

## LA DECENTRALISATION CONGOLAISE AU PIEGE DES PRATIQUES CENTRALISATRICES DANS LA DEMOCRATIE

par<sup>1</sup>

**Alexandre KAMBALE MUHASA**

Assistant à l'Institut Supérieur de Commerce-Beni  
Doctorant à l'Université Senghor campus RDC-ENA,

**Léandre THAMUITHE**

Chef de Travaux à l'Université Officielle de Ruwenzori,  
Doctorant en criminologie à University of the Cordilleras aux Philippines

### Résumé

Le Congo Kinshasa est une République qui se veut démocratique. D'où son nom : République démocratique du Congo. Dans sa constitution, elle a adopté le système de la décentralisation comme modèle d'organisation de l'Etat et de gestion des entités territoriales et des services. Pratiquement au travail, elle veut faire participer le peuple au choix de ses animateurs, à la réalisation des projets et au contrôle des gestionnaires de la chose publique, pour efficacité. Cependant, cette décentralisation semble rencontrer des sérieux obstacles dans son application effective et intégrante par des principes et pratiques centralisatrices encore en vigueur au sommet de l'Etat. En conséquence, ces pratiques bloquent le système, les compétences et le développement. Aux fortes répercussions, ces contradictions réglementaires n'avancent pas le pays. Ces pages discutent quelques-unes de ces lacunes de blocage.

**Mots-clés** : Centralisation, décentralisation, déconcentration, démocratie, développement intégral, piège.

### Abstract

Congo Kinshasa is a Republic that aims to be democratic. Hence its name: Democratic Republic of Congo. In its constitution, it adopted the system of decentralization as a model of state organization and management of territorial entities and services. Practically at work, she wants to involve the people in the choice of their leaders, in the implementation of projects and in the control of public affairs managers, for efficiency. However, this decentralization seems to encounter serious obstacles in its effective and comprehensive application by centralizing principles and practices still in force at the top of the State. As a result, these practices block the system, skills and development. With strong repercussions, these regulatory contradictions do not move the country forward. These pages discuss some of these blocking gaps.

**Keywords** : Centralization, decentralization, deconcentration, democracy, integral development, trap.

### INTRODUCTION

Classiquement, le système de gestion de la chose publique aux pays s'organise des trois manières : la centralisation, la décentralisation et la déconcentration du pouvoir. Selon Michel Le Clainche,<sup>2</sup> la centralisation et la décentralisation désignent un mode d'organisation fondé sur la nature des relations entre l'État et des organismes de droit public dotés de la personnalité morale et chargés d'un domaine d'action délimité. Ainsi, la décentralisation territoriale décrit les relations entre l'État et les collectivités locales [...].

La centralisation « entraîne, au niveau de la territoriale, la présence des fonctionnaires qui gèrent les affaires des entités locales au nom et pour le compte du pouvoir central, soumis au pouvoir hiérarchique et dont ils reçoivent instructions, ordres impératifs ou injonctions<sup>3</sup> ». La déconcentration attribue certaines prérogatives du pouvoir central aux entités locales sans que ces entités soient dotées d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État. Etant l'essence fonctionnelle plutôt que structurelle, la décentralisation est un mode de gestion de l'État qui consacre le consensus stratégique et conciliateur de l'intérêt national et des intérêts locaux. Elle confie la gestion des services publics (décentralisation technique ou par service) ou des entités territoriales (décentralisation territoriale) à des organismes ou des organes dépendant du pouvoir créateur, jouissant de l'autonomie de gestion vis-à-vis de ce dernier<sup>4</sup>.

Le système centralisé a démontré ses limites de contrer les défis de l'immensité du territoire congolais et ses problèmes. La décentralisation relève d'une décision poussée sur un engagement politique à base légale, géographique, socio-économique et culturelle. Cet aperçu jette les bases (politique, juridique, géographique, socio-économique et culturelle) et les principes généraux de décentralisation qui en découlent (entités géographiques, personnalité juridique, compétences propres, autonomie de gestion, inclusion et appropriation citoyenne).

Au Congo démocratique, consacrée dans la Constitution de 2006, la décentralisation traduit la gestion consensuelle avec le niveau provincial et local dans la démocratie. En même temps, dix-neuf ans durant, les

<sup>1</sup> 1) [alexandremuhasa@gmail.com](mailto:alexandremuhasa@gmail.com)

2) [leandrestham02@gmail.com](mailto:leandrestham02@gmail.com)

<sup>2</sup> Clainche (Le) M. Centralisation-décentralisation, In *Encyclopédie du management public*, Openbooks, p. 121-124, 2023.

<sup>3</sup> Ilango-Banga. *Décentralisation chaotique en République Démocratique du Congo*. Harmattan, Paris. 2018.

<sup>4</sup> Liégeois M. *Décentralisation en RD Congo, enjeux et défis*. GRIP, Bruxelles, 2008/1

pratiques centralisatrices enfreignant le processus d'évolution de la décentralisation pour le développement des entités territoriales décentralisées coexistent.

La loi n° 08/016 du 7/10/2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées [ETD] et leurs rapports avec l'Etat et les provinces est une illustration. A son l'article 126, elle entretient une confusion juridique sur la fonction publique provinciale et locale en nommant les animateurs des collectivités-chefferies dans un régime démocratique. C'est une inadéquation de superposition des Entités Territoriales Décentralisées (les communes rurales et les collectivités-chefferies-secteurs) sur un même espace.

