

CONFIGURATION TERRITORIALE DECENTRALISEE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : APPROCHE DE DEVELOPPEMENT ET FIN DU POUVOIR COUTUMIER ?

Prof Dr. Fabien MAOMBI MUSHI Fabien
Expert-Comptable Fiscal Agréé

mamufabien@gmail.com

Résumé :

En République Démocratique du Congo, la décentralisation est une dérivée de l'article 3 de la constitution de 2006, il stipule que les provinces et les Entités territoriales décentralisées sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux (Constitution de la République Démocratique du Congo, 2006).

Les principaux objectifs de la décentralisation comme mode d'organisation se résument en deux :

- *Promotion du développement local et régional, il faut donc favoriser l'émergence d'initiative au niveau des différents acteurs et la mise en place d'un nouveau cadre du développement à partir des préoccupations, des ressources et du savoir-faire des populations locales ;*
- *L'approfondissement du processus démocratique : à ce niveau, il s'agit d'adapter l'administration et plus généralement le cadre institutionnel aux objectifs et aux exigences du pluralisme politique en permettant l'émergence d'une démocratie locale (KALIFA M. P., in Penser pour agir, 2007).*

La décentralisation peut revêtir deux formes principales :

- *La première intéresse les collectivités locales et est qualifiée de décentralisation territoriale ;*
- *La seconde forme de décentralisation consiste dans la décentralisation technique ou encore fonctionnelle, voire par services.*

À travers ce qui précède, les interrogations suivantes en sont retenues :

- *« La politique de la décentralisation peut-elle conduire au développement de la République Démocratique du Congo ? »*
- *À qui profite la décentralisation des Entités Territoriales en faveur de la mairie de Bukavu ?*

À première vue, la décentralisation réelle contribuerait au développement de la République Démocratique du Congo si les dirigeants, les investisseurs, tous et chacun prenaient en main, par la tête et à cœur que les intérêts de la nation passent avant ceux qui sont particuliers.

La politique de décentralisation de la mairie de Bukavu pourrait être un des piliers du développement si l'affectation des ressources pour son lancement effectif était un des priorités de la gouvernance pour les aspects communautaires pour le développement endogène.

Le choix opéré dans le cadre de ce thème se fonde sur des observations quotidiennes en tant que citoyen appelé de temps en temps à participer à la consommation des biens et services produits que le pays produit ou importe auprès des autres pays.

Cette étude a, comme tout autre travail scientifique, obligé une certaine démarche qui a fait recours à la méthode d'analyse du contenu.

C'est grâce à cette dernière que nous avons analysé, recoupé et interprété les renseignements recueillis ; cette méthode a été complétée par deux techniques, notamment la technique documentaire et l'observation.

Mots-clés : *configuration, décentralisation, développement et coutumier.*

Abstract:

In the Democratic Republic of the Congo, decentralization is a derivative of article 3 of the 2006 Constitution, which stipulates that provinces and decentralized territorial entities have legal personality and are managed by local bodies (Constitution of the Democratic Republic of the Congo, 2006).

The main objectives of decentralization as a mode of organization are summarized in two parts:

- *Promoting local and regional development, it is therefore necessary to promote the emergence of initiatives at the level of the various actors and the establishment of a new development framework based on the concerns, resources and know-how of the local populations;*
- *Deepening the democratic process: at this level, it is a question of adapting the administration and more generally the institutional framework to the objectives and requirements of political pluralism by allowing the emergence of a local democracy (KALIFA M. P., in *Penser pour agir*, 2007).*

Decentralization can take two main forms:

- *The first concerns local authorities and is described as territorial decentralization;*
- *The second form of decentralization is technical or functional decentralization, or even service-based decentralization.*

In the foregoing, the following questions are raised:

- *"Can the policy of decentralization lead to the development of the Democratic Republic of Congo?"*
- *Who benefits from the decentralization of the Territorial Entities to the Bukavu Town Hall?*

At first glance, real decentralization would contribute to the development of the Democratic Republic of the Congo if leaders, investors, everyone took in hand, with the head and at heart that the interests of the nation come before those who are particular.

The decentralization policy of the Bukavu City Hall could be one of the pillars of development if the allocation of resources for its effective launch was one of the priorities of governance for the community aspects for endogenous development.

The choice done as part of this topic is based on daily observations as citizen conscript from time to time to participate in the consumption of property and produced services which the country produces or imports to other countries.

This study, like any other scientific work, required a certain approach that used the method of content analysis.

It was through the latter that we analyzed, cross-referenced and interpreted the information collected; this method was supplemented by two techniques, namely documentary technique and observation.

Keywords: *configuration, decentralization, development and customary.*

Classification JEL : *R5, R58.*

Introduction

En République Démocratique du Congo, la décentralisation est une dérivée de l'article 3 de la constitution de 2006, qui stipule que les Entités territoriales décentralisées sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux (Constitution de la République Démocratique du Congo, 2006).

