

# Décentralisation Financière Mythe Ou Réalité En République Démocratique Du Congo

**Bene Mukenge Francis**

*Doctorant En Droit De L'école Doctorale, De L'université De Lubumbashi*

## **Résumé :**

Dans le souci de connaître le niveau du respect des lois en République Démocratique du Congo, pays qui prône la démocratie, il nous est impérieux ce jour de faire une étude sur le non-respect de certaines dispositions de la constitution telle que révisée par la loi n°002/011 du 20 janvier 2011 à son article 175 qui parle de la décentralisation financière en République Démocratique du Congo. Et cette même disposition est complétée par quatre lois organiques, d'un décret et un arrêté, 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 n°08/016 du 7 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, la loi n° 011/011 du 13 Juillet 2011 fixant les finances publiques en République Démocratique du Congo et enfin l'ordonnance loi n° 009/012 du 21 Septembre 2009 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevance des Provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que les modalités de leur répartition, le décret n° 08/06 du 26 mars 2008 portant création d'un conseil national de mise en œuvre et de suivi du processus de la décentralisation en République Démocratique du Congo, l'Arrêté ministériel n° 033 du 25 juillet 2008 portant organisation et fonctionnement de la cellule technique d'appui à la décentralisation.

En effet, pour mieux analyser cette étude, une observation a été faite selon laquelle dans tous les Pays qui prônent la démocratie, il y a trois pouvoirs qui fonctionnent séparément ; il s'agit de :

- Pouvoir législatif qui a pour mission de légiférer, de contrôler, de représenter ;
- Le pouvoir exécutif qui est là pour exécuter les différentes lois légiférées enfin ;
- Le pouvoir judiciaire qui a pour mission de sanctionner les contrevenants.

Mais chose grave est que la République Démocratique du Congo fait partie de ces Pays qui prônent la démocratie et à son intérieur il y a trois pouvoirs cités ci-haut qui fonctionnent séparément conformément à sa constitution, ont-ils tous pour mission de faire respecter les dispositions sur la décentralisation financière, comment n'arrivent-ils pas à le faire ? Et cela est suite aux indicateurs et aux causes que nous avons démontré précédemment qui sont à la base de la non application de la décentralisation financière en République démocratique du Congo

Dans ce cadre, une enquête a été menée sous la troisième législature en République Démocratique du Congo.

**Motsclés :** décentralisation financière

## **Introduction**

nouveau système politique en République Démocratique du Congo avec certaines innovations, c'est la fin du centralisme étatique avec l'avènement de ce que les Professeurs Félix VUNDUAWA et Félicien ASS-

ANI ont appelé « Le régionalisme politique » et d'autres qualifient de « Décentralisation proche du fédéralisme ». La constitution en son Article 3 pose clairement les principes de l'autonomie de gestion des Provinces. En effet, l'article 1<sup>er</sup> dispose que « les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées en République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Et l'alinéa 3 du même article enchaîne : « Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, financières et techniques.

Pour expliciter cette autonomie, l'article 204 de la constitution énumère les matières, c'est-à-dire les charges qui sont de la compétence exclusive des Provinces, il s'agit d'un lourd fardeau qui repose désormais sur les épaules du Gouverneur de Province, des Députés et des Ministres Provinciaux.

Par ailleurs, l'article 171 établit une nette séparation entre les ressources financières du pouvoir central et celles des Provinces. Il est ainsi libellé « *Les Finances du pouvoir central et celles des Provinces sont distinctes* ».

A part la Constitution de 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 Janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution il y a eu plusieurs lois organiques que le Parlement avait votées et promulguées par le Président de la République qui fixe une clé de répartition des recettes à caractère national entre le pouvoir central et les Provinces en raison respectivement de 60% pour le pouvoir central et 40% pour les Provinces est retenu à la source, qui sont : la Loi n°08/012 du 31 Juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, la Loi n°08/016 du 7 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, la Loi n°011/011 du 13 Juillet 2011 fixant les finances publiques en République Démocratique du Congo, l'ordonnance loi n°009/012 du 21 Septembre 2009 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que les modalités de leurs répartitions, décret, n°08/06 du 26 Mars 2008 portant création d'un conseil National de mis en œuvre et de suivi du processus de la décentralisation en République Démocratique du Congo, et enfin arrêté ministériel n°033 du 25 Juillet 2008 portant organisation et fonctionnement de la cellule technique d'appuis à la décentralisation.

Toutes ces lois adoptées et publiées pendant la première et deuxième législatures pour opérationnaliser la décentralisation financière dans les provinces n'étaient pas respectées par les autorités du pouvoir central. Avec le changement du régime suite aux élections présidentielles, législatives et provinciales on avait cru que, les principes de continuité des services publics de l'Etat devraient être mis en œuvre pour opérationnaliser la décentralisation financière sous la troisième législature en République Démocratique du Congo et permettre aux provinces de commencer à retenir à la source ces 40% des recettes à caractère national, mais ce qui n'était pas le cas. C'est pourquoi nous avons cherché à faire une analyse pour connaître les indicateurs et les causes qui sont à la base de la non application de la décentralisation financière en République démocratique du Congo.

