

# **La décentralisation en République Démocratique du Congo, approche de développement ou enrichissement de la classe dirigeante ?**

## **Essai sur la Mairie de Bukavu**

**Fabien MAOMBI MUSHI**

Docteur en sciences économiques et de gestion, professeur associé, Institut Supérieur des Finances et Commerce (ISFC), Bagira, RDC

Secrétaire général académique de l'Institut Supérieur d'Études Commerciales et Financières

### **1. Introduction**

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).

Ces Entités Territoriales Décentralisées sont la ville, la mairie, le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques (présidence de la République, constitution de la RDC).

D'après Raymond GUILLIEN et Jean Vincent, dans leur manuel, « *Lexique des termes juridiques* », la décentralisation, c'est 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 de ressources (GUILLIEUR R. et J. VINCENT, 2003).

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 de l'État 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 de 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 n° 95-005 du 20 décembre 1995).

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

- 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., in *Penser pour agir*, 2007).

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 service. 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.

Notre attention dans ce travail porte uniquement sur le thème « la décentralisation en République Démocratique du Congo, approche de développement ou enrichissement de la classe dirigeante ? »

En effet, bien souvent, on cite les facteurs qui font le double visage de la RDC. Il s'agit, d'une part, du fait que cette dernière est le pays potentiellement le plus riche de l'Afrique avec 30 % des gisements mondiaux de cobalt et 10 % des gisements mondiaux de cuivre. Ce pays héberge d'autres matières premières, notamment de l'or, des diamants, de l'uranium et du pétrole, qui pourraient apporter au pays des recettes en milliards de dollars américains (Fabien Maombi Mushi, 2017).

En plus de ces richesses chiffrables, il a la seconde plus grande forêt tropicale de la terre qui est à la base de la biodiversité et du climat stabilisé pour une valeur inestimable pour notre planète.

Pourtant, la RDC est l'un des dix États les plus pauvres. Dix ans d'exploitation, de mauvaise gestion et de guerre ont laissé derrière des blessures profondes.

La survie est devenue un combat quotidien pour tous les congolais, pourtant ce ne sont pas des atouts tant humains que naturels qui manquent pour ce pays. Naturellement, la RDC est un grand pays et potentiellement une grande puissance avec ses soixante-cinq millions d'habitants appelés à devenir quatre-vingt millions d'ici 2025 (Fabien Maombi Mushi, 2017).

À travers ce qui précède, la problématique « la décentralisation en République Démocratique du Congo, approche de développement ou enrichissement de la classe dirigeante », est révélée par les interrogations suivantes :

- « la politique de la décentralisation peut – elle conduire au développement de la République

Démocratique du Congo? »

- À qui profite la décentralisation des Entités Territoriales 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 les intérêts 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 une des priorités de la gouvernance pour les aspects communautaires et 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 que le pays produit ou importe auprès des autres pays.

En effet, la misère indescriptible dans laquelle vit la population congolaise ne peut nous laisser indifférents à l'aube de la mondialisation et face aux potentialités naturelles, humaines et financières dont dispose la République Démocratique du Congo, notre pays.

Cette étude a, comme tout autre travail scientifique, obligé à 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.

## 2. La 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.

La démocratie ne se limite pas aux élections et les éventuelles alternances qui en sont une conséquence. C'est un processus permanent qui doit se développer sans cesse. Qui n'avance pas recule et se fait récupérer par ceux qui occupent à ce moment-là le pouvoir. L'essentiel dans ce processus est le respect de la dualité démocratique. Là où lors des élections et devant la loi, tous les citoyens sont égaux, la question de la participation concerne des acteurs sociaux. Les gouvernements ne s'adressent donc plus à des citoyens, mais à des acteurs sociaux précisément et socialement situés, c'est-à-dire définis par leurs différences. Un programme de développement se négocie entre tous les acteurs, les groupes marginalisés inclus, et ne s'impose pas par une majorité des élus. Dans ce dernier cas, on risque de dériver vers le clientélisme.