Les Entités Territoriales Décentralisées sont la Province, le District, la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et technique (Présidence de la République, constitution de la RDC).

La planification du développement, la programmation et les mécanismes de gestion des ressources sont opérationnels et performants dans les provinces et les Entités Territoriales Décentralisées (ETD).

Les indicateurs nationaux de la Gouvernance et le développement des institutions passent à travers les aspects ci-après afin de consolider la paix et Renforcement de la démocratie :

- Taux de satisfaction de la population pour les services publics ;
- Pourcentage des institutions mises en place et fonctionnelles conformément à la constitution de 2006 ;
- Pourcentage du budget national alloué et décaissé en faveur des services sociaux de base.

La mise en œuvre de la décentralisation est une des solutions durables à la stabilisation sociopolitique de la RDC. Elle permet d'impliquer les autorités à la base dans la gestion d'un pays qui a connu des décennies de forte centralisation. Mais le processus de décentralisation se poursuit actuellement à un rythme lent.

Les textes essentiels existent et une cellule technique d'appui-conseil a été mise en place pour conduire cette réforme majeure, mais les citoyens n'en perçoivent pas encore les retombées. Le blocage du processus est lié aux difficultés de transfert de compétences et de ressources entre les trois niveaux de pouvoir (central, provincial et local). Sur le plan du financement de la décentralisation, en dépit des textes de lois (Constitution et lois organiques) les provinces et les ETD éprouvent des difficultés à assurer le financement de leurs budgets. Les ressources suffisent à peine à financer le fonctionnement des services provinciaux et locaux. De plus, selon les régions, le processus est mal perçu par la population.

Raymond GUILLIEN et Jean Vincent (2003), définissent, dans leur manuel « Lexique des termes juridiques », la décentralisation, comme étant un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer soi-même sous le contrôle de l'État, en la dotant de la personnalité juridique, d'autorité propre et des ressources. Ce livre souligne qu'il existe également la décentralisation industrielle qui constitue la politique tendant, dans le cadre de l'aménagement du territoire, à inciter les entreprises, à s'installer dans les régions géographiquement insuffisamment industrialisées.

La décentralisation est l'action de décentraliser, son résultat signifie que la gestion administrative d'une région est remise à des autorités locales élues (et non à des agents nommés par le pouvoir central)

La décentralisation se caractérise par l'existence d'autorités autres que celles qui, non seulement détiennent certains pouvoirs de décisions administratives, mais encore jouissent d'une autonomie personnelle à l'égard du pouvoir central ; la Décentralisation Territoriale fait que les Entités qu'elle concerne ne soient plus de Simples circonscriptions ou simples fonctions géographiques de l'État, sans personnalité juridique, mais plutôt des personnes administratives ou personnes morales de droit public, avec les attributs de la personnalité juridique, c'est-à-dire de posséder un patrimoine propre distinct de celui du pouvoir central ;

d'établir et d'avoir un budget autonome, d'exercer des prérogatives de puissances publiques, d'ester en justice, de prendre des décisions rapides, adaptées aux circonstances et en pleine connaissance des besoins des administrés dont elle se trouve rapprochée (Loi no 95-005 du 20 décembre 1995).

Les principaux objectifs de la décentralisation comme mode d'organisation se résument en deux :

- La promotion du développement local et régional, il faut donc favoriser l'émergence d'initiatives au niveau des différents acteurs et la mise en place d'un nouveau cadre du développement à partir des préoccupations, des ressources et du savoir-faire des populations locales ;
- L'approfondissement du processus démocratique, à ce niveau il s'agit d'adapter l'administration et plus généralement le cadre institutionnel aux objectifs et aux exigences du pluralisme politique en permettant l'émergence d'une démocratie locale (KALIFA M. P, 2010).

➤ *Formes de décentralisation*

La décentralisation peut revêtir deux formes principales. La première intéresse les collectivités locales et est qualifiée de décentralisation territoriale. Dans ce cas, les habitants de la commune, du département ou de la Région règlent leurs affaires administratives par l'intermédiaire de leurs représentants élus (le conseil municipal et son maire, les conseils généraux et régionaux avec leurs présidents). Toutefois, pour éviter toute dérogation au principe de l'indivisibilité de la République, les collectivités locales sont placées sous la surveillance d'un délégué du gouvernement (le Gouverneur de province) qui est chargé de vérifier a posteriori la légalité de leurs décisions. En cas de besoin, il a pour mission de saisir le juge compétent qui statue sur la légalité des actes contestés. Le développement de la démocratie locale implique la promotion de cette forme de décentralisation.