La présente étude comprend 4 sections outre l'introduction et la conclusion :

- La première section est axée sur les conditions d'accomplissement et les formes de la décentralisation ;
- La deuxième section a portée sur la décentralisation financière en République Démocratique du Congo, avons démontré les modalités de perception et de rétrocession des ressources publiques d'une part et comment réparti les 40% des recettes à transférer d'autre part ;
- La troisième section est centrée sur les indicateurs de la non-application de la décentralisation financière en République Démocratique du Congo;

- La quatrième section est consacrée aux causes de la non application de la décentralisation financière en République Démocratique du Congo.

## **Section I : Les conditions d’accomplissement et les formes de la décentralisation**

### **I.1. Les conditions d’accomplissement de la décentralisation**

L’accomplissement de la décentralisation s’opère lorsque certaines conditions sont remplies même si le pouvoir de tutelle est organisé dans le sens le plus favorable à la liberté de décision des autorités décentralisées. Il s’agit de :

- A. La personnalité juridique de l’institution décentralisée ;
- B. L’indépendance personnelle des autorités décentralisées ;
- C. La disposition de moyen suffisant<sup>1</sup>

#### **A) La personnalité juridique de l’institution décentralisée**

Une de ces conditions est que les affaires dont le règlement appartient à l’autorité décentralisée soient les propres affaires d’une institution personnalisée, distincte par là même de l’Etat (commune de toutes autres institutions).

En d’autres termes, il est essentiel que l’existence d’une personne morale concrétise l’existence d’affaires séparées de celles de l’Etat, et plus précisément lorsque cette personne morale est une collectivité territoriale (ou un établissement public qui y ressemble), son existence traduira la reconnaissance de liens particuliers de solidarité sociale, par-là, ceux qui constituent la solidarité nationale. On constate du reste qu’il y a là une existence qui est toujours satisfaisante.

#### **B) L’indépendance personnelle des autorités décentralisées**

L’esprit de la décentralisation va dans le sens de la plus grande indépendance personnelle possible de ces autorités.

1. Comme une autorité élue a plus de chance d’être indépendante de l’Etat qu’une personne nommée, il est conforme à cet esprit que les autorités décentralisées soient élus. Le seul fait que les conseils municipaux et généraux ont cessé d’être nommés pour être (finalement) élus et ont suffi à renforcer la décentralisation des communes et des départements. Et celle des départements a certainement plus de réalité depuis que leurs autorités exécutives sont le Président du Conseil général, et non plus le préfet. En ce qui concerne les institutions spécialisées, et notamment les établissements publics, il est également certain que celles dont les autorités dirigeantes sont élues sont plus assurées que les autres de pouvoir se gérer de façon autonome.
2. Mais, il importe aussi que les autorités décentralisées soient garanties contre les risques de désinvestissement arbitraire ou trop aisée par les autorités d’Etat.
3. C’est dire simplement que la tutelle sur les personnes doit être aménagée en ce sens, par l’institution des procédures et de conditions de fond adéquates, car on sait ce qu’il en est relativement aux collectivités territoriales.
4. S’agissant des institutions spécialisées, il convient que leurs dirigeants, s’ils sont nommés, le soient pour un mandat de durée déterminée qui fera obstacle à des investigations possédant de simple motif de convenance administrative ou politique.

#### **C) La disposition de moyens suffisants**

Enfin, la Décentralisation ne peut être effective que si les autorités décentralisées disposent des moyens

<sup>1</sup> CHAPUS, R, Droit administratif général, tome 1, 8<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 1994, pp.343-348

techniques et financiers d'exercer selon leurs vues les pouvoirs dont elles sont investies.

Que peut être l'autonomie réelle d'une université qui tient l'essentiel de ses ressources de la subvention que l'Etat lui consent ? De même l'autonomie d'une commune ne peut être que plus limitée qu'elle doit être si elle doit faire appel aux techniques de l'Etat (tels que les Ingénieurs de travaux publics) pour la préparation et l'exécution de divers projets ou si elle ne peut faire face à ses besoins que grâce aux subventions de l'Etat.

Bien entendu, il y a la manière de subventionner : l'institution de dotation globale de fonctionnement et d'équipement est bien de nature à réduire les conséquences de la dépendance financière des collectivités locales. Mais il ny a là, qu'une demi-mesure. L'accomplissement de la décentralisation est subordonné à la détention de moyens propres de financement suffisant, c'est-à-dire, en ce qui concerne les collectivités territoriales à une réforme adéquate de la fiscalité locale.