Dans le chapitre, « Comment tisser les liens entre décentralisation et développement », Totte M et alii proposent quelques principes généraux qui fondent ou devraient fonder la démocratie, ils

s'inspirent des réflexions de P. Duran qui énonçait cinq principes (Totte M et alii, 2003) :

- Le premier principe concerne la démocratie électorale : il implique l'exercice d'élections libres, la séparation des pouvoirs, des mécanismes de contrôle sur l'action des gouvernants et le respect des minorités.
- Le deuxième principe concerne la démocratie « participative » : il implique la pertinence dans la définition des objectifs, l'efficacité dans leurs réalisations et nécessite donc pour cela l'implication des acteurs non étatiques aux différents stades d'élaboration des programmes.
- Le troisième principe découle des précédents : la démocratie est duale et doit s'envisager en termes de coexistence de logiques différentes : égalité d'une part, équité de l'autre.
- Le quatrième principe : la participation ne se décrète pas, c'est la réalité sociale qui commande la nature et le degré de participation. Elle a besoin de sur-mesure et c'est d'elle qu'il faut partir si l'on cherche des acteurs.
- Le cinquième principe : obligation de gérer la « chose publique » de manière différenciée, en partant de la spécificité des contextes d'action et de la singularité des territoires. Il faut rompre avec l'idée du service public que ne serait qu'une gestion standardisée de situations elles-mêmes standardisables (P.Duran et E.Monnier, avril 1992).

### 3. Les procédures de gestion d'une Entité Territoriale Décentralisée.

L'exploitation du concept d'économie locale aide à comprendre et à faire comprendre comment fonctionne et évolue réellement la société locale (les ménages, les opérateurs économiques et les institutions) et par quelles voies celle-ci peut engager un processus de développement autonome.

C'est pour combler cette lacune et préparer les conditions d'un rendez-vous crédible entre décentralisation et développement que le Secrétariat du Club du Sahel (SCS) et le Programme de Développement Municipal (PDM) ont initié le programme ÉCOLOC. Ce Programme permet aux élus et acteurs locaux de se doter des informations utiles pour identifier les leviers sur lesquels ils peuvent agir afin d'améliorer la compétitivité et la qualité des services sociaux au sein de leurs collectivités. Ce programme inclut une phase d'études, de dialogue social et de concertation, et une phase de promotion économique et de relance des activités entre la décentralisation et développement des capacités, ayant des conséquences pour la programmation<sup>1</sup>.

Monsieur Xavier Furtado (2001) en appelle à la conscience des gestionnaires à prendre conscience des enjeux du développement des capacités dans une dimension de plus en plus importante de la réforme de l'appareil gouvernemental. L'auteur note une tendance à concevoir la décentralisation dans une optique structurelle qui met l'accent sur le cadre légal, de gestion et de responsabilisation. Les efforts déployés en ce sens demeurent importants, mais ils doivent s'accompagner de développement des capacités dans des domaines de base comme la prestation de services de gestion financière, l'évaluation des besoins locaux et la planification stratégique. L'auteur passe en revue certaines clés pour la réussite de la décentralisation, en matière de restructuration et de développement des capacités<sup>2</sup>.

Les représentants des associations de la société civile dans les institutions décentralisées doivent respecter un code de conduite. Un congrès de la société civile lors de la transition n'avait proposé que le délégué en poste politique (BAGENDA.B et MINANI R., mai 1994).

La République Démocratique du Congo, un des pays les plus potentiellement riches en Afrique, se distingue pourtant par de faibles performances par rapport au développement économique et social, à la stabilité et au respect des droits économiques et sociaux. Une des raisons majeures de cette situation semble être la mauvaise gouvernance (*Centre de Droit et de Développement du Congo, mai 2005*).

---

<sup>1</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/21/5/2428084.pdf> consulté le 24 /7/2020.

<sup>2</sup> [http://www.acdicida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment/\\$file/furtado](http://www.acdicida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment/$file/furtado) consulté le 5/6/2020

#### **4. Décentralisation, pauvreté et changement social.**

La décentralisation n'est pas une simple affaire technique ou administrative, elle implique un véritable débat de société. Nos vies, qu'elles soient rurales ou urbaines, sont dominées par de multiples centralités, le marché, le patron, l'État, le parti politique, l'école, ...

Décentraliser veut dire libérer en soi le potentiel de créativité et de coopération inventive : chacun, chacune redevient un centre créateur de sens et d'utilités pour soi et pour les autres.