La seconde forme de décentralisation consiste dans la décentralisation technique ou encore fonctionnelle, voire par services. Elle correspond à la formule de l'établissement public (université, hôpital). Généralement rattachées à une collectivité publique dont elles constituent un prolongement, ces personnes morales de droit public, distinctes de l'État et des collectivités territoriales, sont soumises au principe de spécialité. Elles ont une vocation spéciale, limitée à la gestion du service qui leur a été confié (pour l'université par exemple, il s'agit de l'enseignement supérieur et de la recherche). Bénéficiant d'une autonomie administrative, ces établissements publics disposent d'organes propres (conseil d'administration, directeur), sont dotés d'un budget autonome, peuvent introduire des recours en justice, ou encore recevoir des dons et des legs en relation avec leur spécificité. Ils sont toutefois soumis à un contrôle dit « de tutelle », exercé par la collectivité de rattachement. S'exerçant sous le contrôle du juge, la tutelle peut ne porter que sur la légalité du comportement de l'autorité décentralisée ou bien encore sur l'opportunité des mesures prises.

➤ *Déconcentration*

Décentralisation et déconcentration sont des opérations de transfert des pouvoirs de l'État vers des autorités locales.

La déconcentration correspond à un transfert de décision de l'administration centrale vers ses relais locaux ou régionaux alors que la décentralisation correspond à un transfert d'attributions de l'État à des collectivités territoriales, juridiquement distinctes de lui.

La déconcentration débouche sur une redistribution du pouvoir de décision au sein d'une même institution. Le pouvoir détenu par les autorités administratives les plus élevées dans la hiérarchie interne d'une institution (les ministres) est transféré en partie à des autorités qui leur sont subordonnées (par exemple, les préfets). Les attributions de l'autorité qui déconcentre ne sont pas réduites puisque globalement la masse des affaires relevant d'elle reste la même.

Sur le plan historique, la déconcentration se développe en réaction à la concentration administrative. Elle est ainsi à l'origine de la création de l'institution préfectorale en l'an VIII, qui permet aux ministres de se défaire d'un certain nombre de leurs attributions. De nos jours, elle reste très pratiquée, suivant le principe selon lequel la déconcentration doit constituer le droit commun des interventions de l'État. Les administrations centrales n'ont vocation à intervenir que dans la mesure où l'exécution de la loi ne peut être déléguée à un échelon territorial quelconque.

2. Historique de la décentralisation en R.D. Congo

La question de la décentralisation est souvent apparue en R.D. Congo sous forme d'un débat autour de la forme de l'État (Fédéral ou unitaire). Ce débat date de la période coloniale, au lendemain de la 1ère guerre mondiale en 1933 qui a connu plusieurs étapes jusqu'à 1959 avec les colonisateurs. Mais aussi, après eux avec le régime du maréchal MOBUTU de 1965 à 1988.

Il sied de signaler qu'on ne peut pas parler de la décentralisation en RD Congo sans faire allusion à la loi VUNDUAWAWE de 1982, qui est venue apporter des innovations au processus déjà entamé en élargissant le champ d'application de la décentralisation aux provinces et territoires qui du reste n'étaient que des simples circonscriptions administratives. Quant à l'actuelle loi sur la décentralisation qui s'appuie sur le décret-loi n° 98-081 du 02/07/1982, nous remarquerons qu'il y a changement de la situation dans le sens qu'elle édicte que les Entités territoriales décentralisées et les provinces jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques humaines, financières et techniques (décret-loi n° 98-081 du 02/07/1982).

L'organisation territoriale, politique et administrative de la RD Congo a connu diverses réformes depuis l'époque de l'État Indépendant du Congo (1885-1908) jusqu'à nos jours en passant par la période coloniale belge (1908-1960). Plusieurs ajustements et réajustements dans le sens de la centralisation, de la décentralisation, de la réduction et de l'augmentation du nombre des Entités territoriales ainsi que leurs appellations n'ont pas manqué de laisser des traces dans l'évolution historique de l'État Congolais. Ces changements ont toujours été déclarés fondés sur l'idée de mettre sur pied un territoire de développement : le souci de bien diviser et subdiviser le territoire national afin de bien gérer pour mieux développer.

Cependant, il est malheureux de constater qu'environ cinq décennies après l'indépendance politique obtenue le 30 juin 1960, cet objectif n'a jamais été atteint, si non dans ses moindres proportions.

D'où le constituant du 18 février 2006 a jugé utile de décréter une nouvelle réforme de l'État qui consacre la répartition des compétences entre le gouvernement central, les provinces et les ETD. C'est cette volonté qui a été matérialisée par un bloc de trois lois appelées « lois sur la décentralisation »

Il s'agit de :

- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ;
- La loi organique n°08/015 du 07 Octobre 2008 portant modalité d'organisation et de fonctionnement de la conférence des gouverneurs de province ;
- La loi organique n° 08/016 du 07 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées (ETD) et leurs rapports avec l'État et les Provinces.

2.1. La décentralisation et le développement en République Démocratique du Congo.

Chaque collectivité territoriale constitue un espace d'initiatives, un niveau de programmation, de réalisation des actions de développement et d'organisation de la gestion et de la fourniture des services publics essentiels qui fondent le développement. La décentralisation est en mesure de favoriser une meilleure adéquation des programmes de développement et des besoins locaux, une mobilisation plus spontanée des ressources.

