

---

M.E.S., Numéro 132, Vol. 2, janvier – février 2024

<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 20 février 2024

---



***Revue Internationale des Dynamiques Sociales***  
***Mouvements et Enjeux Sociaux***  
*Kinshasa, janvier - février 2024*



## LE MIX-MARKETING DANS LE MANAGEMENT DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES DE LA VILLE DE KINSHASA : DEFIS ET PERSPECTIVES

par

**Clément KILUTU KAKODI**

*Chef de Travaux et Doctorant, Faculté des Sciences Sociales,  
Université de Kinshasa.*

### Résumé

*Cette étude démontre que les Entités Territoriales Décentralisées (ETD) de la Ville de Kinshasa restent contre le mix-marketing dans leur management. De 4 P (Product/Price/Place/Promotion) du mix-marketing, aucun n'est capitalisé comme il se doit. Même pour le premier P (Produit) par lequel les Communes devraient créer leurs propres unités de production, le constat reste amer. Les prix de différents services sont fixés forfaitairement. Chaque Commune détient son canevas de prix qui peut aussi être différent d'un agent à un autre, voire d'un usager à un autre. La distribution des services ou des produits rencontre d'énormes problèmes. La publicité a une autre connotation. Qu'à cela ne tienne, les ETD sont appelées à capitaliser et à opérationnaliser cet outil de management, car dans une logique prospectiviste d'Etat affairiste, même les Entités infranationales seront obligées de convoiter les stratégies managériales du secteur privé moyennant adaptation.*

**Mots-clés :** *management territorial, mix-marketing, collectivité territoriale, entité territoriale décentralisée, décentralisation, management public*

### Abstract

*This study demonstrates that the Decentralized Territorial Entities (ETD) of the City of Kinshasa remain against the marketing mix in their management. Of the 4 Ps (Product/Price/Place/Promotion) of the marketing mix, none is capitalized as it should. Even for the first P (Product) by which the Municipalities should create their own production units, the observation remains bitter. The prices of different services are fixed at a flat rate. Each Municipality has its own price framework which can also be different from one agent to another, or even from one user to another. The distribution of services or products encounters many problems. Advertising has another connotation. No matter, the ETDs are called upon to capitalize and operationalize this management tool because, in a prospective logic of a business-driven State, even subnational entities will be obliged to covet the managerial strategies of the private sector subject to adaptation.*

**Keywords :** *territorial management, marketing mix, territorial authority, decentralized territorial entity, decentralization, public management*

### INTRODUCTION

Après le « oui » massif au referendum constitutionnel de décembre 2005, la République Démocratique du Congo s'est dotée d'une nouvelle Constitution promulguée le 18 Février 2006. Cette constitution a eu pour ambition de lui assurer à la fois la stabilité, l'efficacité ainsi que les libertés démocratiques créatrices d'idées et de progrès. De ce fait, l'Etat congolais a pris aussi un tournant décisif dans le mode de gouvernance de ses Entités Territoriales Décentralisées (ETD) puisque les principes de l'Etat central fortement décentralisé ont été précisés comme fil conducteur pour le fonctionnement des institutions. Ce processus de décentralisation a préconisé des matières importantes relevant des attributions de l'ensemble des Entités Territoriales Décentralisées.

Pour y parvenir, les ETD sont dotées des services spéciaux, techniques et administratifs dont la plupart sont générateurs des recettes ou des revenus. Et, l'un des moyens permettant à ces services d'accomplir leurs missions reste le recours au mix-marketing qui correspond à « l'ensemble des outils tactiques actionnables (le produit, le prix, la distribution et la publicité) à disposition de l'entreprise ou de l'organisation pour répondre aux demandes du marché cible »<sup>1</sup>.

Dans cette réflexion, notre préoccupation fondamentale est de procéder à une analyse approfondie pour savoir si les ETD de la Ville de Kinshasa, particulièrement, recourent aux recettes du mix-marketing dans le management de leurs entités respectives, d'autant plus que cette jeune discipline

<sup>1</sup> Ph. KOTLER et alii, *Principles of marketing*, European edition, 4th ed, Pearson education limited, Harlow, 2005, p.915.

regorge « l'ensemble des techniques d'organisation de ressources qui sont mises en œuvre pour l'administration d'une organisation afin d'obtenir une performance satisfaisante »<sup>2</sup>.

Ainsi, l'essentiel de notre réflexion s'articule autour de trois points déclinés ci-après : cadre conceptuel, considérations sur les entités territoriales décentralisées et mix-marketing et management des ETD de la ville de Kinshasa. Une brève conclusion met un terme à cette étude.

## I. CADRE CONCEPTUEL

Pour permettre une bonne compréhension et une meilleure appréhension, deux principaux concepts sont ici dévoilés. Il s'agit de mix-marketing et de management public.

### 1.1. Mix-marketing

La connaissance du marché et des consommateurs va permettre à l'entreprise ou à l'organisation de définir et de mettre en œuvre une politique commerciale pour accroître la demande qui lui est adressée. Le marketing mix ou plan de marchéage est l'ensemble des actions ou politiques, dosées et cohérentes, portant sur le produit, le prix, la distribution et la communication. Cette politique commerciale est couramment appelée les 4P en référence à son origine anglo-saxonne : *Product/Price/Place/Promotion*.