## **I.2. Les formes de la décentralisation**

A ce qui concerne les formes de la décentralisation, il y en a deux, qui sont :

- La décentralisation territoriale ;
- La décentralisation technique.

### **I.2.1 Décentralisation territoriale et décentralisation technique**

Il est usuel de distinguer les deux formes de la décentralisation : celle qui intéresse les collectivités territoriales et celle qui s'applique aux établissements publics (on devrait dire, plus largement aux institutions spécialisées). Cependant, il n'est pas sûr que la distinction ainsi faite, soit tout à fait tranchée. Décentralisation territoriale et décentralisation technique (dite aussi « Fonctionnelle » ou « par service ») peuvent assurément se séparer au point même qu'on pourra en venir à nier que la seconde relève de la notion de décentralisation. Elles peuvent aussi se rejoindre. Nous exposerons ce qu'il en est en prenant en considération la signification de l'une et de l'autre forme de décentralisation ainsi qu'un certain aspect de leur statut juridique.

### **I.2.2 La signification de la Décentralisation Territoriale**

Contrairement à la décentralisation (et aussi dans une certaine mesure à la décentralisation technique), la décentralisation territoriale n'est pas une simple technique d'administration. Elle a une signification politique, à deux égards.

1. D'abord, faire des Communes, des départements et des régions des collectivités décentralisées, c'est créer autant de démocraties locales. Sans doute, ils ne sont des démocraties complètes. Le caractère unitaire de l'Etat s'y oppose ; c'est sur le plan de l'administration seulement, et non sur ceux également de la législation et de la justice que les habitants de ces collectivités régleront leurs affaires, par l'intermédiaire de leurs représentants élus. Par la suite, ces collectivités sont très éloignées de ce que sont les Etats membres d'une fédération d'autant plus que, réserve faite de quelques principes constitutionnels, leur statut est notamment quant à leur domaine de compétence, ce que le législateur veut qu'il soit alors que celui des Etats fédérés est dans tous ses aspects déterminés par la Constitution fédérale elle-même.
2. Ensuite, l'existence de ces démocraties administratives importe à la démocratie politique, à laquelle, ainsi que l'histoire le fait d'ailleurs apparaître, un lien naturel les unit.

Il faut citer Hauriou : « Les raisons... de la Décentralisation (territoriale) ne sont d'ordre administratif, mais, bien d'ordre constitutionnel. S'il ne s'agissait que du point de vue administratif, la décentralisation assurerait au pays une administration plus habile, plus impartiale, plus intègre et plus économe que la

décentralisation. Mais, les pays modernes n'ont pas besoin seulement d'une bonne administration, ils ont aussi besoin de la liberté politique ».

Et Hauriou revient sur ce que TOCQUEVILLE avait exprimé dans cette suite célèbre : « C'est...dans la Commune que réside la force des peuples libres. Les Institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science, elles la mettent à la portée du peuple elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une Nation peut se donner un Gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté ».

On peut comprendre que, l'adhésion à la démocratie n'ait pu que s'accompagner d'une volonté de la décentralisation territoriale en dépit des inconvénients qui sont les siens et qui l'infériorisent par rapport à la décentralisation à deux camps plus cher, elle complique beaucoup plus l'organisation administrative.

### **I.2.3 La signification de la décentralisation technique**

Appliquée à des institutions qui ont ou auxquelles on a reconnu un certain substratum humain, la décentralisation technique n'est pas très éloignée de celle de la Décentralisation territoriale ; décentraliser ces institutions de type corporatif, c'est permettre à un ensemble de personnes d'assurer la gestion des affaires correspondant à la spécialité de l'institution, par l'intermédiaire de leurs représentants (normalement) élu comme c'est le cas notamment pour les chambres professionnelles et les universités.

Appliquée à des institutions dites de type fondatif, la décentralisation technique est au contraire ce que sa dénomination tend à exprimer simplement une technique d'administration. Les pouvoirs publics ont estimé qu'il était utile ou nécessaire de placer certains services dans une situation d'autonomie de gestion. Ils en ont fait des institutions décentralisées. C'est comme une technique de gestion administrative que la décentralisation a été préférée à la déconcentration. Au fond, on peut être tenté de la considérer comme une déconcentration camouflée.

### **I.2.4 Le statut juridique des deux formes de décentralisation**

On verra que, la tutelle ne se présume pas, l'autorité de tutelle ne peut prendre à l'égard des autorités décentralisées que les seules mesures qu'un texte exprès, l'autorise à prendre. Mais, quant à ce que doit être ce texte, il faut encore distinguer.

1. La décentralisation territoriale est placée sous la sauvegarde de la loi ; en vertu de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement... dans les conditions prévues par la loi ». Il suit de là que le législateur seul a le pouvoir de terminer les modalités selon lesquelles l'autorité de tutelle qu'il appartient au pouvoir réglementaire de désigner peut exercer son contrôle.