La dynamique de l'économie locale s'articulera donc autour de :

- La conception d'une approche de développement s'appuyant sur la capacité de mobilisation des ressources locales ;
- La nouvelle répartition des compétences, des ressources et du patrimoine national entre l'État et les collectivités ;
- La réintégration de la dimension spatiale dans l'approche de résolution de partenariat entre les acteurs appuyant le développement local (Coopération décentralisée).

Dans cette approche, on considère l'Entité locale comme un centre de décision, d'initiatives de son propre lendemain tout en n'excluant pas la zone mixte où l'État et le privé se rejoint.

En plus donc de sa fonction régaliennne, l'État et également les Entités décentralisées à leur niveau peuvent stimuler et subventionner soit des sociétés civiles « entreprises privées reconnues comme offrant des services d'intérêt public » soit des entreprises d'économie sociale ou solidaire (cas des coopératives).

Le gouvernement local continuera à organiser et à offrir certains services de base avec les revenus de taxes, créer un cadre fiscal, juridique et infrastructurel pour les entreprises de type coopératif.

C'est sur le même ordre d'idée que la RD Congo, à travers le document stratégique de la décentralisation, focalise son attention sur la promotion de l'économie locale en insistant sur l'encouragement des initiatives locales et le co-développement, le développement d'une approche de partenariat Etat-Province – Entité Territoriale Décentralisée – population pour avancer l'économie locale et, par-là, le développement économique qui pourra s'observer par des améliorations du niveau du revenu de la province Entité qui est confrontée au sérieux besoin de développement.

2.2. La décentralisation

Comme nous l'avons dit plus haut, d'après l'Encyclopédie Wikipedia, la décentralisation est un mode d'organisation de l'État qui consiste à transférer l'autorité, les ressources, les responsabilités politiques, de l'administration centrale vers les organisations subordonnées ou quasi autonomes et/ou vers le secteur privé. Elle implique donc l'abandon par l'autorité centrale d'une partie du pouvoir politique d'autres groupes qui exerceront ces compétences sur une partie bien définie du territoire de l'État dite Entité Territoriale Décentralisée (L'Encyclopédie Wikipédia).

Ces groupes en formes de structures politiques formelles (provinciale, ville, communes, chefferies, secteurs, etc.) ont pour objet la sauvegarde non seulement des intérêts locaux mais aussi des intérêts de l'autorité centrale, et permettent ainsi un développement rapide et général.

Les principaux objectifs de la décentralisation comme mode d'organisation se résument en deux points d'après Paul KALIFA MAGASSOUBA (KALIFA M. P, 2010) :

- La promotion du développement local et régional, il faut donc favoriser l'émergence d'initiatives au niveau des différents acteurs et la mise en place d'un nouveau cadre du développement à partir des préoccupations, des ressources et du savoir-faire des populations locales ;
- L'approfondissement du processus démocratique, à ce niveau il s'agit d'adapter l'administration et plus généralement les cadres institutionnels aux objectifs et aux exigences du pluralisme politique en permettant l'émergence d'une démocratie locale.

En se référant au projet du livre blanc sur la décentralisation, on retiendra la prévalence des objectifs généraux et des objectifs opérationnels.

En parlant des objectifs généraux, deux groupes s'identifient par rapport au citoyen et à l'État en insistant sur la responsabilité des décisions aux citoyens, l'adéquation aux besoins, la cohérence de l'action et des services, la transparence des structures et des responsabilités pour les cas du citoyen et du côté de l'État. Il faut recentrer le rôle de celui-ci, augmenter le rendement administratif et clarifier les relations entre l'État et les collectivités locales.

Quant au document stratégique sur la décentralisation en RD Congo, la stratégie a une double visée :

- Dans sa vie globale, la décentralisation doit contribuer à la promotion du développement humain et la prévention des outils ;

- Dans ses visées spécifiques, 4 axes sont prépondérants à savoir :
 - La bonne gouvernance : il faut créer les meilleurs conditions juridiques et financières pour les ETD ; développer des nouvelles pratiques de gouvernance locale et de responsabilisation dans la gestion du développement provincial et local ; assurer la coordination, assistance technique et conseils des acteurs de la décentralisation ;
 - La promotion de l'économie locale : il faut développer une approche de partenariat Etat-Province-ETD/Population pour booster l'économie locale, encourager les initiatives locales et le co-développement ;
 - L'amélioration des fournitures des services et infrastructures socioculturelles de base : amélioration de la qualité de la livraison des biens et services et des infrastructures socio culturelles de base de proximité dans le cadre d'une politique de proximité ;
 - L'environnement en inculquant la culture de protection permanente de l'environnement.

3. Les principes de base de la décentralisation

Toute réforme de la décentralisation est fondée sur un certain nombre de grands principes sans lesquels ce processus ne peut exister et réussir.