La lutte contre la pauvreté, le démontage des mécanismes générateurs d'exclusion, la fin de l'exploitation sont conditionnés par le succès d'une décentralisation généralisée à tous les secteurs de la vie. Celle-ci ne sera réussie que si elle déclenche un changement radical de société : briser les mécanismes qui transforment les différences en inégalités, passer d'une logique de compétition à des dynamiques de complémentarité, redistribuer la richesse, transformer la nature et les représentations du pouvoir, penser par soi-même plutôt que croire, se libérer des systèmes basés sur la récompense ou la punition (<http://www.enda.sn/graf/biblio/livres/decentra/decen97.doc> consulté le 24 /05/2020).

#### **5. 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'Etat (Fédéral ou unitaire). Ce débat date de la période coloniale, au lendemain de la première 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 VUNDUAWÉ 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 juillet 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 (Loi VUNDUAWÉ de 1982 décret-loi n° 98-081 du 02/07/1982).

##### **5.1. Les lois sur la décentralisation congolaise.**

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.

## **5.2. 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.
- Une 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 rejoignent.

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 dans le même ordre d'idée que la R.D. 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.

## **5.3. La Mairie**

L'Ordonnance-loi n° 82-006 de 1982 portant les organisations territoriales et administratives en République Démocratique du Congo définit la Mairie comme étant une Entité Territoriale dotée de la personnalité juridique et subdivisée en quartiers (L'Ordonnance-loi n° 82-006 de 1982 portant Organisations Territoriales et Administratives en République Démocratique du Congo).

Elle stipule qu'elle doit être constituée par les organes ci-après :

- Le comité populaire.
- Le conseil de mairie.
- Le président du comité populaire de la Mairie et le Bourgmestre de la Mairie.

Il convient de signaler ici que cette loi a été promulguée pendant la seconde République où le Parti-État, le Mouvement Populaire de la Révolution (MPR), était l'unique à régner et à occuper le monopole sur tout le territoire congolais. Nous devons souligner également qu'après les années 1980,

l'organe délibérant avait été suspendu d'abord pour la Province du Kivu (Ancien Kivu) puis sur toute l'étendue de la République.

Toutefois, nous nous devons de relever les attributions définies par la sus-évoquée loi en son article 102 en indiquant que le Conseil de la Mairie statue par voie de décisions, publiées ou notifiées, selon le cas, par le Bourgmestre de la Mairie conformément à la loi. Cette loi est complétée par celle n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales mais malheureusement, depuis 2006, les trois derniers organes n'ont jamais été institués dans l'ensemble des Entités administratives décentralisées de la RDC, exceptées les provinces (La loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales).

#### **5.4. Le Conseil Communal.**

Le Conseil de la Mairie a le pouvoir de réglementer les matières suivantes considérées comme d'intérêt général pour la Mairie : Voirie, construction, aménagement, entretien des voies urbaines : collecteurs de drainage et d'égoût, construction et aménagement des collecteurs ; entretien des voies urbaines et des routes d'intérêt général dans les limites de la Mairie ; Police de voirie : toutes mesures relatives à la commodité du passage sur les voies urbaines et sur les routes d'intérêt général ;

- Urbanisme : plan d'aménagement intéressant la mairie.
- Domaine : acte de disposition du domaine privé de la mairie.
- Parcs publics complexes sportifs et plaines de jeux de la mairie.
- Marchés publics : aménagement, entretien et gestion des marchés publics d'intérêt local.
- Hygiène, organisation et gestion d'un service anti-incendie de la Mairie.
- Police de spectacles et manifestations publiques.

Les séances du Conseil de Mairie sont publiques à moins que les trois quarts des membres n'en décident autrement. Elles sont obligatoirement publiques lorsque les délibérations ont pour objet le budget, les taxes, les emprunts et les comptes. Ce conseil peut toujours inviter en consultation les personnes dont il estime la présence utile à ses travaux. Ces personnes n'ont pas de voix délibérative.

#### **5.5. Le Bourgmestre de commune**

La commune doit être dirigée par un Bourgmestre placé sous l'autorité hiérarchique du Maire. Contrairement au Conseil Communal, il statue par voie de décision. Il est assisté dans l'exercice de ses fonctions d'un Bourgmestre adjoint qui le remplace en cas d'absence. Ils sont tous nommés parmi les conseillers de la commune.

Dans ses attributions, le Bourgmestre de la commune est à la fois représentant du Conseil Exécutif et autorité locale. À cet effet, il assume la responsabilité de bon fonctionnement des services de l'Etat dans la Mairie et de la bonne marche de l'administration de sa juridiction.