Il en est de même pour les établissements publics locaux en raison de leurs assimilations quant à la question considérée, à leur collectivité territoriale de rattachement.

2. En ce qui concerne les institutions spécialisées autres que les établissements publics (établissements publics nationaux, chambres professionnelles, caisses de sécurité sociales...), on comprendrait que l'Etat de Droit soit le même à l'égard des institutions de type corporatif, alors qu'un « Texte » suffirait pour les institutions de type fondatif. Mais l'existence de nombreux cas limités et par suite le risque de qualification incertaine et divergentes rendent inopportune une différenciation du régime applicable. Et le Droit positif ne va pas dans le sens de cette différenciation.

Si la jurisprudence subordonne certainement l'existence des pouvoirs de l'autorité de tutelle à un texte, ce texte peut être aussi bien de nature législative. Certains arrêts sans doute énoncent que « le pouvoir de tutelle ne peut s'exercer que dans le cas et dans les limites autorisées par le législateur ». Mais, d'autres ne font que de la nécessité d'un texte. Il est normal de considérer les arrêts les moins exigeants

comme étant ceux qui sont représentatifs de l'Etat de Droits<sup>2</sup>.

La décentralisation financière est définie comme la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre le pouvoir central, les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées<sup>3</sup>.

## **Section II La décentralisation financière en République Démocratique du Congo**

Dans cette section, il sera question de démontrer les modalités de perception et de rétrocession des ressources publiques d'une part et comment répartir les 40% des recettes à transférer d'autre part. Et à travers cette démonstration que chaque province devrait s'acquiescer de son niveau de mobilisation des recettes à caractère national réalisées par les régies financières pour avoir une idée sur les 40% qu'elle devait retenir et cela à la source.

### **II.1. Les modalités de perception et de rétrocession des ressources publiques**

La répartition des ressources dépend de deux éléments qu'il faut avoir à l'esprit pour entrevoir les perspectives : il s'agit des modalités de perception et celle de rétrocession<sup>4</sup>.

#### **II.1.1. Les modalités de perception**

La perception des impôts en République Démocratique du Congo est assurée par trois administrations différentes qui sont :

- La DGDA (Direction Générale des Douanes et Accises) qui est chargée de la gestion du recouvrement et du contrôle des Droits de douanes, de l'impôt sur le chiffre d'affaires, sur les importations et des accises.
- La DGI (Direction Générale des Impôts) : cette régie financière a pour mission, la gestion, le recouvrement, le contrôle des impôts sur les revenus mobiliers, impôts sur les rémunérations, impôts sur le bénéfice et profil, les impôts sur le chiffre d'affaires (ICA) à l'intérieur, impôts réels (impôts sur les propriétés bâties et non bâties, les véhicules, les concessions minières et d'hydrocarbures). De toutes ces perceptions réalisées pour le compte des Entités locales, la DGI n'a droit qu'à la rétrocession de 3% jugé insuffisant.
- La DGRAD (Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales Judiciaires et des Participations). La DGRAD assure quant à elle la gestion, le recouvrement, le contrôle des taxes et redevances diverses. Il est à préciser que les recettes « à caractère national » ne sont pas déterminées à l'avance. Elle bénéficie d'une rétrocession qui représente 10% des recettes encaissées dont 50% sont transférées aux services d'assiette. Pour les redevances minières et forestières ; 40% sont déjà ventilés à hauteur de 25% pour la Province et 15% au profit de l'Entité où se réalise l'exploitation.

#### **II.1.2. Les modalités de rétrocession pour les recettes**

Il faut partir ici de ce qui est prévu et de ce qui se pratique.

- **Sur le plan théorique**

Il existe bien un mécanisme de rétrocession mise en vigueur depuis 2004 par le Ministre des Finances. Les taux de rétrocession est fixé à 15% en plus, la péréquation de 5%. En principe, les 10% correspondent aux montants recouverts sur le Territoire de chaque Province. Ils sont retenus à la source. A titre indicatif,

---

<sup>2</sup> CHAPUS, R, Op Cit

<sup>3</sup> Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières, 2013, p. 18

<sup>4</sup> BAKANDEJA WA MPUNGU, G, Module de formation à l'intention des assemblées provinciales (Nord Kivu, Kasai occidental sur la décentralisation fiscale : les enjeux de la répartition du pouvoir fiscal entre le pouvoir central et les provinces, 2009

s'agissant des recettes douanières, il est fait une distinction entre les Provinces mobilisatrices de ces recettes et celles consommatrices des biens. Pour prendre le cas de l'ex- Bas-Congo, Province mobilisatrice des recettes douanières, cette Province perçoit 10% à partir du port de Matadi. La clé de répartition entre les Entités infra provinciales est fixée par circulaire Ministérielle.

- **Sur le plan pratique**

La pratique semble contrarier les textes réglementaires en matière de la rétrocession. C'est ainsi que certaines Provinces reçoivent plus, d'autres rien du tout selon le bon vouloir du Ministère ayant les Finances dans ses attributions.