A plus des nominations des animateurs territoriaux locaux, la rétrocession et la caisse nationale de péréquation des budgets de 2021, 2022 - 2023, la non-retenu à la source de 40 %, remplacée par une rétrocession irrégulièrement versée 2 à 3 au lieu de 12 fois l'an aux ETD, la non-exécution du budget du fonds national de péréquation et l'ignorance des propositions locales dans le budget du pouvoir central, sont autant de pratiques obstacles.

A quoi encore bon, les pratiques centralisatrices dans la décentralisation option levée par la constitution de 2006. Entre acteurs politiques et les instruments juridiques, que ce qui fragilise le processus de décentralisation en RDC ? D'emblée, la volonté politique est indexée. L'absence d'une disposition légale et d'une réglementation sur la fonction publique locale, la confusion juridique et l'inadaptation de la loi prouvant des faiblesses juridiques renforcent le mal. La nomination des animateurs des ETD faute des élections locales, la substitution de la retenue à la source de 40% de rétrocession des recettes nationales, la planification non conciliée des activités de développement à la base, la non-exécution du budget de la caisse nationale de péréquation par le pouvoir central sont des pratiques centralisatrices contre décentralisation et le développement. L'étude évalue ces pratiques érigées en obstacles à l'influence et l'efficacité de la décentralisation. L'objectif est de capitaliser les lois et leurs conséquences sur les ETD.

## I. METHODOLOGIE

L'examen des contradictions de ce thème au sommet de l'Etat nous a imposé la méthode d'analyse dialectique dans l'approche juridique et historique. Les analyses approfondies des causes de non application effective de la décentralisation dans ses principes sont une nécessité. Face aux contradictions entretenues au sommet de l'Etat contre la décentralisation, la méthode d'analyse dialectique s'est imposée pour décrypter la décentralisation en mode de gouvernance. Pour Benoit Verhaegen<sup>5</sup>, la dialectique est fondée sur la participation de l'acteur politique au procès de connaissance. Son application produit un dialogue entre le savant et l'acteur en crise, et provoque son engagement politique. A son tour, la dialectique permet de fonder la raison sur des faits actuels et de se remonter l'histoire par l'approche régressive. En matérialisant la méthode, le schéma de Poilitzer et Verhaegen<sup>6</sup> a été le châssis à la dialectique idéaliste, méthode adaptée à l'objet de la présente recherche. L'explication des faits, la dialectique exige les quatre lois ci-après :

### - *La loi de la totalité, loi de connexion universelle ou loi de l'action réciproque*

Cette loi soutient que la société est un tout (et les entités territoriales à tous les niveaux sont des tous aux éléments interagissent mutuellement) : tout se tient, tout influe sur tout et tout agit sur tout. La politique et l'administration interagissent la gestion des entités par interconnexion des phénomènes sociaux, indissociables. Comprendre une situation revient à la resituer dans son ensemble (contexte) : les phénomènes sociaux sont totaux et globaux, interconnectés et agissent sur le tout. Ne pas appliquer la décentralisation dans ses principes bloque les objectifs et le développement multisectoriel entités territoriales : économie, santé et vie. Beaucoup perdent leur vie quand la structure n'est pas équipée, le personnel en grève, la structure est loin de la population, les voies d'accès sont impraticables...

### - *La loi du mouvement (changement universel, développement, changement dialectique)*

Cette loi commence par constater que « rien ne reste là où il est, rien ne demeure ce qu'il est », donc rien n'est absolu ; tout est en mouvement, tout change. A la décentralisation, appliquer encore les principes de la décentralisation, on produit une administration qui n'est ni centralisée, ni décentralisée mais déconcentrée avec des conséquences différentes de celles auxquelles le peuple, le concepteur et les acteurs s'y attendaient. Dans un pays où les acteurs politiques ne respectent pas les engagements, le peuple paie le prix. Etudier les faits suivant la dialectique c'est les étudier dans leurs mouvements et leurs changements. Ce principe a été de stricte observance. De l'indépendance et avant jusqu'à nos jours, les partis politiques ont toujours l'envie des femmes, mais avec un accent particulier à la période que couvre la présente étude.

<sup>5</sup> Verhaegen, B. *Introduction à l'histoire immédiate*, Du Culot, Gembloux, 1974, p. 180.

<sup>6</sup> Poilitzer, G. *Principes élémentaires de Philosophie*, éd. Sociales, Paris, 1972, pp. 59-84

- **La loi de la lutte des contraires ou l'unité des contraires**

Toute organisation a des forces qui maintiennent la vie et l'affirmation, d'autres qui tendent vers sa négation, son annulation. Entre affirmation et négation, il y a contradiction. Donc la dialectique constate le changement par la lutte entre les forces antagonistes internes et contradictoires : la loi de lutte des contraires. Les choses changent parce qu'elles contiennent en elles-mêmes la contradiction. Du cas sous examen, l'interférence de la gestion centralisée sur la décentralisation fait analyser et refuser la différenciation juxtaposant les deux styles coexistant. En réalité sociale, la décentralisation a l'élément l'affirmant contradictoirement : la libre administration et l'autonomie de gestion. Pour Arnaud Macé<sup>7</sup>, l'autonomie des formes du mouvement Marx et Engels convergent dans le geste de faire, comme Schelling avant eux, du « mouvement dialectique » est l'essence même de la réalité. Loi strictement observée.