L'article 116 de la loi N°82-006 ci-haut stipule qu'en plus des attributions spécifiques qui lui sont conférées par des textes particuliers, le Bourgmestre exerce les attributions générales suivantes :

- Il veille à l'exécution des lois, des règlements et décisions de l'autorité supérieure ainsi que des décisions du Conseil de Mairie :
- Il veille au maintien de l'ordre public dans la Mairie. À cet effet, il dispose des unités de la Police Territoriale affectées dans la Mairie.
- Il assure l'accomplissement des tâches d'intérêt général afin d'instruire les affaires à soumettre au Conseil de Mairie.
- Préparer et de présenter au Conseil de Mairie le projet de budget de la Mairie, le projet de crédit supplémentaire et de virement des crédits.
- Présenter au Conseil de Mairie les comptes annuels des recettes et des dépenses de la Mairie.
- Publier ou de notifier les décisions du Conseil de Mairie.
- Diriger les services de la Mairie.

- Gérer les revenus de la Mairie, ordonner les dépenses et de surveiller la comptabilité.
- Administrer les établissements de la Mairie.
- Diriger les travaux à exécuter aux frais de la Mairie.
- Administrer les propriétés de la Mairie.
- Représenter la Mairie en justice et d'une manière générale pour toutes les questions d'ordre juridique. Il est l'Officier de l'état-civil, lui et son adjoint sont Officiers de la Police Judiciaire à Compétence Générale dans l'Entité sous leur gouverne.

### 5.6. Le Quartier.

Pierre de QUIRINI S.J. pense que le Quartier est une division administrative de la Mairie ou de la cité. Le quartier, a-t-il ajouté, est dirigé par le Chef de Quartier et son adjoint qui sont tous deux nommés par le Ministre de l'Administration du Territoire. Ils sont placés sous l'autorité du Bourgmestre et du Maire (QUIRINI P., S.J , 1987.

Les fonctions suivantes sont dévolues au Chef de quartier il s'agit :

- De l'encadrement administratif de la population.
- De la bonne marche de l'administration du quartier.
- De l'exécution d'autres tâches qui lui sont confiées par le Bourgmestre.

Selon la loi n° 82-006 cité ci- haut, le chef de quartier doit être attentif à tous les problèmes de la population et il doit chercher à les résoudre. Il doit user de son autorité pour maintenir la paix dans son quartier. Il doit veiller aussi à protéger la jeunesse contre les dangers de corruption, l'usage de la drogue et les autres facteurs de démoralisation. Il doit également se faire interprète de la population auprès des autorités de la mairie. Il leur fera part des difficultés que connaît le quartier : manque d'eau, d'éclairage public, de dépotoir public, etc.

Les principaux objectifs de la décentralisation comme mode d'organisation se résument en deux d'après Paul KALIFA MAGASSOUBA,1989 :

- 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 le 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 meilleures 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 État-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.

### **5.7. 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.
- De l'exercice par les Entités des compétences transférées.
- Du contrôle permanent par l'État des actions des Entités territoriales décentralisées.

### **5.8. L'Administration des Entités Territoriales Décentralisées.**

CRUTZEN.A et CUYPERS.J (1970) soulignent que la fonction administrative est une fonction primordiale des chefs et que l'importance de cette fonction croît parallèlement à la taille de l'entreprise. Administrer, dit Fayol, c'est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler.

Prévoir, c'est supporter l'avenir et le préparer. Ainsi, la prévision se base sur la connaissance des faits analogues du passé « savoir pour prévoir et pour voir ». Il faut donc se référer au passé en disposant d'un programme général d'actions qui doit être décomposé en programmes partiels. Ces programmes sont soumis à un certain nombre de caractéristiques, notamment :

- L'unité : Un programme doit coordonner harmonieusement les programmes partiels qui dépendent de lui.
- La continuité : Les programmes doivent se suivre sans interruption pour assurer la continuité de l'action.
- La souplesse : Un programme doit se prêter aux modifications imposées par les événements.
- La précision : Un programme doit être fidèlement interprété.

Le programme s'exprime en un planning général. Transposé en termes de la comptabilité publique, les programmes chiffrés ont donné naissance à la méthode des budgets.