## **II.2. Comment répartir les 40% des recettes à transférer**

La question brûlante des « 40% » des recettes à caractère national devrait être retenues, pourrait constituer un pisallé dans la mesure où l'impression qui se dégage est que certaines Provinces situées aux frontières disposent de ressources importantes, alors que celles-ci sont tirées sur les fiscalités marchandes de biens destinés aux Provinces enclavées. Par ailleurs, il n'est pas évident que ces 40% des recettes suffirait ne seraient-ce que pour assurer efficacement les charges qui devront être transférées.

Toutes les lois organiques votées en cette matière sont restées muettes sur la question de la répartition des 40% au niveau des Provinces. Toutes ces lois organiques devraient tenir compte des critères d'équité et de justice. En effet, il ne serait pas normal que les Provinces enclavées subissent les contres coups des retenues sur les importations transitant par les postes frontaliers d'autres Provinces. Ce qui serait normale est de prévoir à leur profit, un droit de transit de l'ordre de 10 à 15% sur les recettes collectées, le reste devait revenir aux Provinces consommatrices des biens. Agir autrement pourrait conduire à des réflexions d'auto défense de la part des Provinces enclavées qui les amèneraient à recourir aux ports de débarquement des Pays voisins ce qui causerait la fuite des capitaux indispensables pour le développement du pays.

## **Section III : Les indicateurs qui sont à la base de la non application de la décentralisation financière en République Démocratique du Congo**

**Parmi les indicateurs de la non application de la décentralisation financière sous la troisième législature en République Démocratique du Congo il y a :**

### **1) Le décret n°08/06 du 25 Mars 2008 portant création d'un conseil national de mis en œuvre et de suivi du processus de la décentralisation en République Démocratique du Congo. Il dispose :**

Il est créé un conseil national de mis en œuvre et de suivi du processus de la décentralisation en République Démocratique du Congo. Article 1

Le conseil national de mis en œuvre et de suivi du processus de la décentralisation a pour mission principale de veiller au bon déroulement et à l'aboutissement harmonié du processus de la décentralisation en République Démocratique du Congo. Article 2

A ce titre, il doit :

1. Faire l'état des lieux des provinces et des entités territoriales décentralisées et définir les politiques relatives à la mise en œuvre de la décentralisation dans le respect des principes prévus par la constitution et les lois en vigueur.
2. Concevoir les reforme a entreprendre et proposer au gouvernement les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la mise en œuvre de la décentralisation
3. Donner les grandes orientations sur l'élaboration et l'application du document cadre de stratégie nationale de la décentralisation et de développement local
4. Mobiliser et assurer le suivi et la coordination des financements des actions de développement local,

5. Recueillir les informations générales sur le déroulement du processus de la décentralisation auprès des instances gouvernementales, provinciales, locales ainsi que de partenaire et de la société civile.

**Le conseil national de mis en œuvre de la décentralisation en République Démocratique du Congo est composé de :**

- Un comité interministériel de pilotage, de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la décentralisation en sigle « CIPCSD»
  - Une cellule technique d'appuis à la décentralisation en sigle « CTA» article 3
- Le comité interministériel de pilotage, de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la décentralisation est dirigé de la manière suivante :

1. Premier ministre : président
2. Ministre ayant la décentralisation dans ses attributions : vice Président. Article 5

**Sont membres :**

- ✓ Ministre d'Etat près le Président de la République,
- ✓ Ministre près le Premier Ministre
- ✓ Ministre des finances
- ✓ Ministre du budget
- ✓ Ministre du plan
- ✓ Ministre de la fonction publique
- ✓ Ministre de l'EPSP
- ✓ Ministre de la Santé publique
- ✓ Ministre de la justice
- ✓ Ministre aux relations avec le parlement. Article 6

La cellule technique d'appuis à la décentralisation est une structure permanente de suivis et d'applications des décisions et orientations du comité interministériel du pilotage, de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la décentralisation. Article 11

**La cellule technique d'appuis à la décentralisation à notamment pour attributions :**

1. Donner des avis sur toutes les questions relatives à la mise en œuvre de la décentralisation
2. Assurer le suivi du cadre stratégique du processus de la mise en œuvre de la décentralisation
3. Conduire les études et suivre l'élaboration des textes législatifs, réglementaires et autres mesures d'applications nécessaires à la mise en œuvre de la décentralisation à soumettre au gouvernement et au parlement.
4. Assurer le suivi du transfert des ressources financières et humaines correspondant aux compétences exclusives des provinces et aux attributions des entités territoriales décentralisées
5. Organiser et assurer le suivi et évaluation du chronogramme du processus,
6. concevoir et élaborer les méthodes de programmations et de financement de développement des provinces et des entités territoriales décentralisées en articulation avec les objectifs et les stratégies définis au niveau national
7. Elaborer une politique de formation et de perfectionnement des élus provinciaux et locaux du personnel des administrations centrales impliquées dans la mise en œuvre du processus en générale, du ministère de l'intérieur en particulier ; ainsi que du personnel administratif et technique des provinces et des entités territoriales décentralisées, sans oublier les organisations de la société civile
8. La mise en place d'un système d'information, de communication et de documentation des provinces et des entités territoriales décentralisées



