Cahiers Congolais de Sociologie - N° 40 - Octobre 2019

Evaluation de la capacité de gestion d'une Entités Territoriales Décentralisées

EVALUATION DE LA CAPACITE DE GESTION D'UNE ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES Par Ruffin MAKENGO Kahusu Résumé Pour que le développement de la République Démocratique du Congo se réalise à partir des entités territoriales décentralisées il faudra que des préoccupations de production économique et de bien-être social soient intériorisées par les pouvoirs publics au niveau central et au niveau local. La reconversion de mentalités à tous ces niveaux devrait demeurer le cheval de bataille des acteurs concernés dans le processus décentralisation. Introduction La tendance actuelle à la décentralisation à travers le monde a provoqué un débat animé sur la capacité des administrations et des communautés locales de gérer leurs nouvelles responsabilités, après avoir organisé les élections locales et leur confie les responsabilités par les communautés de base. Plusieurs arguments sont avancés pour le recours à la décentralisation comme mode de gestion des affaires publiques. Selon certains, ce serait un moyen de limité la croissance inconsidérée des dépenses de l'Etat et les déficits publics. Pour les autres, la décentralisation est justifiée par son efficacité en termes d'affectation des ressources et de satisfaction des besoins des collectivités de base. Ailleurs, elle apparait comme le meilleur moyen de défendre l'intérêt général, l'ouverture politique et l'équité sociale (MARTIN FINKEN, 1999 : 29). L'une des justifications de la décentralisation est que les administrations locales étant plus proches de leurs administrés, sont plus aptes, plus que les administrations centrales, (étant plus informées des préférences des gens de leurs communauté...), à gérer efficacement leurs ressources et qu'elles sont plus sensibles aux préférences de leurs administrés. Mais même si elles connaissent mieux les préférences de leurs communautés, il n'est pas certain qu'elles aient la capacité de gérer leurs affaires avec plus d'efficacité et d'efficience. Les administrations locales, petites et inexpérimentées n'ont pas forcément la capacité de maintenir des projets et elles peuvent ne pas avoir les effectifs avec la formation nécessaire pour gérer des budgets plus importants des entités territoriales décentralisées. Les finances publiques locales constituent le moyen par excellence de la matérialisation du projet de la décentralisation étant donné que dans le choix des modes de gestion opéré par le pouvoir exécutif des Etats modernes, la motivation profonde a toujours été presque d'origine financière, c'est-à-dire, la possibilité d'accorder aux instances infranationales les pouvoirs de prélever les ressources locales afin de couvrir les dépenses au profit des entités de base. Cette dimension de développement permet de rapprocher les gouvernants des gouvernés, de promouvoir la participation locale, de mobiliser les ressources locales, et de mieux coordonner les activités de développement. Les citoyens, se sentant concernés par cette approche participative, peuvent contribuer au développement de leurs Entités par le paiement régulier des impôts et taxes sachant qu'ils en sont eux-mêmes les premiers bénéficiaires et qu'ils ont le contrôle de ces ressources financières. GAUDEMET, P.M. et MOLINIER, J. (1989 :172) Soulignent que pour organiser les services publics sur le plan local, l'Etat a le choix entre deux procédés : Ou bien il assure lui-même l'activité administrative locale, il nomme les agents, octroie les crédits, arrête les règlements, dans ce cas il n'y a pas de finances publiques locales, il n'y a pas non plus de libre administration sur le plan local (déconcentration) ; Ou bien il adopte une solution

libérale de la décentralisation qui consiste à laisser la gestion des services publics locaux à des autorités locales, c'est –à –dire élues par la population des entités territoriales décentralisées, telles que les maires, les bourgmestres, les conseillers municipaux et les chefs de secteur (décentralisation). A ce titre, la décentralisation se présente comme une stratégie ou remède efficace pour renforcer l'exercice démocratique du pouvoir et garantir la promotion des initiatives du développement local. La décentralisation si elle est bien appliquée, peut aider les entités territoriales décentralisées à mobiliser suffisamment les ressources locales pour les objectifs de développement compte tenu de la connaissance des échéances de ces ressources dont dispose ces entités. Dans cette perspective, la bonne gouvernance constitue le socle de la décentralisation et les bases juridiques de l'autonomie des entités territoriales décentralisées. A ce jour, les entités territoriales décentralisées qui du reste demeurent plus proches de leurs administrés sont abandonnées, négligées et voient la plupart de leurs compétences (surtout en matière financière) confisquées par les autorités provinciales et centrales. Et pourtant ces entités ont chacune un budget qu'elles sont censées exécuter chaque année. Le présent article traite des deux aspects du débat sur la capacité locale et se pose deux questions majeures : qu'est-ce que la capacité locale ? Et que faire une fois qu'on a fait l'évaluation de la capacité d'une entité territoriale décentralisée ? Cette réflexion comprend cinq points : le premier définit les différents concepts exploités dans notre dissertation, le deuxième, évalue la capacité locale, le troisième exposer les ressources internes des entités territoriales décentralisées, le quatrième traite de la confiscation des rétrocessions des Entités territoriales décentralisées. Et le cinquième examine l'absence de décideurs élus localement enfin. Quelques définitions des concepts Dans ce point, nous essaierons de fixer d'une manière très sommaire les esprits des uns et des autres sur ce que nous entendons de tel ou tel autre concept auquel nous avons fait recours dans le cadre de ce travail de sorte que nous ayons tous un entendement commun. Propos sur la décentralisation Le discours sur la décentralisation et les pratiques décentralisatrices en République Démocratique du Congo post-indépendante remonte à l'accession de ce pays à l'indépendante. Ils ont pris, pendant leurs trajectoires, plusieurs formes modelées par les conjonctures politiques et la nature des régimes politiques qui se sont mis en place de manière successive. Le débat relatif à la forme qu'il convient de conférer à l'Etat est une caractéristique essentielle de la vie politique de la République Démocratique du Congo. Ce débat a traversé tous les âges, toutes les époques et il est impossible de naviguer dans l'histoire politique de ce pays sans tomber sur des « liens » qui renvoient à cette problématique. La première République (1960-1965) elle-même est née sous la forme d'un Etat fédéral, c'est-à-dire décentralisé politiquement. Cette première expérience ayant échoué et ouvert la voie à la deuxième République (19651990) et à l'installation d'un Etat autoritaire caractérisé par un centralisme politicoadministratif (1965-1981), il a fallu attendre 1982 pour voir ce régime retourner à la politique de décentralisation. Cette décentralisation autoritaire, selon TSHIBWABWA (2007), n'a pas non plus réussi à promouvoir la démocratie à la base et à faire des entités territoriales des centres d'impulsion pour un développement par la base. Cet échec, et tant d'autres, seront à la base du long processus de transition politique (1990-2006) au cours duquel, à la loi sur la décentralisation de 1982 qui est restée en application jusqu'en 2001 (celle de 1995 n'ayant pas été appliquée à cause de la guerre qui était déjà imminente) s'est ajoutée une autre politique publique qualifiée de « territoriale des originaires » qui obligeait tous les fonctionnaires à retourner