## **6. La gestion budgétaire de la mairie de Bukavu**

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 porter 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 des 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.

**Tableau n°1 : Tableau comparatif des réalisations moyennes des recettes des communes de la mairie de Bukavu par rapport aux prévisions en Francs Congolais de 2005 à 2012**

Mairies	Désignation	Capacité de mobilisation des recettes	Taux de couverture en %	Désignation	Capacité de couverture des dépenses	Taux de couverture en %
KADUTU	Réalisations budgétaires	952247451.5	<b>55.16</b>	Dépenses réelles	977246583	56.61
	Prévisions budgétaires	1726243314		Dépenses prévisionnelles	1726243314	
IBANDA	Réalisations budgétaires	1053926218	<b>42.51</b>	Dépenses réelles	1160986006	46.83
	Prévisions budgétaires	2479124971		Dépenses prévisionnelles	2479124971	
BAGIRA	Réalisations budgétaires	677055084	<b>42,88</b>	Recettes réelles	875026332	55,41
	Prévisions budgétaires	1579099123		Recettes prévisionnelles	1579099123	

Nous constatons que les écarts sont partout négatifs dans ce tableau, ce qui signifie que les recettes réalisées sont inférieures à celles prévues. Ces écarts s'expliquent soit par le fait que les budgets ont été mal élaborés en exagérant les recettes prévisionnelles, soit que la capacité de

recouvrement des recettes est faible et cela s'explique même par la couverture des recettes par mairie qui est de 55,16 % ; 42,51 % et 42,88 % respectivement pour les mairies de Kadutu, d'Ibanda et de Bagira.

Les communes de KADUTU, IBANDA et BAGIRA ne sont capables de couvrir que 55,16 %, 42,51 % et 42,88 % des recettes prévisionnelles. Ceci signifie que les prévisions des recettes sont de loin supérieures aux réalisations.

En outre, ces écarts nous poussent à recommander l'adoption de nouvelles stratégies pouvant accroître les recettes, à renforcer la capacité de la gestion, à promouvoir le système fiscal et à poursuivre la lutte contre la corruption et la fraude. Le développement d'une culture fiscale poussée jouera sur l'augmentation des recettes des ETD de Bukavu.

Ce rapport de couverture des dépenses par les affectations de la mairie de KADUTU nous montre que les dépenses réelles sont faibles par rapport à celles prévues, soit 56.16 %, ce qui signifie que pour atteindre le montant des dépenses prévisionnelles il faudrait que la mairie de KADUTU puisse multiplier ses recettes réelles par près de 2 pour couvrir ses dépenses prévisionnelles. Ce qui nous pousse à dire qu'il y a eu exagération de la prévision des recettes dans cette mairie parce qu'on ne peut pas prévoir le triple de ce qu'on sait qu'on ne va pas atteindre. Ou aurait une mauvaise élaboration du budget et pour couvrir ces dépenses prévisionnelles, il faudrait accroître sa capacité de couverture des recettes.

L'on constate que la capacité de couverture des dépenses de la mairie d'IBANDA par rapport aux dépenses prévisionnelles, est faible, soit 42,51 %, qui est une valeur insignifiante en les comparant à la prévision. Ce qui signifie que pour atteindre le montant des dépenses prévisionnelles il faudrait que la mairie d'IBANDA puisse multiplier ses recettes réelles par environ 2,5 pour couvrir ses dépenses prévisionnelles, ce qui signifie qu'il aurait une exagération des dépenses prévisionnelles ou bien que la mairie puisse accroître sa capacité de couverture des recettes pour pallier à ce déficit.

Par contre, on constate que la mairie de BAGIRA a la capacité de couverture des dépenses par les recettes tellement faible, plus que les autres mairies, soit 42.88 %, ce qui signifie que les recettes sont faibles Parmi toutes les mairies, c'est elle qui a le moins d'unités génératrices de recettes publiques, ce qui nous pousse à dire que cette mairie n'a pas la capacité de couvrir toutes ses dépenses prévisionnelles ou bien elle n'atteint pas toutes les couches des contribuables de son terroir.

En somme, comme nous le montre la capacité de couverture des dépenses par les recettes de chaque commune, nous pouvons conclure en disant que toutes les communes de la ville de Bukavu ne sont pas en mesure de couvrir les dépenses prévisionnelles, car on ne peut pas prévoir le triple ou le quadruple de ce qu'on ne peut pas percevoir. On risquerait alors de se tourner vers l'emprunt qu'on ne saurait pas rembourser, ce qui augmenterait les charges de la mairie.