9. Vulgariser le texte en matière de décentralisation auprès de la population et assurer la diffusion auprès des provinces et des entités territoriales décentralisées
  10. Canaliser les appuis à la décentralisation des partenaires au développement et encadrer la coopération décentralisée
  11. Assurer le suivi et les stratégies de sensibilisation, de formation et d'information des populations sur les objectifs de la décentralisation en vue de susciter leur adhésion et leur appropriation
  12. Participer au suivi de la gestion de finances locales. Article 12
- 2) L'arrêté ministériel n°033 du 25 Juillet 2008 portant organisation et fonctionnement de la cellule technique d'appuis à la décentralisation. Dispose :

Il y a dans chaque Province une cellule technique provinciale d'appuis à la décentralisation. Elle constitue une représentation de la cellule technique d'appuis à la décentralisation du conseil national de mise en œuvre et de suivi de la décentralisation en République Démocratique du Congo. Article 18

La cellule technique provinciale remplit un rôle général d'appui conseil de proximité auprès des institutions provinciales et des organes des entités territoriales décentralisées du ressort.

**A ce titre elle est chargée :**

- ✓ D'identifier ou recueillir les besoins ressentis par la province ou un ensemble des entités territoriales décentralisées dans la mise en œuvre effective de la décentralisation dans les différents volets de celle-ci,
- ✓ Des communiqués à la coordination nationale en vue d'y pourvoir
- ✓ D'assurer la diffusion des différents instruments de la mise en œuvre de la décentralisation auprès des institutions provinciales et auprès des entités territoriales décentralisées,
- ✓ D'assurer la diffusion et la vulgarisation des textes législatifs et réglementaires à caractère national ou provincial auprès de la province et des entités territoriales décentralisées,
- ✓ Et de proposer à la coordination nationale toute étude spécifique, il conviendrait d'entreprendre pour répondre à un besoin spécifique de la province ou des entités territoriales décentralisées. Article 19

La cellule technique provinciale d'appuis à la décentralisation est mise à la disposition des institutions provinciales et placée sous la supervision du Gouverneur de Province. Article 20

Toutes ces dispositions indiquées ci-haut aucune application y afférente est effectuée, surtout pour la cellule technique d'appui à la décentralisation qui devrait être opérationnelle dans chaque province pour faire rapport aux autorités nationales sur les difficultés qu'a les Provinces dans la mise en œuvre de la décentralisation, elle n'était pas installée dans toutes les Provinces qui constituent la République Démocratique du Congo

Nous évoquons encore les difficultés qu'a connues les gouvernements provinciaux durant cette période sous étude dans la concrétisation de leurs programmes d'action parce qu'ils ne connaissent pas le montant exact que leurs provinces devraient recevoir comme 40%. Et cet argent servait à payer les membres des gouvernements provinciaux et leurs cabinets, les agents des services provinciaux de mobilisation des recettes sans oublier l'action retour qu'ils (Gouverneurs de Province) faisaient à leurs parrains politiques.

**Section IV : Les causes qui sont à la base de la non application de la décentralisation financière en République Démocratique du Congo**

Dans cette section, il sera question d'expliquer les causes qui sont à la base de la non-application de la décentralisation financière dans les provinces qui constituent la République Démocratique du Congo.

#### **IV.1. Le manque d'une législation qui calcul la répartition de 40%**

Le manque des lois pouvant calculées la répartition de 40% de rétrocession constitue une cause majeure du non application de la décentralisation financière dans toutes les provinces de la République Démocratique du Congo parce que celles qui existent déterminent seulement le pourcentage sans toutefois les calculés.

C'est ainsi que vous allez voir certaines Provinces recevaient plus, d'autres rien du tout, alors tout dépend du vouloir du Ministère ayant les Finances dans ses attributions.

Pour échapper à cette personnification du pouvoir du Ministre ayant les finances dans ses attributions, il faut que cette question de la répartition de la rétrocession soit l'objet de débat et négociation lors d'une Conférence de la Territoriale réunissant les Gouverneurs des Provinces, le Premier Ministre. Et quelques Ministres de son Gouvernement qui sont autorisés à y prendre part tous autour du Président de la République et cela pour une planification d'un exercice budgétaire.