Philippe Kotler et alii<sup>3</sup> désignent, par le mix-marketing, l'ensemble des outils tactiques actionnables (le produit, le prix, la distribution et la publicité) à disposition de l'entreprise ou de l'organisation pour répondre aux demandes du marché cible. Pour chacun de ces éléments, nous ferons une brève présentation

En effet, Joëlle Bonenfant et Jean Lacroix<sup>4</sup> renchérissent que les politiques de produit, de prix, de distribution et de communication, autour desquelles s'articule le plan de marchéage et qui ont toutes pour but d'adapter la démarche de l'entreprise ou de l'organisation aux besoins des consommateurs, définissent les choix à opérer pour chacune de ces variables :

- le produit : décisions portant sur la définition et les caractéristiques du produit et de sa meilleure adéquation possible aux besoins ;
- le prix : déterminé à partir des coûts de revient, il dépend de la politique commerciale. Il sera vendu cher, même si le coût de production est faible, dès lors que la clientèle visée est haut de gamme. L'entreprise peut aussi décider de toucher un maximum de consommateurs en comprimant ses marges et en vendant à un prix bas ;
- la distribution : choix du circuit et des zones de distribution ;
- la communication : actions à entreprendre pour faire connaître et informer les consommateurs des qualités et des avantages du produit.

Eu égard à ce qui précède, il sied de relever que bien que certains auteurs aient ajouté d'autres P jusqu'à atteindre 12 P aux 4 P du Mix-marketing classique tels qu'initialement vulgarisés par Philippe Kotler, dans le cadre de cette réflexion, nous ne nous focalisons que sur les quatre principaux P dont *Product/Price/Place/Promotion*, c'est-à-dire le Produit, le Prix, la Place (distribution) et la Publicité (Promotion).

#### 1.1.1. Produit

La première composante du mix-marketing est le produit. Ce dernier est considéré par Philippe Kotler<sup>5</sup> comme tout ce qui peut être offert sur un marché, pour que l'on y porte attention que l'on cherche à l'acquérir, qu'on en fasse usage ou qu'on le consomme de façon à satisfaire un besoin ou un désir. Sont inclus des objets physiques, services, personnes, lieux, organisations et idées.

L'être humain satisfait ses besoins et ses désirs à travers les produits : un produit correspond à toute entité susceptible de satisfaire un besoin ou un désir. La notion de produit évoque des biens tangibles : une boisson, un vêtement. En fait, la notion de produit peut prendre la forme d'un bien, d'un service, d'une activité, d'un endroit... Il est utile de distinguer les produits des fonctions qu'ils remplissent. Une personne achète rarement un produit pour ce qu'il est mais pour ce qu'il fait.

<sup>2</sup> <https://hem.ac.ma/fr/gestion-etou-management>, consulté le 05 décembre 2023.

<sup>3</sup> Ph. KOTLER et alii, *op. cit.*, p.915.

<sup>4</sup> J. BONENFANT et J. LACROIX, *Le marketing mix, Direction des Relations Internationales de l'Enseignement*, Paris, 2012, p.2.

<sup>5</sup> Ph. KOTLER et alii, *op. cit.*, p.918.

L'élément clé d'un produit réside dans le service qu'il rend et c'est ce service que le marketing doit mettre en évidence. Exemple : on se procure un rouge à lèvres dans l'espoir d'améliorer son aspect physique.

Les organisations du secteur public améliorent leurs produits surtout lorsqu'elles reconnaissent être en situation de concurrence. Cependant, avec le Nouveau Management Public, il y a lieu de voir l'importance de l'amélioration des produits grandir même pour les Administrations en situation de monopole. Le consommateur insatisfait ne peut pas se retourner vers un concurrent. A la place, il peut exprimer son mécontentement par des manifestations, ce qui génère des coûts supplémentaires. L'amélioration de produit dans le secteur public correspond plutôt à un processus politique, puisque les hommes politiques décident de la majorité de changements de produit, comme pour le développement de produit. Kotler et compagnie ont proposé huit outils marketing : la variété, la qualité, le design, les attributs, la marque, l'emballage, les services et les garanties.

#### 1.1.2. Prix

La deuxième composante du mix-marketing reste le prix. Pour Philippe Kotler et alii<sup>6</sup>, le prix est le montant à payer pour un produit ou un service ou encore la somme des valeurs échangées par les consommateurs pour bénéficier de l'acquisition ou de l'usage d'un produit ou d'un service. Un prix bien fixé doit permettre à l'entreprise d'atteindre ses objectifs financiers tout en correspondant aux réalités du marché et en soutenant le positionnement du produit. Dans le cadre du Nouveau Management Public, les activités de l'Administration publique peuvent générer du profit, mais il sera affecté plus tard à la fourniture des services futurs. Les marketers publics doivent démontrer la valeur de leurs produits en fonction de l'intérêt général local.

Pour dire vrai, le financement indirect à travers les impôts, une distinction entre payeurs du service et usagers du service et pour finir une tarification en deçà du coût sont quelques-uns des différences entre le secteur privé et secteur public qui rendent une application efficace de la tarification au secteur public.

Selon Philippe Kotler et alii<sup>7</sup>, la fonction prix dispose de cinq outils : la tarification, les remises, les rabais, les délais de paiement et les termes du crédit. C'est pourquoi, même si le secteur public est souvent en situation de monopole et n'a pas de concurrent, il ne peut pas agir comme il l'entend. Il doit prendre en compte ces cinq contraintes.

#### 1.1.3. Distribution

La distribution est la troisième composante du mix-marketing. Elle comprend toutes les activités d'une entreprise ou d'une organisation visant à rendre le produit ou le service disponible pour les consommateurs ciblés. La distribution concerne la façon d'acheminer le produit au client. Il est évident que cette dimension est très importante car un service ne vaut rien si le client ne peut pas en bénéficier<sup>8</sup>.

Ainsi, la décentralisation et la déconcentration sont des concepts primordiaux pour la distribution. Dans le cadre du Nouveau Management Public, les entreprises publiques, les établissements publics voire les régies financières doivent procéder à la décentralisation ou à la déconcentration des services rendus à la population selon le cas. Les outils de la distribution sont selon P. Kotler et alii : les canaux, la couverture, l'assortiment, les lieux et le stock.

#### 1.1.4. Publicité

Dans le Grand Larousse Encyclopédique<sup>9</sup>, la publicité est à comprendre comme l'ensemble de techniques permettant de faire connaître une idée, une pensée, un événement, une action, une personne, un bien ou un service au grand public.