**Tableau n°2 : Tableau synoptique des réalisations des budgets du Gouvernement central, de la province du Sud-Kivu, de la Mairie de Bukavu et des mairies urbaines de KADUTU, IBANDA et BAGIRA de 2005 à 2012**

Année	IBANDA	KADUTU	BAGIRA	Mairie de Bukavu	Province du Sud-Kivu	Gouvernement central
2005	22.13	50.48	66.85	42.13	54.03	89.74
2006	36.99	52.82	77.22	52.55	50.28	95.14
2007	92.94	60.44	51.56	58.09	22.05	82.15
2008	77.94	48.46	79.54	23.07	50.29	86.58
2009	95.71	54.72	6.92	13.38	52.25	82.79
2010	68.67	51.10	56.66	16.70	40.02	50.23
2011	97.65	53.31	59.95	36.04	57.88	22.60

2012	97.67	69.98	49.37	59.35	59.19	55.61
------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Au vu de ces résultats, nous constatons que l'analyse budgétaire a la même utilité que celle de la boussole pour le pilote, sans celui-ci rien ne marchera à l'exécutif. Le budget est au gouvernement un fil conducteur, il permet aux citoyens de connaître et de juger les problèmes et les solutions que les gouvernants se proposent d'apporter.

Les résultats de nos recherches nous ont permis de dire qu'il y a eu exagération dans la prévision des recettes comme dans celle des dépenses pour les mairies de Bukavu.

La faible capacité de mobilisation des recettes par Mairie pour la période de 2005 à 2012 se présente comme suit : KADUTU 56, 61 %, IBANDA 46,83 % et BAGIRA 55,41 %.

Par contre, la couverture des dépenses par les dépenses donne le résultat suivant : 56,16 %, 42,51 % et 42,88 % respectivement pour la Mairie de KADUTU, IBANDA et BAGIRA.

### Bibliographie

1. GUILLIEUR R. et J. VINCENT. Lexique des Termes Juridiques, PUF, Paris, 2003.
2. Loi n° 95-005 du 20 décembre 1995 portant organisation territoriale, administrative et politique de la République du Zaïre/RDC.
3. Totte M et alii intitulé, Décentralisation en Afrique de l'Ouest, entre politique et développement publié aux éditions Cota Karthal en ligne, Enda Grad, Paris 2003.
4. P. Duran et E. Monnier. Le développement de l'évolution en France, nécessité technique et exigence politiques, revue française des sciences politiques vol 42, no 2 avril 1992.
5. FURTADO X. *Liens entre Décentralisation et Développement des Capacités, et Conséquences pour la Programmation*, paru dans documents hors-série ACDI, Direction générale des politiques No 4, août 2001.
6. [http://www.acdicida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment/\\$file/furtado-F.PDF](http://www.acdicida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment/$file/furtado-F.PDF), consulté le 5/2/2011.
7. BAGENDA.B et MINANI R. Le Politicien, Kivu presse, mai 1994.
8. Centre de Droit et de Développement du Congo, bulletin du CDDC, mai 2005 année 1, n° 1
9. <http://www.enda.sn/graf/biblio/livres/decentra/decen97.doc> consulté le 24 /05 /2020
10. Loi VUNDUAWE de 1982 décret-loi n° 98-081 du 02/07/1982.
11. QUIRINI P., S.J. Les zones urbaines et les collectivités rurales au service des citoyens, CEPAC, Kinshasa, 1987.
12. Loi n° 83-003 du 23 février 1983 concrétise l'autonomie financière des entités administratives décentralisées.
13. Loi N°11/011 du 13 juillet 2011 relatives aux finances publiques.
14. CRUTZEN.A et CUYPERS J. Economie de l'Entreprise, éd. Wesmall Charlier, Belgique, 1970.
15. <http://www.Atol.be/port/drc/> document consulté le 30/5/2012 « Changement politique et social. Éléments pour la pensée et l'action » édité par Enda Graf Sahel en 2005.
16. Fabien MAOMBI MUSHI, l'industrialisation par substitution des importations : une approche de développement de la R.D.Congo, Paris, France, Harmatthan, 2017.