#### **IV.2. La crainte des autorités de plupart des provinces de ne pas revendiquer les droits reconnus par la loi**

La loi reconnaît 3 (trois) régies financières qui sont chargées de faire le recouvrement des toutes les recettes à caractère national dans toutes les provinces qui constituent la République Démocratique du Congo, il s'agit de la Direction Générale des Impôts (DGI) en sigle, la Direction Générale de Douanes et Accises (DGDA) en sigle et enfin la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales Judiciaires et des Participations (DGRAD) en sigle.

Ces régies financières qui opèrent dans plupart des Provinces ne sont pas à mesure de mobiliser les recettes comme il se doit parce qu'elles font partie des Provinces enclavées du pays, c'est-à-dire elles ne partagent pas les frontières qui sont ouvertes officiellement avec d'autres pays. Mais elles sont parmi les Provinces productrices des recettes et non mobilisatrices, comme le cas Congo central et du Haut Katanga qui mobilisent les recettes des marchandises et autres importés par les opérateurs économiques d'autres Provinces.

Considérant le niveau de mobilisation de ces recettes à caractère national dans plupart des provinces est moindre, leurs autorités ont peur de revendiquer les droits que les lois les reconnaissent et acceptent ces montants rétrocédés sans toutefois connaître sa provenance et comment on a calculé ces 40% sur les 100% des recettes à caractère national mobilisées par les Provinces. Et comme les élections des animateurs des institutions politiques provinciales (Assemblée provinciale et gouvernement provincial) sont issues de l'implication du pouvoir central, ces derniers (les animateurs des institutions politiques provinciales) ne peuvent pas engager une guerre contre leur mentor pour la retenue à la source des 40% des recettes à caractère national. Or on ne peut pas parler de la décentralisation sans moyen conséquent.

Cette situation date de la première et deuxième législature et continue jusqu'à la troisième à poser beaucoup de difficultés aux gouvernements provinciaux qui ont existé depuis leur installation après les élections de 2018 ou qui se sont succédés selon les réalités de chaque Province et ces gouverneurs de Province sont incapables d'aller voir les directeurs des régies financières de leurs provinces respectives enfin de s'acquérir de leur situation de la mobilisation de ces recettes dans leurs Provinces. Or la loi reconnaît le Gouverneur de Province comme le chef de tous les services publics en Province. Mais en ce qui concerne les régies financières son pouvoir est limité.

#### **Conclusion**

Nous voici arrivés au terme de cette étude qui a porté sur « Décentralisation Financière mythe ou réalité

en République Démocratique du Congo ».

L'objet d'étude qu'avait suscité cette recherche consistait à faire une analyse pour connaître les indicateurs et les causes qui sont à la base de la non application de la décentralisation financière en République démocratique du Congo.

Outre, la partie introductive et la conclusion, cette étude était subdivisée en cinq (5) sections :

- La première section était orientée sur les conditions d'accomplissement et les formes de la décentralisation ;
- La deuxième section était axée à la décentralisation financière en République Démocratique du Congo, avons démontré les modalités de perception et rétrocession des ressources publique d'une part et comment répartir le 40% de cette recette à transférer d'autres parts
- La troisième section était centrée sur les indicateurs qui sont à la base de la non-application de la décentralisation financière en République Démocratique du Congo
- La quatrième section était centrée aux causes qui sont à la base de la non-application de toutes les dispositions de la décentralisation financière en République Démocratique du Congo, ici, avons énumérés les causes qui sont : le manque de la législature qui calcul les 40% de recette, la crainte des autorités des institutions politiques provinciales de plupart des Provinces de ne pas revendiquer leurs droits sachant que leurs niveaux de la mobilisation de ces recettes à caractère national.

Au terme de cette démarche, sommes arrivés nous sommes arrivé à démontrer les indicateurs et les causes qui sont à base de la non-application de la décentralisation financière. Après avoir analysé tour à tour les indicateurs et les causes du non-respect de toutes les dispositions légales de la décentralisation financière sous la troisième législature en République Démocratique du Congo

En guise de remède à cette maladie, nous demandons au Parlement Congolais : premièrement de modifier cet article de la Constitution qui prévoit la retenue à la source des 40% des recettes caractère national allouées aux Provinces ; parce que cette disposition est mal élaborée et ne pas respecter par les autorités du pouvoir central. Comme le pense Evariste BOSHA, il ne peut y avoir décentralisation sans moyens financiers conséquents pour permettre la prise en charge des intérêts locaux. Cependant, cet article sans clarification préalable, s'interprète dans tous les sens, particulièrement par ceux qui rejettent la solidarité nationale, pensent à tort, qu'ils s'organiseraient mieux dans leurs coins, n'eut été l'interventionnisme du pouvoir central. Cette opinion ne paraît pas soutenable. Elle est fautive comme démonstration et va en être faite. Il est d'abord question de demander quelle est la capacité de mobilisation des recettes de chaque Province avant de prétendre à la rétrocession de l'ordre de 40%. En suite quelle est la capacité de contribution de chaque Province au Budget de l'Etat ? Les deux paramètres combinés permettent de nuancer l'opinion sur la nécessité de la rétrocession de près des 40% des recettes à caractère national.