François Mukania<sup>10</sup>, pour sa part, estime que la publicité est une forme de communication ayant pour but de fixer l'attention d'une cible visée (consommateurs, utilisateurs) pour l'inciter à adopter un comportement souhaité : achat d'un bien, élection d'une personnalité et ceci en utilisant les médias (télévision, la radio, le cinéma, l'affichage, la presse, ...).

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Ph. KOTLER et alii, *op. cit.*, p.918.

<sup>8</sup> *Idem.*, p.917.

<sup>9</sup> Le Grand Larousse Encyclopédique, Volume 8, 1973, p.730.

<sup>10</sup> Fr. MUKANIA cité in <http://www.wikipedia.org>, page consultée le 27 février 2020.

De cette façon, il est important de souligner que la publicité doit, donc, informer sur l'existence du produit, sur son prix, sur ses dimensions, ... mais surtout inciter à l'achat. Pour atteindre cet objectif, nous pensons que la publicité cherche comment toucher, puis convaincre et séduire l'acheteur ou le consommateur à l'achat, pour cela que la publicité présente au consommateur une image de lui-même conforme à ses attentes.

Ainsi, Godé Atshwel-Okel Muntungi<sup>11</sup> révèle qu'en matière de publicité, cinq approches sont toujours mises à profit, à savoir :

- l'approche rationnelle : la raison d'achat est le prix, l'efficacité ;
- l'approche behavioriste : le consommateur achète par habitude ;
- l'approche psychologique : les raisons d'achat sont personnelles et d'ordre psychologique ;
- l'approche psychosociale : le consommateur achète parce que cela correspond à son style de vie, à ses valeurs, ... ;
- l'approche neuropsychologique : on ne sait pourquoi, mais notre cerveau nous y pousse...

## 1.2. Management des collectivités territoriales

Serge Huteau<sup>12</sup> estime que le management public territorial ou le management des collectivités territoriales ou encore le management territorial est un management qui s'inscrit en rupture avec le système bureaucratique traditionnel. Il est appréhendé comme l'art de conduire une organisation plus que comme une science de gestion. A ce titre, il est une approche globale qui lie la collectivité à son environnement et ne peut se concevoir que dans le cadre d'une liberté d'actions des collectivités territoriales.

Les explicitations claires et nettes quant à la définition sus-évoquée sont déclinées ci-dessous :

- le management public est une rupture avec le système bureaucratique : il découle d'un cadre de valeurs qui lui est propre, fondé sur la rationalité managériale et rompt avec la rationalité juridique qui prévaut le plus souvent dans les organisations publiques. L'auteur a tenté de présenter de manière synthétique les principales caractéristiques qui distinguent le système bureaucratique du système de management public territorial.
- le management commence là où la science s'arrête : il n'y aurait pas de problématique de management si la science et la technique avaient réponse à tout. La science ne permet que de réduire l'incertitude mais ne l'annule pas. La technique est un outil d'aide à la décision mais n'est pas un outil de décision. C'est pour cela que le management est défini comme un art, celui de la conduite des organisations, qui repose essentiellement sur des arbitrages :
  - arbitrage dans la définition de la stratégie et du sens de l'action, ce qui, dans une collectivité territoriale, permet de réaffirmer le rôle du politique dans l'action publique ;
  - arbitrage dans l'organisation, dans la définition de règles qui doivent concilier l'intégration et la différenciation et trouver un juste milieu entre unité et décentralisation ;
  - arbitrage dans l'animation des hommes, entre l'autonomie et la créativité d'une part et le « dirigisme » d'autre part, et qui réaffirme la place centrale des individus et de leurs compétences dans la performance de l'organisation ;
  - arbitrage dans le pilotage de l'action, qui doit concilier les différentes dimensions de la performance publique, impact et efficacité contre efficacité ;
- le management public territorial suppose une véritable autonomie des collectivités territoriales : il n'est pas une conception (entendue dans ses deux acceptions de création et de représentation) « doctrinaire » de la conduite de l'action publique. C'est un mode d'organisation et de gestion induit par la relation que les collectivités territoriales entretiennent avec leur environnement. Ce n'est donc pas un choix mais une nécessité pour redonner aux collectivités les moyens de remplir leur rôle sociétal. Serge HUTEAU<sup>13</sup> révèle,

<sup>11</sup> Propos recueillis lors de notre entretien le 27 janvier 2020 à Muanda dans le Kongo Central.

<sup>12</sup> S. HUTEAU, *Le management public territorial. Eléments de stratégie, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales*, Ed. du Papyrus, Paris, 2002, p.437.

<sup>13</sup> *Idem*, p.438.

cependant, que le management public territorial ne pourra trouver son plein essor que si les collectivités ne souffrent pas d'entraves à leur administration.

Pour Ferroudja Bourkache<sup>14</sup>, le management territorial est l'aboutissement d'une démarche inductive. Il permet de formaliser les efforts effectués par certaines collectivités publiques pour adapter, d'une part, leurs modes de gestion et, d'autre part, le fonctionnement de leurs institutions, aux multiples transformations de leur environnement et de leur contexte territorial.

Il ressort que le management public territorial ou le management territorial ou encore le management des collectivités territoriales est un management sectoriel destiné au pilotage des entités territoriales dotées d'une personnalité juridique et jouissant de l'autonomie organique et financière. C'est le type de management appelé à booster le développement par la base et pour la base, en mettant en exergue les missions/compétences d'une collectivité territoriale, l'environnement ainsi que les stratégies communes des acteurs. C'est le management qui met en action les collectivités territoriales.

C'est à ce titre que Godé Atshwel-Okel Muntungi<sup>15</sup> retient trois principaux chantiers du management territorial, à savoir : le repositionnement des services locaux sur les compétences prioritaires, la maîtrise du développement et l'optimisation dans l'utilisation des ressources.

