabilité des acteurs locaux dans la gestion des ETD, la décentralisation est en souffrance en RDC, et ne peut en aucun cas renforcer les dynamiques du développement local, par l'éradication de la pauvreté.

Et ceci, du fait que, la préoccupation majeure suscitée par cette réforme du cadre institutionnel du pays concerne, notamment, l'accessibilité des nouvelles entités territoriales décentralisées aux ressources financières, d'une part, et la gestion de ces dernières par les organes locaux propres, d'autre part.

L'objectif général de cet article est de montrer la pertinence de l'autonomie organique et financière dans la gestion des entités territoriales décentralisées pour lutter contre la pauvreté, qui caractérise l'ensemble de leurs populations.

Et, comme pour la décentralisation, il a été relevé que la gouvernance est très vitale pour toutes stratégies de lutte contre la pauvreté au sein des ETD, tant elle constitue un levier solide à cet égard.

¹¹ Basani Ngabu, « Gestion des finances publiques locales pour le développement des ETD : Cas du Secteur des Walendu Pitsi », Louvain economic review, 2022. p.3.

Ainsi, les voies par lesquelles la gouvernance impacte sur la pauvreté au niveau local demeurent principalement au nombre de deux : la première conduit, d'une part, à l'accélération du rythme de croissance économique, qui est nécessaire pour l'amélioration de revenus au niveau des ETD. La seconde, d'autre part, aide à renforcer les capacités de la population locale pour faciliter leur insertion dans le circuit de production et de répartition des richesses.

Dès lors dans le souci de mieux explorer les liens existant entre la décentralisation, la gouvernance locale et la lutte contre la pauvreté dans les ETD de la ville de Kinshasa, l'exploitation de cette voie se fait à partir d'une demande à la fois qualitative et quantitative, étant donné que ces démarches nous ont permis de tenir compte de la spécificité des initiatives locales de lutte contre la pauvreté pour parvenir aux résultats escomptés. La démarche nous a également permis de comprendre plusieurs aspects des dynamiques sociales ou des relations socioéconomiques s'opérant entre les acteurs qui interviennent de manière inéluctable dans le processus de lutte contre la pauvreté.

BIBLIOGRAPHIE

- BOUVIER M., Les finances locales, 17^e édition, LGDJ, 2018.
- MASALA MANGITUKA M.-P., Décentralisation financière, victime d'une gouvernance personnalisée en RDC juin 2021.
- BAENDE J.G., « La décentralisation territoriale, une démocratie locale piégée en république démocratique du Congo », in *M.E.S.*, n°117, Vol. 2, avril-juin, 2021.
- Ministère du Plan, Document de stratégie de Réduction de la pauvreté, 2016.
- KATALAYI K., Les banques agréées impliquées dans la stratégie de maximisation des recettes, Bulletin de la DGRAD, numéro 03, juin-août 2009, p.5.
- GAMBWA E. et OTEMIKONGO M., « Entités territoriales décentralisées et financement public du développement local au Zaïre », *Zaïre-Afrique*, N°266, juin-juillet-août 1992.
- Banque Mondiale, *Note sur le découpage*: Division Réforme du secteur public et renforcement des capacités.
- Constitution congolaise du 18 février 2006 tel que modifiée en 2011.
- Loi organique N°08/16 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.