On se rend bien compte que la majorité des Provinces ne contribuent presque pas au budget national, et sont surtout incapables de mobiliser même leurs propres recettes. Evidemment, avant même que la caisse nationale de péréquation n'ait été instituée, c'est la solidarité nationale qui fait vivre les institutions provinciales, dès lors, si les 40% de rétrocession devraient être d'application immédiate, la plupart des Provinces n'existeraient que de nom elle ne saurait faire face aux dépenses courantes de fonctionnement. Par ailleurs, on réalise à présent l'ampleur du gouffre dans lequel la tendance fédéraliste, qui a eu gain de cause lors de l'élaboration de cette disposition, à plonger la nation. Lorsqu'on se rend compte qu'on est dans l'erreur, et surtout lorsqu'il s'agit de la gestion de l'intérêt général, il n'y a point de choix : l'erreur doit être corrigée au risque de plonger la nation dans l'abîme. L'époque des chefs charismatiques omniscients, timoniers, infaillibles n'a pas permis à l'Afrique de décoller parce que les démiurges à la tête

des Etats excluait, dans leurs manières de gérer les intérêts communautaires, la possibilité de rectifier le tir. Ils pouvaient magnifier leurs exploits imaginaires, étaler leurs performances invisibles, le seul droit reconnu au peuple, était celui de se taire. Et, puisque le silence consécutif à la peur a été surmonté, il faut avoir le courage de défendre ses thèses, non pas parce qu'elles sont partagées par la majorité, mais parce qu'aiguiller la conscience est une responsabilité pour quiconque prend le risque d'analyser le fonctionnement des institutions.

Concrètement, la rétrocession de l'ordre des 40% paraît exagérer tant qu'il n'y a pas de partage équitable des charges entre le pouvoir central et les Provinces. Il paraît illogique d'exiger de l'Etat pareille rétrocession alors qu'il continue à prendre en charge tous les Agents et fonctionnaires en Province. Il importe que les services nationaux relevant des principes soient d'abord et avant tout identifiés, il faudrait-il qu'ils fonctionnent.

Bref, une rétrocession de l'ordre de 40% aux Provinces paraît exagérer et même irréaliste. Raison suffisante pour que ce pourcentage soit réduit dans une proportion acceptable, c'est-à-dire, la moitié afin que la solidarité nationale demeure ce ciment qui soude un peuple victime d'une succession d'épreuves subies ensemble, qu'il faudrait surmonter ensemble<sup>5</sup>.

Deuxièmement, la décentralisation comme un nouveau mode d'organisation et de gestion des affaires publiques en général et des affaires publiques locales en remplacement d'un système de gestion excessivement centralisé institué depuis plusieurs décennies. Pour qu'il ait Décentralisation Financière dans notre Pays, il faut que le Parlement initie des Lois organiques en cette matière parce que les premières sont restées muettes. Ces Lois organiques devraient tenir compte des critères d'équité et de justice.

## Bibliographie

### I. LES TEXTES LEGAUX

1. La constitution de la République Démocratique du Congo du 18 Février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 février 2011 portant révision de certains articles de la constitution.
2. La loi n° 08/012 du 31 Juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces.
3. La loi organique n°08/016 du 7 Octobre 2008, portant composition organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapport avec l'Etat et les Provinces.
4. La loi des finances n°011/011/ du 13 Juillet 2001 fixant les finances publiques en RDC.
5. L'ordonnance loi n° 009/012 du 21 septembre 2013 fixant la nomenclature des impôts, taxes et redevance des Provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que les modalités de leurs répartitions.
6. Le Décret n° 08/06 du 26 mars 2008 portant création d'un conseil national de mise en œuvre et de suivi du processus de la décentralisation en République Démocratique du Congo.
7. L'Arrêté Ministériel n° 033 du 25 juillet 2008, portant organisation et fonctionnement de la cellule technique d'appui à la décentralisation.

### II. LES OUVRAGES

1. BOSHAB, E, *Entre la Révision de la Constitution et l'Inanition de la Nation*, Paris, édition Larcier, 2013
2. CHAPUS, R, *Droit Administratif Général*, Tome1, 8<sup>ème</sup> édition, Paris, Montchrétien, 1994

---

<sup>5</sup> BOSHAB, E, *Entre la révision de la constitution et l'inanition de la nation*, Paris, éd. Larcier, 2013, p.230

3. Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières la Décentralisation Bref, Kinshasa, 2013.

### **III. AUTRES DOCUMENTS**

1. BAKANDEJA WA MPUNGU Grégoire, Module de formation à l'Intention des Assemblée Provinciales (Nord Kivu, Kasai Occidental) sur la Décentralisation fiscale : les enjeux de la répartition du pouvoir fiscal entre le pouvoir central et des Province, 2009.