## II. CONSIDERATIONS SUR LES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Il est important de relever qu'actuellement en République Démocratique du Congo, quatre entités infranationales ont le statut juridique d'Entité Territoriale Décentralisée, conformément à l'article 3 de la Constitution du 18 Février 2006 telle que modifiée en 2011. Il s'agit de la Ville, la Commune, le Secteur et la Chefferie. De ces quatre entités, deux sont urbaines (Ville et Commune) et deux autres rurales (Secteur et Chefferie).

Etant donné que cette réflexion concerne principalement les Communes de la Ville de Kinshasa, nous sommes obligé de pouvoir présenter compendieusement ce que la Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 a stipulé quant à ce.

En effet, au terme de l'article 46 de la Loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008, une commune est entendue comme tout chef-lieu de territoire, une subdivision de la ville et tout groupement humain ayant au moins 20.000 habitants.

Le statut de Commune est conféré par décret du Premier Ministre sur proposition du Ministre de l'Intérieur et sécurité, après avis conforme de l'Assemblée provinciale. La Commune est subdivisée en quartiers et/ou en groupements incorporés.

Pour son fonctionnement, la Commune dispose de deux organes : le Conseil Communal et le Collège Exécutif Communal (Article 47). Le Conseil Communal est composé de conseillers communaux élus au suffrage universel direct et qui donnent leurs avis sur la marche de la Commune (Article 48).

Les attributions du Conseil communal sont fixées par l'article 50 de la même Loi organique. Par ailleurs, le collège exécutif communal est l'organe qui gère au quotidien la commune et exécute les décisions prises par le Conseil communal (Art. 54). Il se compose du Bourgmestre, du Bourgmestre adjoint et de deux échevins communaux. Le Bourgmestre et le Bourgmestre adjoint sont élus par les conseillers communaux au sein ou en dehors du Conseil Communal. Les échevins sont choisis au sein ou en dehors du Conseil communal par le Bourgmestre suivant les critères de compétence, de crédibilité et de représentativité communautaire (Art. 56, 57, 58). Le choix des échevins par le Bourgmestre est approuvé par le Conseil Communal.

Malgré la clarté de la loi organique, les communes de Kinshasa sont encore et toujours dirigées par les bourgmestres, suivis de leurs adjoints, des chefs de bureaux, des chefs de services et autres.

Par ailleurs, notons que la province est représentée au niveau des ETD. C'est pourquoi, la loi considère les Maires, les Bourgmestres, les Chefs de secteurs et les Chefs de chefferie comme des autorités exécutives locales représentant l'Etat ou la province dans leurs entités respectives. En d'autres termes, ces

<sup>14</sup> F. BOURKACHE, *Les implications du management territorial sur la gestion des collectivités locales. Etude de cas : Commune de Ouaguenoun*, Mémoire en vue de l'Obtention du diplôme de Magister en Sciences Economiques, Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, 2016-2017, p. 62.

<sup>15</sup> G. ATSHWEL-OKEL MUNTUNGI, *Le Nouveau Management Public Territorial pour le développement durable d'un « mini-Etat »*. Une Nouvelle Approche Conventionnelle et Partenariale, Thèse de doctorat en SPA, UNIKIN, 2014, pp. 148-151.

personnes précitées incarnent le pouvoir central au niveau local, elles n'agissent pas sous leurs propres comptes ou pour l'intérêt exclusif des leurs entités territoriales. Elles assument à ce titre, la continuité et le bon fonctionnement des services de l'Etat et des services provinciaux situés dans leurs entités.

Selon le législateur, tous les établissements publics et les services publics de l'Etat ou de la province établis dans une Entité Territoriale Décentralisée sont sous la responsabilité des autorités des Entités Territoriales Décentralisées. A cet effet, elles assurent la bonne marche de leurs administrations respectives et font rapport aux autorités du pouvoir central ou territorial<sup>16</sup>.

En ce qui concerne la tutelle sur les actes des ETD, d'une façon globale, en transférant une partie de ses compétences aux ETD dans le cadre de la décentralisation, l'Etat ou le Pouvoir central se réserve le droit de contrôler l'usage qui est fait de ces pouvoirs concédés. C'est ce qui constitue la tutelle administrative. Quoique pourvues d'une autonomie de gestion, les ETD sont soumises à un ensemble des lois et règlements édictés par le pouvoir central dans le cadre de ses compétences résiduelles.

Par tutelle, il faut entendre « les relations de contrôle d'un Etat à l'égard d'une collectivité locale jouissant de la libre administration et d'autonomie de gestion. Plusieurs mécanismes de tutelle sont généralement prévus : les tutelles générales ou spéciales. Elle s'exerce soit a priori ou a posteriori selon les matières énumérées par les textes légaux »<sup>17</sup>.

Pour le cas de la République Démocratique du Congo, la Loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008 prévoit l'exercice de la tutelle des actes des ETD par les Provinces. Cette tutelle se fait sous forme d'un contrôle a priori et un contrôle a posteriori de leurs actes.

En effet, la tutelle a priori, ou préalable, porte sur un acte à l'état de projet qui est présenté à l'autorité de tutelle pour avis et considération, au titre d'appui-conseil avant décision par l'organe compétent des entités territoriales décentralisées. La tutelle a posteriori vise quant à elle, des actes déjà pris et comprend les mécanismes d'approbation, de suspension et d'annulation<sup>18</sup>.

L'article 97 de la Loi organique sus-évoquée énumère les actes soumis tandis que l'article 98 de la même Loi stipule que les actes soumis au contrôle a priori sont transmis au Gouverneur de province avant d'être soumis à délibération ou à exécution. En plus de la tutelle, la Loi prévoit l'appui que le Gouverneur doit apporter aux ETD dans la mise en œuvre de leurs compétences décentralisées.