Il s'agit à ce sujet :

- De l'existence des collectivités territoriales créées par la loi ;
- De l'élection des membres des organes dirigeants de ces collectivités ;
- Du transfert des compétences de l'État aux collectivités territoriales ;
- L'exercice par les Entités des compétences transférées ;
- Le contrôle permanent par l'État des actions des Entités territoriales décentralisées.
- La République Démocratique du Congo, quant à elle, à travers sa stratégie sur la décentralisation, met un accent sur les principes dits directeurs dans la poursuite de ce processus en évoquant :
 - L'autonomie de gestion : l'Entité a le droit et la capacité de régler et de gérer au profit de sa population une part importante des affaires publiques ;
 - La subsidiarité entre les différents niveaux de l'administration et des ETD en insistant sur le fait que l'exercice des responsabilités politiques incombe de préférence aux autorités les plus proches des citoyens tout en laissant l'opportunité de tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie pour transférer le problème à une autre autorité ;
 - La redevabilité : les autorités sont obligées de rendre compte aux électeurs et au pouvoir central ;
 - L'efficacité et l'efficience : en évoquant le fait qu'il faut fournir les biens et services absolument nécessaires tenant compte des objectifs et assurer le suivi des performances du secteur public local (audit social), aussi en allouant des ressources limitées au bon usage ;
 - La participation : les citoyens et les organisations de la société sont obligés de

participer à la prise des décisions (planification, programmation, et budgétisation) et aussi au suivi des performances du secteur public ;

- Le partenariat : la promotion du développement économique local et la fourniture des infrastructures, services publics sociaux locaux nécessitant la collaboration du secteur privé mais aussi des organisations communautaires de base ;
- La solidarité entre les provinces : la procédure de péréquation financière pour corriger les effets de la répartition inégale des sources de financement entre les provinces ;
- La durabilité et la pérennité de ressources : elles obligent l'institution de la retenue à la source des 40% ;
- La progressivité et la coordination : l'action du pouvoir central part des unités décentralisées pour assurer une meilleure fourniture des services et des infrastructures.
- Le contrôle : pour faire régulièrement le point sur la progression du processus et rendre affective l'obligation réductionnelle.

4. Les caractéristiques de la décentralisation

Pour déterminer où se place un pays sur l'échelle de la décentralisation, il est important de décrire un certain nombre des points spécifiques, notamment :

- Les décisions doivent être prises par des représentants de la population ;
- L'administration locale doit posséder une personnalité juridique complète, un cachet propre, elle peut entreprendre et faire l'objet d'action juridique ; elle a le droit de disposer de la terre et des propriétés à son nom propre ;
- L'administration doit disposer des moyens financiers suffisants, capables de déterminer ses dépenses et de choisir ses revenus tout en ayant un personnel qualifié ;
- L'administration est décentralisée et doit elle-même établir son budget, l'Entité Territoriale Décentralisée doit exercer habituellement les fonctions d'entretiens de routes, de développement de l'agriculture, de contrôler des marchés locaux et petits commerces, d'urbanisation locale, de distribution d'eau... ;
- Une bonne participation de la population à la gestion des affaires locales ;
- Une autonomie culturelle locale (usages des langues locales par exemple) ;
- Un centre d'initiative d'impulsion des responsabilités et des décisions, de mise sur pieds des programmes et projets de développement justes ;
- Un pouvoir de surveillance limitée du niveau supérieur.
- Le développement de la confiance en soi et des compétences des citoyens toutes catégories confondues et le combat contre la malhonnêteté et la corruption au niveau local.

Plusieurs types de décentralisation sont à signaler et revêtent plusieurs formes dans différents Pays, au sein d'un même Pays ou d'un même secteur.

5. La décentralisation politique

Elle consiste à transférer ou à confier aux citoyens ou à leurs élus plus de pouvoirs de

décisions. Elle est souvent liée au pluralisme politique et au gouvernement représentatif, soutient la démocratisation en donnant aux citoyens ou à leurs élus plus d'influence dans la formation et l'exécution de la politique d'une administration.

Les partisans de ce type de décentralisation se basent sur l'hypothèse que les décisions prises avec une plus grande participation des administrés sont bien fondées et répondent mieux aux besoins des intérêts divers de la société que celles prises uniquement par les autorités politiques centrales, aussi les citoyens connaîtront mieux les élus locaux et ceux-ci connaîtront les besoins et les aspirations de leurs électeurs. Dans cette forme de décentralisation, l'on spécifie principalement la décentralisation administrative : celle-ci vise à refaire la répartition aux différents échelons du gouvernement des responsabilités et des ressources financières pour assurer la fourniture des services publics. C'est effectivement le transfert de responsabilité de la planification, du financement et de la gestion liée à certaines fonctions du gouvernement central et de ses organes vers des unités d'administration sur le terrain, des cellules ou niveaux subalternes de l'administration, des autorités publiques, semi autonomes, des municipalités ou des régions.