- **La loi du progrès par bond ou changement quantitatif et qualitatif.**

Pour Politzer<sup>8</sup>, la dialectique considère que ce lien entre changement quantitatif et qualitatif est une loi universelle de la nature et de la société. Ensuite, elle considère le processus du développement, non en un simple processus de croissance, où les changements quantitatifs n'aboutissent pas à des changements qualitatifs, mais comme un développement passant des changements quantitatifs insignifiants et latents à des changements apparents et radicaux, à des changements qualitatifs ; où les changements qualitatifs sont pas graduels, mais rapides, soudains, s'opèrent par bonds, d'un état à un autre. Enfin, paraphrasant Staline, Politzer enchaîne : « Ces changements ne sont pas contingents, mais nécessaires ; résultat de l'accumulation de changements quantitatifs insensibles et graduels. »

Au chronomètre et à la planification des projets pour l'exécution aux deux formes d'organisation, la centralisation est bien lourde, imprécise, très risquant; la décentralisation lui dressant une attitude contraire : souple, légère, précise et peu risquant, à impact direct. Au vrai dire, dans un processus d'organisation décentralisée de l'Etat, quels qu'ils soient, tous projets de l'intérieur du pays (plus de 2000Km) ne seront plus étudiés, planifiés, financés, exécutés ni contrôlés le gouvernement central. L'expérience a prouvé d'inefficacité et échecs de retard, détournement, lourdeurs. Dans la décentralisation, le chef décide librement et à temps utile.

## II. RÉSULTATS RECUEILLIS

Généralement, le thème central exprime scientifiquement une indignation couplée à la réclamation stratégique. Pourquoi la pratique de gestion centralisatrice des ETD de trop, où la décentralisation est consacrée et protégée par la Constitution de la république ? Quels textes créent ces interférences, les acteurs au détriment des ETD et des populations ? Que faire ? Il s'avère de relever les forces et les faiblesses des instruments juridiques de la décentralisation, instituée pour application comme mode de gestion administrative en RD Congo. Ce sont des suites tantôt lamentables et tantôt louables d'analyses documentaires et exégétiques sur des instruments juridiques en matière de la décentralisation. Il s'agira de les présenter dans un aperçu fondamental par rapport à la décentralisation.

### 2.1. Aperçu sur les fondements de la décentralisation en RDC

La constitution du 18 Février 2006 modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 à l'article 3, fait exercer le pouvoir de l'Etat à trois niveaux : le niveau du gouvernemental national, le niveau provincial et le niveau des Entités Territoriales. De Trefon<sup>9</sup>, cette même Constitution établit un régime de type semi-présidentiel doublé d'un régionalisme hybride, résultat d'un compromis entre les partisans d'un régime de type fédéral, d'une part, et ceux qui prônent le maintien d'un État central fort, d'autre part.

L'article 3 de la Constitution sus évoqué prévoit une loi organique n° 08/016 du 07 Octobre 2008 fixant la composition, l'organisation, le fonctionnement des entités territoriales décentralisées, et leurs rapports avec l'Etat et les provinces. Plusieurs autres instruments juridiques et textes réglementaires nationaux<sup>10</sup> et

<sup>7</sup> Macé A. Dialectique générale et dialectique restreinte : le Marxisme avec la nature, Pufc, Paris, 2921, p.307-339

<sup>8</sup> Politzer G. Principes fondamentaux de philosophie : la méthode dialectique marxiste, éd. Sociales, Paris, 1988, p25

<sup>9</sup> Trefon, T. *La réforme au congo (RDC) Attentes et désillusions*. In Cahiers africains, n°75, l'Harmattan, Paris, 2009.

- La constitution du 18 Novembre 2006 telle que modifiée à ces jours,
- La loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.
- ordonnance-loi 18-004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la province et de l'entité territoriale décentralisée ainsi que les modalités de leur répartition.
- Décret n° 081 de la 02/07/1998 portant organisation territoriale et administrative de la RD Congo.

régionaux<sup>11</sup> concourent à l'autonomie et la libre administration des entités territoriales locales, pour impulser leur développement.

## 2.2. Les bases socio-économiques et culturels de la décentralisation en RDC

L'économie de proximité offre un cadre d'analyse des différents modes d'interaction entre acteurs sur un territoire. Ces interactions viennent de(s): relations de proximité physique (proximité géographique), l'appartenance aux organisations identiques ou analogues (proximité organisationnelle) ou la similitude cognitive d'individus (proximité institutionnelle). Ainsi, la décentralisation est une volonté politique à deux objectifs : rapprocher le processus de décision des citoyens (démocratie de proximité) et améliorer l'efficacité de l'action publique, répondant mieux aux besoins de la population. Et la culture de la décentralisation, loin d'être une simple décentralisation technique des services de culture et art, elle est le niveau le plus élevé de compréhension de l'approche jusqu'aux actes spontanés.