Les ressources des ETD, en général, sont déterminées par les articles 104 à 119 de la Loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008. Ces ressources se comprennent :

- des ressources propres aux ETD (l'impôt personnel minimum, les recettes de participation et les taxes et droits locaux) ;
- des ressources provenant des recettes à caractère national allouées par les Provinces ;
- des ressources provenant de la Caisse Nationale de Péréquation ;
- des ressources exceptionnelles.

En ce qui concerne les ressources propres, l'article 114 de la Loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008 stipule qu'une ETD perçoit les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de sa compétence.

Eu égard à ce qui précède et conformément à l'Ordonnance-Loi n°18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la Province et de l'ETD ainsi que les modalités de leur répartition ; les impôts, droits, taxes et redevances repris ci-dessous relève de la compétence exclusive de la Commune.

### III. MIX-MARKETING ET MANAGEMENT DES ETD DE LA VILLE DE KINSHASA

En République Démocratique du Congo, le pouvoir de délivrer, de certifier et de légaliser des documents officiels revient à des services publics tels que l'Hôtel de Ville, les Communes, le casier judiciaire, le greffe des juridictions, ... Malheureusement, l'obtention de ces documents demeure

<sup>16</sup> P. MABIALA MANTUBA-NGOMA, (Sous dir.), *Le processus de décentralisation en République Démocratique du Congo*, Ed. Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009, p.71.

<sup>17</sup> Division urbaine de la décentralisation et affaires coutumières de la Ville de Kinshasa, *La physionomie politico-administrative actuelle de la Commune ...*, janvier 2014, p.15.

<sup>18</sup> Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation « CTAD/RDC », *La décentralisation en bref*, Kinshasa, 2013, pp.88-89.



toujours un parcours de combattant parce que les agents commis à cette tâche font croire que cela exige beaucoup d'argent et de crâneries en tout genre.

A travers l'état de lieux du mix-marketing dans le management des ETD de la Ville de Kinshasa, notre attention est particulièrement focalisée sur les quatre piliers de ce type de marketing. Il s'agit des piliers produit, prix, distribution et publicité.

### 3.1. Produit

Rappelons qu'un produit est tout ce qui peut être offert sur un marché, pour que l'on y porte attention et que l'on cherche à l'acquérir, qu'on en fasse usage ou qu'on le consomme de façon à satisfaire un besoin ou un désir. Sont inclus des objets physiques, services, personnes, lieux, organisations et idées.

Dans le cadre de cette réflexion, il est important de relever que les produits dont il est question pour les Entités Territoriales Décentralisées proviennent principalement des impôts, droits, taxes et redevances relevant de la compétence exclusive de la Commune tels que repris par l'Ordonnance-Loi n°18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la Province et de l'ETD ainsi que les modalités de leur répartition. Il est à constater qu'à côté de chaque acte, il y a une base taxale qui peut être comparée au produit ou au service que l'un ou l'autre service devra rendre à quiconque. L'ordonnance-loi précitée retient 34 actes générateurs propres aux Communes comme ETD. Ces actes sont<sup>19</sup> :

- droits sur permis d'inhumation ;
- taxes sur actes d'état-civil ;
- taxe sur l'attestation de succession, l'attestation de décès à domicile, l'attestation de perte de pièces d'identité, l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs ;
- taxe annuelle d'exploitation des pompes funèbres ;
- amendes transactionnelles (Service de l'intérieur) ;
- impôt personnel minimum ;
- taxe journalière d'étalage aux marchés officiels communaux ;
- taxe sur location des échoppes, magasins et dépôts des marchés communaux ;
- produits de vente des publications de la commune ;
- immatriculation des vélos et chariots ;
- produits de vente des dossiers d'appel d'offres ;
- produits de vente (des cercueils et croix fabriqués par la commune, des véhicules et des engins déclassés appartenant à la commune) ;
- taxe d'autorisation (pour utilisation temporaire du domaine public communal et de morcellement des concessions foncières de 50 ares pour les concessions urbaines et moins de 10 ha pour les concessions rurales) ;
- taxe sur enregistrement et numérotation des parcelles ;
- quotité sur la publicité dans les installations sportives de la commune, les produits des rencontres sportives à caractère provincial ou local, la vente des billets d'accès aux manifestations culturelles ou des loisirs dans les installations sportives de la commune ;
- taxe professionnelle annuelle ;
- taxe sur licence de vente des boissons alcooliques de fabrication artisanale ;
- taxe sur autorisation de commerce des pirogues ;
- taxe d'agrément des vendeurs des véhicules d'occasion ;
- amendes transactionnelles (Service de l'économie) ;
- redevance sur location d'un poteau d'éclairage public ;
- taxe sur autorisation de construction de fours à charbon de bois du type traditionnel ;

---

<sup>19</sup> Lire l'Ordonnance-Loi n°18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la Province et de l'ETD ainsi que les modalités de leur répartition.

- taxe sur la vente de charbon de bois et de bois de chauffage ;
- taxe sur étalage des substances minérales classées en carrière, des minerais autres que le diamant et l'or d'exploitation artisanale sur les centres de négoce ;
- quotité sur les frais pour service rendu (Service des mines) ;
- taxe de numérotation de motos de transport en commun ;
- taxe d'exploitation des parkings privés ;
- taxe sur autorisation d'abattage et d'incinération du bétail pour les communes autres que celles situées dans des villes ;
- taxe d'inspection vétérinaire ;
- frais de procès-verbal de destruction des denrées alimentaires avancées hors poste frontalier ;
- produits des soins thérapeutiques et chirurgicaux du bétail ;
- produits de vente de la carte de pêcheur, agriculteur, éleveur pour des fins professionnelles ;
- taxe sur autorisation d'abattage d'arbres, la légitime détention des espèces animales et sauvages autres que celles emmargeant dans l'annexe de la convention CITES.

Les actes repris ci-haut font dorénavant des services municipaux des services générateurs des revenus ou des recettes. De cette façon, les animateurs de différents services municipaux ainsi que l'autorité municipale doivent penser à leurs prix, à leurs distributions et aux stratégies publicitaires.