Il faudra également retenir que cette sorte de décentralisation peut se présenter sous trois formes à savoir :

- La concentration : souvent utilisé dans l'État unitaire, cette forme de décentralisation exprime le fait que certaines fonctions sont confiées à des services périphériques de l'État. Il y a par exemple des ministères dont les bureaux locaux accomplissent certaines tâches loin de l'administration centrale. En empruntant le langage de la loi relative aux finances publiques, la déconcentration consiste à transférer des attributions, pouvoirs de décisions à des agents du pouvoir central placés à la tête des diverses circonscriptions administratives (Loi N°11/011 du 13 juillet 2011 relatives aux finances publiques). Ces agents représentent donc les intérêts des mandataires centraux dans les régions éloignées de la capitale et agissent sous les prérogatives du Pouvoir Central ;
- La délégation du pouvoir : prise comme forme plus poussée de la décentralisation, la délégation du pouvoir justifie un transfert de processus de prise de décision et d'administration par le gouvernement central vers des organisations autonomes mais que, en dernier ressort doivent lui rendre des comptes ;
- La dévolution : il est question lorsque le gouvernement délègue les fonctions, transfère les pouvoirs de décisions, autorités en matière des finances et de gestion des unités d'administration locales quasi autonomes avec statut de municipalité (Province, Villes, Communes...).

6. La décentralisation des finances

Dans cette forme de décentralisation, on insiste sur le fait que l'exercice efficace des fonctions administratives décentralisées par les autorités locales n'est possible qu'avec des revenus d'un niveau adéquat provenant soit des sources locales, soit de transfert du gouvernement central et que ces instances doivent avoir le pouvoir de décision concernant les dépenses.

Elle peut impliquer les aspects suivants :

- L'autofinancement ou les recouvrements des coûts en faisant payer les usagers pour les services fournis ;
- Le cofinancement ou les arrangements de coproduction par lesquels les usagers participent à la fourniture des services ;
- L'augmentation des recettes locales par les taxes sur les propriétés, les ventes, les impôts indirects ;
- Le transfert des recettes générales vers les administrations locales ;
- Les autorisations aux Entités d'emprunter ou de mobiliser des ressources.

7. La décentralisation économique ou du marché

C'est l'application des stratégies destinées à renforcer le secteur privé, encouragement de partenariats entre acteurs publics et privés. C'est en d'autres termes l'exercice des fonctions publiques par le secteur privé qui transparaît dans la plupart de cas à travers la privatisation ou la délégation.

La centralisation de pouvoir a longtemps caractérisé le système congolais et a handicapé réellement le développement et entraîné le blocage des institutions par la lourdeur de la bureaucratie. La centralisation est le mode d'organisation administrative qui consiste à concentrer la puissance publique entre les mains des gouvernants de l'État et à faire assumer par ceux-ci, généralement depuis la capitale, la gestion de tous les services publics par le truchement d'agents hiérarchisés travaillant sous l'autorité directe du gouvernement en liaison immédiate avec lui et sans pouvoir de gestion autonome. Elle se caractérise par trois faits fondamentaux :

- La concentration de la puissance publique, c'est-à-dire les gouvernants se réservent le monopole de l'émission des règles juridiques liant la collectivité nationale et centralisent à leur profit les moyens matériels et d'en assurer l'exécution.
- L'unicité de la personnalité juridique stipulant que les services centralisés sont soumis à une autorité unique : l'État, la Province, la Communauté et là aucune personnalité distincte n'est reconnue à ces services.
- Le pouvoir hiérarchique avec trois composantes : le pouvoir de substitution, le pouvoir de reformation et le pouvoir d'instruction, l'on retiendra à cet égard que ce pouvoir hiérarchique est exercé sur tous les services d'Etat par les autorités centrales de l'État.

Une chose est sûre au sens des avantages de ce système selon Muyer Oyong : la centralisation est une nécessité politique pour rétablir l'autorité de l'État , pacifier le Pays, assurer la cohésion nationale et l'intégrité territoriale mais elle se révèle impropre avec la lourdeur administrative et la non maîtrise des problèmes locaux par les responsables centraux qui peuvent être induits en erreur par la base.

Il faudra retenir que la centralisation ne peut pas être que limitée car le pouvoir central ne peut pas en effet prendre toutes les décisions et signer tous les actes. Pour cette cause, la centralisation avec décentralisation se révèle comme un outil suppléant en transférant certaines compétences à l'intérieur même de l'administration et en déléguant le pouvoir de

décision à l'échelon local ou régional à des agents du pouvoir qui restent sous dépendance tout en subissant le contrôle du pouvoir central.

CRUTZEN et CUYPERS (1970) ont estimé que la gestion est l'ensemble des moyens qui contribuent à la réalisation des programmes ; ces moyens ou instruments ou secrétariat bien organisés pour fournir rapidement tous les renseignements utiles à la direction, outre la recherche opérationnelle qui est l'ensemble des techniques empruntées à la statistique ainsi qu'aux mathématiques et appliquées à la recherche de la solution optimale d'un problème.