### 2.2.1. Les forces des instruments juridiques de la décentralisation en RDC

Pour que les entités décentralisées soient de vrais pools de développement du pays, le système de décentralisation doit être encadré par une législation suffisante et rationnelle. L'article 3 de la constitution de la RDC prône la décentralisation comme mode de gestion des entités, donne ses principes et énumère les ETD: la ville, la commune, la chefferie, le secteur.

Aux ressources financières et au budget propre aux ETD, l'article 3 de la constitution donne l'autonomie de gestion ; à l'article 175, la province a droit à 40% des recettes à caractère national à retenir à la source ; les articles 108 à 114, la loi n°08/016 du 7/10/2018 énumèrent: l'impôt personnel minimum, les recettes de participation, les taxes et droits locaux. Le partage est fonction de capacité de production, de la superficie et de la population. L'édit provincial détermine le mécanisme de répartition. Les articles 105, 106 et 107 de la même loi portent sur les ressources financières, du budget de l'ETD et de son contrôle financier<sup>12</sup>.

Pour éviter la multiplicité et la redondance fiscales à divers échelons de l'organisation administrative de l'État et redynamiser la rationalisation fiscale, l'ordonnance-loi 18-004 du 13 mars 2018 fixe la nomenclature fiscale des provinces et des ETD ainsi que les modalités de leur répartition en réduisant le nombre d'actes générateurs par rapport à la loi de 2013.

- 
- Loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces, telle que modifiée par Loi organique n°19-037 du 29 septembre 2018,
  - La loi n° 16/001 du 03/5/2016 fixant organisation et fonction des services publics du pouvoir central, des provinces et des ETD

<sup>11</sup> Union Africaine. La charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, gouvernance et développement local 23<sup>ème</sup> session ordi, Malabo, Guinée Equatoriale, 27/06/2014 ratifié par la loi n°08/016/2018, articles 1008 et 114

<sup>12</sup> L'article 105 stipule que les ressources financières d'une entité territoriale décentralisée comprennent les ressources propres, les ressources provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces, les ressources de la Caisse nationale de péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles. L'entité territoriale décentralisée établit les mécanismes propres de leur recouvrement. L'article 106, renchérit que le budget d'une entité territoriale décentralisée est intégré en recettes et en dépenses, dans le budget de la province en conformité aux dispositions de la loi de finance. L'article 107 retient que les comptes d'une entité territoriale décentralisée sont soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes.

Tableau I. Comparaison des actes générateurs dans la nomenclature de 2013 à 2018

Libellés 2013	Nomenclature <sup>13</sup>	Libellés 2018	Nomenclature 2018 <sup>14</sup>
Taxes	4	Impôts droits et taxes d'intérêt communs	114
Droits	58	De compétences provinciales	24
Redevance	18	Compétence de Ville	38
Autres recettes	2	Compétence de Commune	34
Taxes spécifiques	32	De Chefferie et de Secteur	39
Autres taxes	175		
<b>Total</b>	<b>289</b>		<b>249</b>

Ce tableau renseigne sur la réduction du nombre des libellés des faits générateurs passés des recettes publiques de 289 l'an 2013 à 249 l'an 2018 soit 14% de taux de réduction.

### 2.2.2. Quelques faiblesses relevées des instruments juridiques de la décentralisation

Ce sont les questions et problèmes posés par la population autour de la décentralisation et qui ne trouvent pas de réponses dans la législation en vigueur par absence ou par silence de la loi (*vide juridique*), par la confusion et par l'incohérence de certaines dispositions légales par rapport à la réalité sur terrain (*inadaptation juridique*). Ainsi nous avons, à propos de :

**2.2.2.1. Vides juridiques :** Une loi organique n°08/016 du 7/10/2008 qui donne des dispositions applicables aux ressources financières, mais trop limitée pour les ressources humaines et techniques ; même vide senti à l'absence d'une législation à la fonction publique locale

L'article 15 de la loi organique n° 10/011 du 18/10/ 2010 dit que l'Administrateur de Territoire dispose des services et agents de carrière de l'Etat et de Province. Or, les agents des ETD sont nommés et payés par l'Etat à la fonction publique nationale. L'absence de la fonction publique locale vire ces agents à mieux obéir à l'Administrateur qu'à leurs autorités des ETD ; même vide juridique aux services techniques décentralisés : zones de santé. Ils vont au-delà des limites administratives ETD ; se dérogeant de rendre compte aux autorités des ETD plutôt aux administrateurs des territoires, autorités déconcentrées.

**2.2.2.2. La confusion juridique :** L'interprétation de l'article 10 de la loi organique n° 10/011 du 18/5/2010 et de l'article 73 de la loi n°8/016 du 7/10/2008 alinéa 2 créent une confusion entre l'Administrateur de territoire et les autorités des ETD quant au suivi de l'entretien des routes locales, la nomination et la relève des attributaires travaux d'intérêt local<sup>15</sup>.

La confusion de deux régimes désignant les autorités des ETD (élection et nomination) entretenue par l'article 126 de la loi organique n°08/016 du 07/10/2008 qu'en attendant l'organisation des élections urbaines, communales et locales par la commission électorale nationale indépendante, les autorités des différentes ETD actuellement en poste sont gérées conformément aux dispositions du Décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales. Cette situation, crée non seulement l'« incompatibilité » dans la désignation des autorités locales mais aussi fait

<sup>13</sup>Ordonnance-loi 13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des entités territoriales décentralisées, ainsi que leurs modalités de répartition, Journal officiel de la RDC, 54ème année, n° spécial, pp.1-20.