### 3.2. Prix

Rappelons que le prix est la somme des valeurs échangées par les consommateurs pour bénéficier de l'acquisition ou de l'usage d'un produit ou d'un service.

Relativement à la présente réflexion, il est important de relever que les prix de différents documents officiels ou actes ci-haut énumérés, sont établis arbitrairement d'une Commune à une autre, alors qu'ils devraient être fixés par le législateur, étant donné qu'une taxe dont le coût n'est pas réglementé par un texte conduit toujours à la fraude, voire à la corruption.

Il est à signaler que chaque Commune a son canevas budgétaire. Cependant, il y a un canevas budgétaire des communes en gestation. Il est proposé dans la perspective de l'amélioration du climat des affaires à Kinshasa. Le document serait encore en discussion au niveau des communes. Conséquence, chaque Commune fixe encore les prix des documents à sa manière.

A titre d'exemple, si à la Commune de Kisenso, les droits d'enregistrement des ONGD à caractère communal s'élèvent à 20\$ ; à Gombe, ils sont élevés à 50\$ voire à 100\$. En outre, la taxe sur l'enregistrement du mariage civil varie selon qu'on est à la Commune de la Gombe ou dans les autres communes périphériques. Le coût varie entre 50\$ et 100\$. Dans la Commune de la Gombe, il faut encore payer 200\$ pour la location de la salle de cérémonie qui se trouve pourtant dans l'enceinte de la Commune.

La réalité ci-haut décrite peut-être élucidée par le constat d'un Monsieur qui a révélé qu'«il était 9 heures 30' quand il était arrivé à la maison communale de Matete. Une dame, agent de la commune, le reçoit gentiment. Il lui dit qu'il venait chercher l'attestation de bonne vie et mœurs pour son petit frère diplômé d'Etat, en vue de son inscription à l'Université. Hum d'accord. La dame lui a dit de donner l'identité de l'intéressé et 20\$, et de repasser à 15 heures pour retirer le document. Pour bien se renseigner, le Monsieur a décidé de téléphoner à la maison. Là, on lui dira de laisser tomber car, il y a une personne à la maison communale de Lemba qui a accepté de délivrer la même attestation à un prix inférieur à 20\$. Ainsi, grand était son étonnement de remarquer que pour un même document, dans une même ville, devant les services publics de même rang, les prix diffèrent différaient d'une commune à une autre, d'un agent à un autre »<sup>20</sup>.

### 3.3. Distribution

Il est indispensable de pouvoir rappeler que la distribution comprend toutes les activités d'une entreprise ou d'une organisation visant à rendre le produit ou le service disponible pour les consommateurs ciblés.

<sup>20</sup> Informations tirées in [https://habarirdc.net/Kinshasa-faut-négocier le prix des documents officiels](https://habarirdc.net/Kinshasa-faut-négocier-le-prix-des-documents-officiels), page consultée le 29 février 2020 à 06 heures 29'.

Les Communes de la Ville de Kinshasa, à travers leurs différents services, devaient rendre disponibles les différents produits ou services rentrant dans leurs compétences. La distribution de ces derniers renvoie inévitablement à l'accessibilité et cette dernière devrait normalement être précédée par la publicité.

Cependant, il est difficile, voire impossible de pouvoir obtenir un document officiel souhaité en un jour dans les Communes de la Ville de Kinshasa, sans au préalable donner une obole ou carrément corrompre. Sans cela, l'usager pourra effectuer beaucoup de vas-et-viens. Et, le constat amer est que les usagers ne sont pas du tout servis par les services concernés. Ignorants qu'ils sont, les usagers ou les administrés se livrent souvent à n'importe quel service, l'objectif étant de pouvoir obtenir les produits ou services convoités.

Par ailleurs, il y a lieu de constater que l'essentiel des documents officiels sont livrés à partir de la Maison communale. De ce fait, il y a certaines Communes où il faut parcourir de kilomètres pour accéder à un document. C'est le cas de la Commune de Lemba, de Kisenso, de Maluku, de Kimbanseke, de N'sele, de Selembao, Ngaliema ... Bien que certaines Communes aient pensé à des bureaux secondaires d'état-civil, mais il est toujours important de penser également aux bureaux secondaires d'autres services importants dès par le volume des activités.

### 3.4. Publicité

Dans une perspective des missions providentielles assurées tant par l'Etat (système) que par ses différentes entités autonomes (sous-systèmes), il se remarque implicitement la mise en place d'un arsenal de stratégies marketing y relatives. A différents niveaux institutionnels et/ou structurels, les stratégies marketing sont convoitées pour l'une ou l'autre raison.

Après entretiens avec les cadres et agents de certaines administrations municipales et notre propre observation, nous pouvons noter que les Entités Territoriales Décentralisées de la Ville de Kinshasa devraient recourir à la publicité pour faire connaître leurs produits et/ou leurs services.

Cependant, cela n'est pas toujours le cas quand l'on parcourt les différentes Communes de la Ville de Kinshasa en matière de publicité. Les messages publicitaires placardés çà et là ou qui sont diffusés à la radio ou à la télévision, émanent souvent et toujours des institutions et/ou services provinciaux, comme si les Communes n'étaient que de simples échelons appelés à subir seulement les effets des instances supérieures. En tout cas, il est difficile, voire impossible de pouvoir repérer un message publicitaire (au vrai contenu du mot ou tel que défini supra) dans une Commune. Même pour le cas de mariage civil où il est indiqué dans le Code civil que cette cérémonie doit faire l'objet d'une publicité au préalable durant une période huit jours, rien ne se fait. Le projet de mariage peut être déposé mardi ou mercredi et le vendredi voire le samedi de la même semaine, le mariage est célébré.