Ces techniques exigent l'emploi de l'Informatique utilisant comme outil, l'ordinateur, peu usuel actuellement dans certaines contrées.

Autant pour l'entreprise privée, la notion d'Administration prônée par Fayol est incontournable dans toute organisation.

Dans les Entités Territoriales Décentralisées, toutes les tâches de la direction deviennent affaire du Bourgmestre qui essaie de déléguer aux chefs des quartiers, des cellules et chefs des services une petite portion du pouvoir. La dernière décision lui revient.

Les Entités Territoriales Décentralisées terrain de notre étude évoluent sans programme. La planification est inexistante, les activités sont routinières, les améliorations sont peu remarquables, et la participation de tous à la prise de décision y fait aussi défaut. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'exécution des décisions piétine.

Pour illustrer nettement ces propos, signalons qu'en ce qui concerne le personnel aucun test d'embauche n'est organisé pour engager les agents des Entités Territoriales Décentralisées en République Démocratique du Congo. C'est la volonté du Bourgmestre qui compte pour importer le choix sur tel ou tel autre agent. Le dossier de l'agent concerné est vite traité en collaboration avec la hiérarchie provinciale.

C'est d'ailleurs la raison fondamentale pour laquelle les agents dits nouvelles unités sont plus nombreux que ceux sous statut, et trop peu d'entre eux (agents nouvelles unités) sont commissionnés par la province. Ils sont utilisés comme agents temporaires, ce qui explique très souvent les mises en place subjectives chaque fois qu'une nouvelle autorité est nommée à la tête de l'Entité. C'est la géopolitique justifiée ! Tout cela a des effets pervers sur le fonctionnement, surtout quand on cherche à vérifier la compétence de ces personnes. De surcroît, les individus se valorisent au mépris de textes régissant la gestion de la chose publique, avec toutes les conséquences que cela engendre sur l'avenir de la République Démocratique du Congo en général (MAOMBI MUSHI Fabien, 2017).

8. Le Développement politique et social des vulnérables

Un autre concept ou approche liée au défi d'une décentralisation réussie est celle qui contribue au renforcement du pouvoir social et politique des marginalisés.

Dans l'ouvrage « Changement politique et social. Éléments pour la pensée et l'action », édité par Enda Graf Sahel en 2005, les auteurs décrivent quatre axes de changement de première

ligne : transformer les régulations, se libérer de l'extraversion, entreprendre des complicités inédites et généraliser l'autonomie reliant les actions des politiciens aux réactions des administrés caractérisées par un climat de méfiance ([http://www. Atol.be/port/drc/](http://www.Atol.be/port/drc/) document consulté le 30/5/2021).

La régulation au sens de production des règles et leur contrôle est au cœur de la vie en société. Changer les règles et remettre en débat les normes conduit inévitablement à refonder la société et ses nombreuses institutions. Reste à découvrir la manière d'y associer efficacement le plus grand nombre afin que cette fonction régulatrice devienne davantage la préoccupation et le fait de tous ou de toutes, ce qui revient alors de facto à jeter les bases d'une véritable démocratie participative, une démocratie qui ne se limite pas à organiser le choix des chefs par les urnes, et pour laquelle la régulation n'est plus l'apanage des seuls élus.

L'extraversion, comme le développent les auteurs, comporte deux dimensions, intérieure et extérieure. Se libérer de l'extraversion extérieure consiste à s'inventer un avenir là où on vit sans pour autant s'enfermer ni s'isoler, en prenant ce qui vient de dehors mais sans s'aliéner, sans se laisser instrumentaliser, sans y perdre son âme, en somme en faisant du « sien » avec ce qui vient des autres, ce qui est la condition d'échanges équilibrés où chacun a quelque chose d'original et de propre à soi à offrir aux autres. Combattre l'extraversion à l'intérieur signifie tout autre chose, en l'occurrence développer la pensée propre, en réalité la pensée critique, celle qui interpelle et s'interroge sur le pourquoi de ce qui se produit autour de soi et en soi. Car il n'existe pas de citoyenneté, ni sans doute d'Etat, sans citoyens éclairés « de l'intérieur », c'est-à-dire capables de se forger une opinion propre détachée des influences claniques, religieuses ou partisanses.

Un des enjeux majeurs dans l'Afrique contemporaine ne réside-t-il pas, en effet, dans l'émergence de sujets politiques capables de contribuer à la création commune que constitue la société ?

Le troisième axe développé dans l'ouvrage conjugue le décloisonnement pour lutter contre toutes les formes d'enfermement social, idéologique, culturel, économique, ... de deux manières : d'une part, créer des liens fonctionnels entre des mondes différents dans une logique de réciprocité et de création de valeur ajoutée, symbolique ou matérielle, ce que les auteurs appellent « l'entreprenariat social », d'autre part, décloisonner les institutions, les réseaux, la communication,... pour favoriser l'intégration dans des cadres inédits. Le décloisonnement doit s'opérer tant à l'échelle de la vie des quartiers qu'à celle des Etats, tant dans les textes que dans les pratiques concrètes. Soulignons que le défi ultime du décloisonnement n'est autre que la paix.