<sup>14</sup>Ordonnance-loi 18-004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la province et de l'entité territoriale décentralisée, ainsi que les modalités de leurs répartitions. Journal officiel 59ème année n° spécial, pp.28-54.

<sup>15</sup> l'article 10 de la loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 qui énumère les attributions de l'Administrateur précise aussi qu'il veille à l'entretien des réseaux routiers d'intérêt national et local et à l'implantation des poteaux de signalisation des ponts et rivières ainsi que des agglomérations. L'article 73 de la loi n°08/016 du 7 Octobre 2008 à son alinéa 2 stipule que le Conseil de Secteur ou de Chefferie délibère sur les matières d'intérêt local, notamment, la construction, l'aménagement et l'entretien des voies d'intérêt local ; l'organisation des péages au profit de l'entité conformément à la législation nationale ; l'aménagement, l'organisation et la gestion des parkings de l'entité ; l'organisation du service de cantonner.

chevauchement de deux régimes juridiques contradictoires », l'un consacrant la « nomination » et l'autre l' «élection » desdites autorités<sup>16</sup>.

- 2.2.2.3. **L'inadaptation juridique** : La coexistence de deux entités territoriales décentralisées (la ville et la commune) sur un même espace territorial et population crée une quadruple taxation (taxes nationales, Provinciales, urbaines et municipale) : tracasserie et asphyxie.

L'article 79 de la loi n°08/016 du 7/10/2008 alinéa 2 indique que le collège exécutif de Chefferie se compose du Chef de Chefferie à la coutume et de trois Echevins désignés par le Chef de Chefferie par compétence, crédibilité et représentativité communautaire et est soumise à l'approbation du Conseil de Chefferie. La désignation de l'ensemble du collège est nommée : une pratique qui remet en cause les principes de la démocratie.

### III. DISCUSSION DES RESULTATS

La décentralisation est une gestion territoriale de proximité de la dualité *pourvoir-citoyen*. Elle couvre, selon Théodore Trefon<sup>17</sup>, quatre vertus capitales : l'efficacité administrative et la bonne gouvernance, la démocratie et la participation, la reconnaissance et prise en compte des identités locales, et l'aide à la transformation des conflits. En ce sens, elle est un enjeu important du développement local et la démocratie participative des pays sous-développés dont la RD Congo où plus de 70% de la population vie en milieu rural (chefferies-secteurs). Le choix de la décentralisation en RDC, était aussi motivé par le développement participatif.

En dépit des instruments juridiques favorables aux objectifs de la décentralisation, des discours politiques rassurants, sans congrès ; les pratiques des acteurs en déphasage avec les théories sont l'un des obstacles majeurs au processus de l'efficacité de la décentralisation.

Conçue à la vision et le pouvoir provincial, la décentralisation matérialiserait cette dynamique progressive et faire les ETD des véritables incubateurs pools du développement. La décentralisation vise la rationalité et l'efficacité pour une grande productivité des services publics et des biens aux populations locales. Elle repose sur une gestion par les administrés des affaires les concernant le plus directement, et constitue un projet politique pour impulser un programme de développement économique et social intraverti<sup>18</sup>. Mais, les acteurs locaux ne s'adaptent pas, faute des capacités préalables des responsabilités les activant au standard. Une prise de conscience et un changement des mentalités dans le chef des acteurs s'imposent.

L'accompagnement financier de la décentralisation tel que défini par les instruments juridiques reste inféodé aux humeurs politiques. *Au lieu de la retenue à la source de 40% des recettes en caractère national*, le pouvoir central inventa le concept non constitutionnel de *rétrocession*. Les moyens ne suivent pas les responsabilités.

Partant, les pratiques centralisatrices qui heurtent l'évolution de la décentralisation sont entre autre : la nomination des animateurs des ETD pour non organisation délibérée des élections locales, la substitution de la retenue à la source de 40% en rétrocession des recettes à caractère national, la planification non conciliée des activités de développement à la base cas du programme de développement de 145 territoires « PDL145T », la non exécution du budget de la caisse nationale de péréquation par le pouvoir national. En outre, le même pouvoir centrale cache son détournement et son incompétence la situation sécuritaire marquée par la prolifération des groupes armés locaux et étrangers, les conflits de pouvoir des successeurs et identitaires, etc.) et le conflit des compétences ne favorisant pas l'évolution du processus de l'application de la décentralisation : pire absence d'une volonté politique du pouvoir central.

#### 3.1. La volonté politique du pouvoir central d'étouffer la décentralisation

Pour la mise en œuvre d'une réforme publique, la planification stratégique, l'action place d'une structure d'exécution et des instruments juridiques ne suffisent pas si le pouvoir en place n'y met pas la bonne volonté. L'arsenal juridique d'asseoir la décentralisation reste impuissant et toujours controversé par la volonté des acteurs.

Trois pratiques centralisatrices et subversives aux prescrits de la décentralisation prouvent le manque ce volonté politique à savoir la :

- rétrocession irrégulière aux ETD des 40% au lieu et place de la retenue à la source ;

<sup>16</sup> Kalokola, A. M. la gouvernance démocratique des entités territoriales décentralisées en RC Congo. *Ijrdo*, Vol 3, 2018, P3.