Par ailleurs, les services municipaux qui sont, d'ailleurs, générateurs des recettes devaient impérativement recourir à la publicité pour la promotion de leurs services ou de leurs produits car, recourir à la publicité augmenterait sensiblement leurs recettes. Cependant, nous nous posons la question de savoir pourquoi les autorités municipales ou les services municipaux ne recourent-ils pas à la publicité pour faire connaître aux usagers leurs services ou leurs produits ?

La réponse à cette question fait évoquer beaucoup des variables. La première est relative à l'absence d'un budget municipal conséquent devant préconiser la « publicité » comme l'une des activités essentielles à mener ; la deuxième est l'absence d'esprit d'initiative et d'innovation dans le chef de l'autorité municipale et de ses collaborateurs ; la troisième est le refus stratégique, c'est-à-dire les autorités ne veulent pas étaler leurs services ou leurs produits au grand public, au risque de dévoiler la vie municipale qui alerterait les instances supérieures sur les potentialités de la Commune ; la quatrième est consécutive à l'absence de la culture de sanction qui devrait amener les autorités à sensibiliser véritablement les usagers en vue de la mobilisation et de la maximisation des recettes ; la cinquième est la mauvaise gestion des affaires publiques ; la sixième est le détournement ou la malversation car, faire la publicité ouvrirait l'œil de l'autorité sur la gestion des Entités Territoriales Décentralisées ; la septième est la méconnaissance de la pratique de la publicité dans le secteur public, c'est-à-dire l'autorité municipale et/ou les services municipaux ignoreraient le recours aux stratégies publicitaires pour faire connaître leurs services ou leurs produits au public ; la huitième serait le refus des instances supérieures qui peuvent se servir des Entités Territoriales Décentralisées comme des vaches laitières.

Eu égard à ce qui précède, notons que la publicité dans le secteur public peut avoir certaines autres déclinaisons. La publicité ne garde pas complètement son essence primordiale, celle de faire connaître un produit ou un service afin qu'il soit acheté. La publicité dans le secteur public peut avoir l'idée de faire connaître seulement une idée, un produit, un service, une proposition, ... Ainsi, dans certaines Communes de la Ville de Kinshasa, la publicité prend d'autres formes dont la campagne porte à porte, la vulgarisation à travers les Associations Sans But Lucratif et la convocation des rencontres entre gouvernants et gouvernés.

### 3.4.1. Campagne porte à porte

Pour faire connaître les services ou les produits des ETD, il est vrai que les carriéristes ou les contractuels des services publics de l'Etat recourent aussi à la vulgarisation porte à porte. Ce constat est souvent fait pour les agents de la brigade d'assainissement qui sillonnent les différentes parcelles pour faire passer des messages. Actuellement, cela s'avère avec « Kin-Bopeto », étant donné que chaque samedi, de 06 heures 30' à 10 heures 30', il y a, souvent, des contractuels vêtus aux marques et insignes de l'Opération Kin-Bopeto qui font faire les travaux d'assainissement sur les grandes artères et qui sensibilisent aussi les populations sur les techniques d'assainissement. Le même constat est aussi fait dans les Communes ou dans les quartiers où des reliefs collinaires sont importants. Les agents municipaux ou ceux des quartiers passent et repassent dans chaque parcelle pour contrôler les drains parcellaires.

Cependant, le constat est que de tels genres d'opérations ne se font pas au bon gré des services municipaux. Souvent, les services municipaux sont financés, au moment où c'est dans leurs attributions qu'ils feraient ce travail.

Par ailleurs, il est vrai que tous les services municipaux sont générateurs des recettes. Ainsi, la campagne porte à porte constituerait un moyen efficace pour faire connaître aux usagers leurs services ou leurs produits car, il est connu, aujourd'hui, que l'utilisateur doit être considéré comme un « Client 3C ». La population, l'utilisateur qualifié de Client, est à la fois Citoyen, Consommateur et Contribuable. Il est consommateur parce qu'il utilise le service ; contribuable parce qu'il paie le service et citoyen devant qu'il convient de rendre compte du service.

Godé Atshwel-Okel Muntungi<sup>21</sup> renchérit que le client/usager, dans une démarche qualité, est appréhendée à partir de sa satisfaction. C'est donc de cette satisfaction qu'il faut partir pour définir les objectifs de la gestion par la qualité. Or, on peut considérer qu'une collectivité territoriale est amenée à la triple dimension de son client. Elle peut viser la satisfaction d'un client (usager/contribuable/ d'où la modération fiscale), d'un client/usager/consommateur de services publics (d'où, un objectif d'équipement et d'investissement), ou d'un client-citoyen (d'où, une préoccupation plus pragmatique de conciliation de tous les intérêts en présence, de recherche d'un consensus, souvent contradictoire avec une politique volontariste). Cette évidence se traduit par le client « 3C » de la fourniture d'un service public.

### 3.4.2. Vulgarisation à travers les Associations Sans But Lucratif

Depuis la promulgation 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, le constat clairement établi fait état d'une émergence spectaculaire des Associations Sans But Lucratif. Dans la plupart des Communes de la Ville de Kinshasa, les ASBL sont soit reconnues officiellement, soit reconnues de fait et échappent souvent au contrôle ou à la collaboration de l'autorité municipale.

Qu'à cela ne tienne, il se note l'émergence des Associations Sans But Lucratif dans toutes les Communes de la Ville de Kinshasa. Et, pour mieux les encadrer ou contrôler leur fonctionnement, les Bourgmestres ont pris l'habitude de rencontrer leurs différents représentants, soit régulièrement (une fois le trimestre ou le semestre) ou occasionnellement. Ce qui justifie la collaboration entre l'autorité communale ou le Chef de quartier et ces structures. Il y a même certaines Communes (à l'instar de Kimbanseke, Kisenso) qui ont créé des structures qui réunissent régulièrement les ASBL. Au niveau de chaque Quartier, il y a le Comité Local de Développement et au niveau communal, la Commission Communale de Développement.