Le dernier axe brise la soumission, construit une « autonomie reliant ». Il s'agit de neutraliser les processus qui inscrivent profondément dans les personnes les postures de soumission ou de domination ainsi que les dispositifs qui assurent la maintenance régulière de telles postures. Une fois encore, chaque personne, chaque institution a une part à prendre dans cette lutte qui a pour finalité ultime de généraliser une autonomie qui relie, c'est-à-dire une autonomie qui mène à être « pour et avec » l'autre, justement parce qu'il est autre, donc potentiellement ressource par la différence qu'il propose.

La bonne gouvernance, au niveau décentralisé, est en parallèle avec le développement d'une

économie sociale et solidaire. La fourniture de services publics afin d'améliorer un bien public n'est plus réservée à « l'État providence » mais cela ne veut pas dire qu'il n'y joue plus un rôle. Au contraire plusieurs études démontrent que la vague de privatisations a eu des effets pervers sur la qualité, la durabilité et l'accessibilité des pauvres à ces services d'intérêt public.

Le groupe d'études des Nations Unies, comme nous l'avions souligné plus haut, reconnaît qu'il existe une zone mixte où l'État et le privé se rejoignent. En plus de sa fonction régaliennne, l'État, et donc également les Entités décentralisées à leur niveau, peut stimuler et subventionner soit des « sociétés civiles » (entreprises privées reconnues comme offrant des services d'intérêt public), soit des entreprises d'économie sociale ou solidaire. (Entreprises de type coopératives).

Le gouvernement local continue à organiser et offrir certains services de base et les finance, c'est-à-dire avec les revenus des taxes. Il peut également, à son niveau, mettre en place une infrastructure de base (de transport, de communication, d'énergie, d'eau, de bâtiments etc...). Il peut surtout créer un cadre fiscal, juridique et infrastructurel propice pour les entreprises de type coopératif.

Le rapport des Nations Unies de mars 2004 souligne qu'il faut « Libérer l'entrepreneuriat : mettre le monde des affaires au service des pauvres », les auteurs reconnaissent la pertinence des entreprises de la sphère public-privé dans les enjeux de développement. Ces initiatives sont nécessaires pour faciliter la coopération et la formation de partenariats entre les acteurs du secteur public et du secteur privé pour élargir l'accès au financement, aux compétences et aux services de base (<http://www.undp.org/port/cpsd/index> consulté le 30/ 5/2021).

« Nous estimons qu'il est d'une nécessité évidente de créer des capacités additionnelles pour surmonter les dysfonctionnements du marché et les asymétries de l'information, apporter des appuis opérationnels pratiques et combler les lacunes des connaissances et faire fonction d'intermédiaire neutre entre des parties dont les intérêts sont en concurrence », déclarent les membres de la Commission dans leur rapport. « Il devrait être possible d'effectuer des apports d'expertise ciblée, d'obtenir des résultats efficaces et d'autonomiser les pauvres pour leur permettre de développer leurs entreprises par des actions directes ».

Dès lors, l'administration locale congolaise, étouffée dans son rôle d'initiateur des projets autofinancés et d'investisseur public, ne peut se contenter que de son rôle d'animateur et d'encadreur, rôle qu'elle peut jouer correctement. La mobilisation des masses laborieuses par l'investissement-travail s'avère une nécessité impérieuse pour enrayer la pauvreté qui sévit dans les entités locales congolaises (Banga, 2010).

Dans la pratique, souligne Pierre Englebert (2011), les provinces et les Entités Territoriales Décentralisées fonctionnent encore largement comme des Entités Déconcentrées.

Bibliographie

- Banga (2010), La décentralisation territoriale et le développement des entités locales en RDC.
- Crutzen A. et Cuypers J. (1970), Economie de l'Entreprise, éd Wesmall Charlier, Belgique.
- Guillieur R. et Vincent J. (2003), Lexique des Termes Juridiques, PUF, Paris.

- Maombi Mushi F. (2017), La gestion optimale des budgets, gage de développement des communes de la ville de Bukavu, thèse de doctorat, Cameroun, juillet.
- Englebert Pierre et alii (2011), Décentralisation, incertitude et despotisme de proximité en République Démocratique du Congo, Californie, USA, première version, mars.
- Constitution de la République Démocratique du Congo (2006), article 3.
- Loi no 95-005 du 20 décembre 1995 portant organisation territoriale, administrative et politique de la République du Zaïre/RDC).
- Décret-loi n° 98-081 du 02/07/1982.
- Loi N°11/011 du 13 juillet 2011 relatives aux finances publiques.
- [http://www. Atol.be/port/drc/](http://www.Atol.be/port/drc/) document consulté le 30/12/2021.
- [http://www. undp.org/port/cpsd/](http://www.undp.org/port/cpsd/) index consulté le 30/ 12/2021.*