<sup>17</sup> Trefon, T. *réforme au congo (RDC) Attentes et désillusions*. l'Harmattan, Paris, 2009.

<sup>18</sup> Ilango, J. L. La décentralisation territoriale et le développement des entités locales en RD Congo, Kinshasa 2013, p. 108.

- non organisation comme prévue des élections locales, municipales et urbaines ;
- non libération des fonds de la caisse nationale de péréquation budgétisés chaque année.

### 3.1.1. La rétrocession ou la retenue à la source, une pratique controversée

Pour la retenue à la source devenue rétrocession, à ces 40% à retenir, 10% serviraient dans la caisse nationale de péréquation à financer les investissements et les recettes propres. Pour le constituant, ces moyens permettraient aux provinces et aux ETD de faire face aux charges liées aux compétences qui leur sont dévolues. Doté d'abord la province, à son tour rétrocéderait aux ETD les 40% et 10% de ces fonds venus du Gouvernement. Une loi de la finance est votée chaque année au parlement, promulguée par le Président de la République. Mais, le budget des ETD dénote des irrégularités expliquant la mauvaise volonté politique.

Tableau II. Rétrocession des frais de rémunération, fonctionnement et investissement<sup>19</sup>

Année	Rémunération / FC	Fonctionnement / FC	Investissement / FC	Total en FC
2021	1 997 053 399 552,00	392 278 346 341,00	1 176 835 039 022,00	3 566 166 784 914,00
2022	244 036 955 828,00	447 837 398 544,00	1 644 450 024 272,00	4 536 324 378 645,00
2023	3 452 825 641 748,00	738 321 975 634,00	2 931 491 761 597,00	7 122 639 378 979,00
<b>Total</b>	<b>5 693 915 997 128,00</b>	<b>1 578 437 720 519,00</b>	<b>5 752 776 824 891,00</b>	<b>15 225 130 542 538,00</b>
<b>Proportion</b>	<b>37,4%</b>	<b>10,4%</b>	<b>37,8%</b>	

La rémunération repris dans le tableau justifie le paiement des agents de la fonction publique affectés en province et dans des ETD et les investissements sont des interventions du pouvoir central à travers divers projets. Les fonds de la rémunération et des investissements ne sont pas perçus par les provinces et les ETD. Seuls les fonds de fonctionnement arrivent en province, rarement aux ETD. La grande partie des fonds de la rétrocession sont consommés dans les investissements (37,8%) et les rémunérations (37,4%) décidés par le pouvoir central. L'unique rubrique de fonctionnement perçue par les provinces et les ETD représente 10,4%. Cette réalité dénote que la rétrocession est réalisée et consommée par le pouvoir central.

Tableau III. Taux d'exécution du budget de la rétrocession pour l'an 2021, 2022 et 2023

Année	Base de calcul (Recettes courantes déduites des frais financiers et de la dette publique)	40% calculé en FC	40% rétrocédé (doc N°2 exposé général des lois de finance 2021, 2022, 2023)	écart	Taux
2 021	8 915 416 962 286,00	3 566 166 784 914,40	3 566 166 784 914,00	0,40	100%
2 022	11 428 104 625 124,00	4 571 241 850 049,60	4 536 324 378 645,00	34 917 471 404,60	99,2%
2 023	25 821 166 492 211,00	10 328 466 596 884,40	7 122 639 378 979,00	3 205 827 217 905,40	68,96%
<b>Tot</b>	<b>46 164 688 079 621,00</b>	<b>18 465 875 231 848,40</b>	<b>15 225 130 542 538,00</b>	<b>3 240 744 689 310,40</b>	<b>82,45%</b>

Au regard du tableau, le taux de réalisation de 82,45% de rétrocession est la preuve que les moyens destinés à la rétrocession sont bel et bien libérés par le gouvernement central. Reste de savoir la traçabilité et la destination. Au fait, ce qu'il faut retenir, les fonds de la rétrocession assignés passent par les lignes budgétaires des plusieurs administrations du pouvoir central à la base, où ils sont détournés ; l'impunité s'y érigeant aussi en causes.

### 3.1.2. La caisse nationale de péréquation dans les oubliettes

Malgré sa prévision à chaque budget de l'Etat à l'avènement de la décentralisation, les ETD n'ont jamais reçu les 10% censés venir de la caisse nationale de péréquation destinés à leurs investissements. Ces irrégularités exposent triple violation de la loi par le gouvernement central, notamment article 175 de la constitution, la loi organique n°08/016 du 7/7/ 2008 et la loi de finance de chaque année. C'est encore une preuve de manque de volonté politique.

Tableau IV. Présentation de la situation de la caisse de péréquation de 2021, 2022 et 2023

Année	Prévision budget Péréquation	Paiement	Exécution	Réf
2021	445770848114	0	0%	Projet de loi de reddition des comptes de la loi de finance de l'exercice 2021, tome 1, vol 5 p33
2022	11428104625	0	0%	Exposé général du projet de loi de finance pour l'exercice 2023, document 2.

<sup>19</sup> AN. Projets de loi de finance exercices 2022, 2023 et 2025, document N°2, Kinshasa, Septembre 2021, 2022, 2024.