<sup>21</sup> G. ATSHWEL-OKEL MUNTUNGI, *op. cit.*, p.146.

En effet, la collaboration entre autorité municipale ou son représentant avec les différentes ASBL aboutit souvent à des réunions au cours desquelles les échanges se font et ces dernières sont chargées de la vulgarisation de l'une ou l'autre mesure. Ceci peut s'affirmer par la campagne sur « les attestations de naissance ». Nous avons compris que les confessions religieuses, les écoles, les organisations non gouvernementales, les fondations, les centres hospitaliers ou de santé, ... ont été mis à profit. Ces structures sensibilisaient les populations dans leurs différents coins tout en vulgarisant le bien-fondé d'une attestation de naissance. Par ailleurs, les ASBL ont toujours été impliquées dans les campagnes d'assainissement, de lutte antiérosive, ... L'autorité communale reconnaît au moins l'importance de ces structures dans le développement culturel et pour véhiculer son message sur le bien-être communautaire, les animateurs des Entités Territoriales Décentralisées passent par elles. Cette façon de faire a souvent été qualifiée par certains analystes des rencontres entre gouvernants et gouvernés.

## CONCLUSION

« Pour ou contre le mix-marketing dans le management des Entités Territoriales Décentralisées de la Ville de Kinshasa ? » est le sujet autour duquel nous avons focalisé notre attention tout au long de cet essai. L'objectif était celui de nous rendre compte si les Communes de la Ville de Kinshasa mettent à profit ou opérationnalisent les quatre piliers du mix-marketing dans leur processus managérial.

Il est important de relever que les Communes de la Ville de Kinshasa rendent service à leurs différents administrés. Les services à rendre ou rendus sont repris dans l'Ordonnance-Loi n°13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des Provinces et des ETD ainsi que leurs modalités de répartition.

Cependant, ces services rendus ont des prix à payer et ces derniers ne sont pas fixés à l'unanimité par toutes les Communes. Même s'ils sont fixés, les prix de différents services (documents) dépendent d'une Commune à une autre et d'un usager à un autre. Dans une même Commune, le prix d'un même document est différent. Tout dépend des apparences physiques des usagers et des circonstances.

Les Communes ont de sérieux problèmes en matière de distribution des services ou des produits. Trois obstacles majeurs sont à relever quant à ce : le temps, la corruption et la distance géographique. En effet, l'obtention d'un document ou d'un service en un temps records a toujours été sujet à corruption, soit d'une pression extérieure ou de la hiérarchie. Les différents usagers qui se rendent à la Commune pour l'un ou l'autre service, se préparent déjà à cette pratique. Et, étant donné que la majorité de services ou documents sont émis à partir de la maison communale, il est souvent difficile à beaucoup d'usagers d'avoir accès facile au siège de la Commune compte tenu de la distance géographique.

La publicité (au vrai sens du mot) n'est pas encore entrée dans les habitudes gouvernancielles ou managériales des autorités municipales, voire de leurs différents collaborateurs, contrairement aux autorités des entités décentralisées d'autres Provinces de la République Démocratique du Congo. Les messages retrouvés et placardés par-ci par-là sont plus des messages de vulgarisation ou de conscientisation de la population par rapport à un fait précis. Ce qui nous fait dire que dans le secteur public, la publicité a souvent eu un contenu plus large par rapport à celui du secteur privé. Ainsi, dans certaines Communes de la Ville de Kinshasa, la publicité prend d'autres formes dont la campagne porte à porte, la vulgarisation à travers les Associations Sans But Lucratif et la convocation des rencontres entre gouvernants et gouvernés.

Eu égard à ce qui précède, il est important de relever que les Entités Territoriales Décentralisées de la Ville de Kinshasa restent contre le mix-marketing car, des 4 P haut érudits, aucun n'est capitalisé comme il se doit. Même pour le premier P (Produit) par lequel les Communes devraient créer leurs propres unités de production, le constat reste amer. Les prix de différents services sont fixés forfaitairement. Chaque Commune possède son canevas de prix qui peut aussi être différent d'un agent à un autre, voire d'un usager à un autre. La distribution des services ou des produits rencontre beaucoup de problèmes. La publicité a une autre connotation.

Ainsi, les Communes de la Ville de Kinshasa sont appelées à capitaliser et à opérationnaliser cet outil managérial (mix-marketing) car, dans une logique prospectiviste d'Etat affairiste, même les Entités infranationales seront obligées de convoiter les stratégies managériales du secteur privé moyennant adaptation.

**BIBLIOGRAPHIE**

- ATSHWEL-OKEL MUNTUNGI, G., Le Nouveau Management Public Territorial pour le développement durable d'un « mini-Etat ». Une Nouvelle Approche Conventionnelle et Partenariale, Thèse de doctorat en Sciences Politiques et Administratives, Université de Kinshasa, 2014.
- BONENFANT, J., et LACROIX, J., *Le marketing mix*, Direction des Relations Internationales de l'Enseignement, Paris, 2012.
- BOURKACHE, F., *Les implications du management territorial sur la gestion des collectivités locales. Etude de cas : Commune de Ouaguenoun*, Mémoire en vue de l'Obtention du diplôme de Magister en Sciences Economiques, Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, 2016-2017.
- Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation « CTAD/RDC », *La décentralisation en bref*, Kinshasa, 2013.
- HUTEAU, S., *Le management public territorial. Eléments de stratégie, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales*, Ed. du Papyrus, Paris, 2002.
- KOTLER, P. et alii, *Principles of marketing*, European edition, 4th ed, Pearson education limited, Harlow, 2005.
- MABIALA MANTUBA-NGOMA, P. (Sous dir.), *Le processus de décentralisation en République Démocratique du Congo*, Ed. Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009.
- Ordonnance-Loi n°18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la Province et de l'ETD ainsi que les modalités de leur répartition.