2023 1780659844744	156342407	0,01%	Projet de loi de reddition des comptes de la loi de finance 2023, tome1, vol 5 p68
--------------------	-----------	-------	--

Au fait, la caisse nationale de péréquation est toujours budgétisée mais jamais payée. Même à l'exercice 2023, sur le montant affecté, il a été révélé une erreur corrigée au rapport de la commission économique et financière (ECOFIN) de l'Assemblée Nationale (AN, 2024),

### 3.1.3. *Les réalités voilées de l'insuffisance des moyens financiers de la décentralisation*

Craignant la charge des organes délibérants et exécutifs des ETD, la constitution et les différentes lois relatives aux élections locales n'ont jamais été appliquées, sauf l'essai aux élections urbaines des chefs-lieux des provinces à décembre 2023. Cela foule aux pieds, les principes de la libre administration et l'autonomie des provinces et des ETD dans la gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. Si les élections locales auraient eu lieu, (en 2023-2024), la loi sur la répartition des sièges votée et promulguée à 2023 montre la charge que la République prendrait : 500 députés nationaux, 109 Sénateurs et 715 députés provinciaux. Il s'ajouterait celle des 7334 conseillers de 478 Secteurs et 239 Chefferies, 2323 conseillers municipaux de 137 communes et 548 conseillers de 30 villes de 4 conseillers la commune. A ceux-ci s'ajoutent les collègues : 30 urbains, 478 des secteurs et 239 des Chefferies et 137 des communes. Soit 904 autres organes délibérants et exécutifs.

Toujours plongé dans les pratiques centralisatrices, le pouvoir central se charge du personnel quand l'alinéa2 de l'article 3 de la constitution stipule que les provinces et les ETD jouissent de la libre d'administration et autonomie de gestion des ressources économiques, humaines, financières et techniques. Par cette disposition, chaque province et ETD prendrait en charge son personnel. « Cette crainte fait augmenter la charge de l'Etat, ignorant l'apport et le rôle que ces ressources humaines jouent dans la gouvernance locale et leur production en termes de mobilisation des recettes locales et de contrôle de gestions des moyens mobilisés<sup>20</sup>.

Le fonctionnement des organes délibérants des ETD joue notamment un triple rôle :

- En organes délibérants, ils sont une réelle pression au pouvoir central de libérer le 40% ;
- Du contrôle permanent, sont une pression de bonne gestion des ressources et revenus ;
- Comme représentation locale, ils mobilisent la population aux projets de développement.

### 3.1.4. *Nomination controversée des animateurs des ETD*

De 2006 à fin 2023, les organes délibérant n'existant pas aux ETD, fonctionnant encore avec l'organe exécutif seul, aux animateurs nommés par le pouvoir central, à l'instar du chef de Secteur et le chef de Chefferie désignés par la coutume mais, investis toujours par arrêté ministériel de l'intérieur. Or, à l'article 70 de la loi organique N°08/016 du 7/10/2008, les conseillers du Secteur ou de la chefferie sont élus au suffrage universel, et à leur tour élisent le Chef de Secteur. Malheureusement, cette disposition légale n'a jamais été appliquée. Dans cet état, les animateurs des ETD sont nommés en fonction du Décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales qui, pourtant serait abrogée par la loi n°08/016 du 7/10/ 2008 malheureusement qui conserve encore par son article 120, la disposition qui consacre les pratiques centralisatrices.

« Né dès les années 1960, disent Jean Omasombo et Paule Bouvier<sup>21</sup>, le projet de décentralisation de l'immense RD Congo heurte un manque de volonté politique manifeste, aggravé par les luttes au sommet de l'Etat. Or, les provinces en attendent beaucoup. Seules les élections locales agréeront de compléter l'architecture institutionnelle ». La mise en place des organes délibérants et des exécutifs légitimes reste une nécessité décollant la décentralisation.

## 3.2. *La bagarre des arrêtés qui fait parler les lois*

Alimentées par l'égoïsme politique, certaines décisions administratives sont sujettes des plusieurs controverses. Elles favorisent tantôt les militants des partis politiques, tantôt les élections municipales sont budgétivores avec la charge des élus locaux.

Faute des élections locales en 2023, deux ministres avaient simultanément pris des arrêtés contradictoires pour relever et nommer les animateurs des Collectivités Secteurs de la République. En date du 18/7/2023, le Vice-Premier Ministre, Ministre de l'intérieure, sécurité et affaires coutumières, par l'arrêté n°25/CAB/VPM.MININTERSEC/PKK/203/2023 portant nomination des chefs de secteurs de la RDC. Et le

<sup>20</sup> Angeon V et Callois J-M. Fondements théoriques du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité ? in *Économie et institutions* ;(6-7) :19-50 , 2005, P 20.

<sup>21</sup> Omasombo J et Bouvier P. *décentralisation et espace de pouvoir*. Musée royale de l'Afrique centrale, Tervuren, 2014.



27/09/2023, celui de la Décentralisation et réformes institutionnelles, l'arrêté n°03/CAB/MIN/DEC-RI/EMM/2023 portant nomination des Chefs des Secteurs de la RDC. En réaction, par message officiel, le ministre de l'intérieur annula l'arrêté du ministre de la décentralisation. C'est la bagarre des arrêtés fit parler les lois.

A l'article 126 de la loi n°08/016 du 07/10/2008, « En attendant l'organisation des élections urbaines, communales et locales, les autorités des différentes entités territoriales décentralisées actuellement en poste sont gérées conformément aux dispositions du Décret-loi n°082 du 02/7/1998 portant statut des autorités de l'administration des circonscriptions territoriales ». Conformément à l'article 143 de ce décret-loi, le Chef de secteur est nommé parmi les fonctionnaires de l'Etat par le ministre l'intérieur. Malheureusement, l'arrêté du ministre de l'intérieur gagnant le trophée n'a scrupuleusement pas suivi cette procédure.

Enfin, l'insécurité grandissante à l'Est de la RDC a motivé l'application des articles 85, 144 et 145 de la constitution pour la gestion exceptionnelle contre la décentralisation : l'Etat de siège, proclamé par le Président de la République par ordonnance n°21/015 du 3/5/2021 a nommé les autorités militaires et policières à la direction de certaines entités.

### 3.3. Les conflits locaux dans les ETD, une conséquence des pratiques centralisatrices

La décentralisation fait apparaître des nouveaux acteurs sur la scène de gestion des entités jadis gérées par la coutume. Ce changement de système provoqua un mécontentement des anciens dirigeants qui ne peuvent plus se passer des nouveaux dans leur prise de décision. D'où :

- le conflit de pouvoir : les chefs coutumiers qui se sentent dépossédés de leur pouvoir ;
- le conflit identitaire : la démocratie frustre la minorité n'accédant pas au pouvoir ;
- la confusion des compétences entre les autorités des ETD et l'AT (Administrateur de Territoire) ou de la Province, avec le risque d'incompréhensions très élevé.

## CONCLUSION

Au lieu que la loi résolve les conflits de pouvoir aux Chefferies, elle s'abstient des orientations sur la désignation du collège de Chefferie et laisse tout au pouvoir coutumier. En outre, l'exercice du contrôle des Chefs de Chefferie par le Conseil non investi par lui est quasi utopique<sup>22</sup>. De toutes ces faiblesses et le contexte, plusieurs pays d'Afrique et la RD Congo optent pour la décentralisation, réforme substantielle de bonne gouvernance locale et le développement des entités locales<sup>23</sup>.

Cependant, malgré les riches instruments juridiques sur la décentralisation, leur inapplication est un défi gênant. Une révision de la loi organique sur la décentralisation est envisageable en complément et adaptation sociale. L'harmonisation et l'application intégrale des lois, la numérisation et digitalisation fiscales et des contrôles, l'instauration des systèmes de guichet unique de collecte et de redistribution automatique des revenus aux entités locales (EDT) restent les gages de la décentralisation réussie. Une pression populaire parlementaire réputée légale, s'éveillera et s'appliquera au gouvernement, afin d'une décentralisation territoriale effective et productive à faveur de la population.

## BIBLIOGRAPHIE

- AN., E. *Projet de loi portant reddition des comptes de la loi de finances N°22/071 de 2022*
- AN., *Loi de finance exercices 2022, 2023 et 2025, document N°2, Kinshasa, septembre 2021, 2022, 2024.*
- ANGEON V. et CALLOIS J-M., *Fondements théoriques du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité ? In Économie et institutions ;(6-7) :19-50 , 2005P 20*
- CLAINCHE (Le) M., *Centralisation-décentralisation, In Encyclopédie du management public, Paris, PUF, 2023*
- ILANGO-BANGA, *Décentralisation chaotique en République Démocratique du Congo. Paris, L'Harmattan, 2018.*
- KALOKOLA, A. M., *la gouvernance démocratique des entités territoriales en RC Congo. Ijrdo, Vol 3, 2018*
- LIEGEOIS M. *Décentralisation en RD Congo, enjeux et défis. GRIP, Bruxelles, 2008/1.*
- MACE A., *Dialectique générale et dialectique restreinte : le Marxisme avec la nature, Paris, PUF, 2921,*

<sup>22</sup> Loi n°082 du 02/7/1998 'art 82 : le Chef de Chefferie ne répond pas de ses actes devant le Conseil de Chefferie. Pas d'acte qui produit d'effet s'il n'est contresigné par un Echevin qui, s'en rend seul responsable devant le Conseil de Chefferie.

<sup>23</sup> Omasombo J et Bouvier P. *Op Cit*, p123.

- OMASOMBO et BOUVIER, *décentralisation et espace de pouvoir*. Musée royale de l'Afrique, Tervuren, 2014.
- POILITZER G. *Principes élémentaires de Philosophie*, éd. Sociales, Paris, 1972, pp. 59-84
- POLITZER G. *Principes fondamentaux de philosophie : méthode dialectique marxiste*, Paris, éd. Sociales, 1988
- TREFON T., *La réforme au Congo (RDC) Attentes et désillusions*. In *Cahiers africains*, n°75, Paris, L'Harmattan, 2009.
- TREFON T., *reformé au congo (RDC) Attentes et désillusions*. Paris, L'Harmattan, 2009.
- U.A., *Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, gouvernance et développement local* 23<sup>ème</sup> session ordi, Malabo, Guinée Equatoriale, 27/06/2014 ratifié par la loi n°08/016/2018
- VERHAEGEN B., *Introduction à l'histoire immédiate*, Gembloux, Du Culot, 1974, p.180.