dans leurs provinces d'origine, et qui interdisait aux ressortissants d'autres contrées d'exercer des responsabilités politico-administratives dans des provinces d'ou ils n'étaient pas ressortissants . La territoriale des originaires, mise en route par le Maréchal-Président et son personnel politique pour saper le processus de démocratisation initié le 24 avril 1990 et essayer de se donner une certaine légitimité, a réveillé des sentiments ethnico-tribaux qui se sont traduits par des violences ethniques entre certaines communautés. Après la chute du régime de Mobutu et son accession au pouvoir en 1997, Laurent Désiré Kabila a pris le Décret-loi n° 081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo, lequel a été modifié et complété par le Décret-loi n° 018-2001 du 28 septembre 2001. D'autres textes juridiques tels que le Décret-loi n° 082 du 2 juillet 1998 portant Statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales, le Décret-loi n° 083 du 2 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement du corps des Inspecteurs de la territoriale et le Décret-loi n° 089 du 10 juillet 1998 portant fixation de la nouvelle nomenclature des taxes autorisées aux entités administratives décentralisées, des recettes administratives d'intérêt commun et des recettes fiscales cédées par l'Etat aux entités ont été pris à cette occasion pour réorganiser la territoriale. Rien de positif n'est sorti de ces textes. La Constitution de la IIIème République naissante stipule que les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces entités territoriales décentralisées sont 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 techniques. La composition, l'organisation, le fonctionnement de ces entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces sont fixées par une loi organique. Dans la constitution du 18 février 2006, il est dit que des nouvelles provinces et entités territoriales peuvent être créées par démembrement ou par regroupement dans les conditions fixées par la constitution et par la loi. Il faut d'ailleurs au passage signaler que le Constituant a, par démembrement, créé des provinces, ramenant celles-ci de 11 à 26. C'est, dans le but d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base, que le constituant a structuré administrativement l'Etat congolais en 25 provinces plus la ville de Kinshasa, dotées de la personnalité juridique et exerçant des compétences de proximité énumérées dans la présente Constitution, précise l'exposé des motifs de celle-ci. Evidemment, la lecture et l'analyse des matières qui relèvent de la compétence des provinces indiquent clairement que l'Etat actuel est fortement décentralisé et, à la limite, proche d'un Etat fédéral. Comme en 1960, l'on a l'impression que le constituant a institué, en le taisant et pour des raisons liées historiques et celles consécutives à la sortie du pays de la guerre, le fédéralisme qui est d'ailleurs l'option la plus revendiquée par la population. L'article 202 énumère les matières qui sont de la compétence exclusive du pouvoir central, celles qui sont de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces sont prises en charge par l'article 203, et on trouve, clairement exprimées par l'article 204, les matières qui sont de la compétence exclusive des provinces. Au rang de celles-ci, figurent celles qui mettent en relief les larges pouvoirs qu'accorde la Constitution aux provinces. C'est à titre illustratif : la fonction publique provinciale, la fixation des salaires minima provinciaux conformément à la législation nationale, l'élaboration des programmes miniers, minéralogiques, industriels,

énergétiques d'intérêt provincial et leur exécution conformément aux normes générales du planning national. Ces innovations sont d'importance majeure et hormis la loi fondamentale et celle de 1964 (qui fut la première à être votée au référendum dans l'histoire politique de la République Démocratique du Congo, celle-ci étant la deuxième), aucune loi sur la décentralisation n'a daigné accorder des tels pouvoirs aux provinces. La volonté de faire des entités territoriales des véritables centre d'impulsion de développement se matérialise également par les nouvelles modalités de répartition mises en œuvre par le Constituant : désormais, les entités territoriales décentralisées sont habilitées à retirer à la source 40 % des recettes qu'elles vont produire, les 60% restants devant être envoyés au trésor public national installé à Kinshasa. Cette disposition s'inscrit dans le sillage des préoccupations du pouvoir constituant de ne pas faire de l'autonomie financière des provinces un mythe ou un rêve comme dans le passé. Pour couronner tout ceci, l'article 195 énumère les institutions politiques provinciales que sont : l'Assemblée provinciale et le gouvernement provincial. L'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Elle légifère par voie d'édit (article 197). Le Gouvernement provincial est composé d'un Gouverneur, d'un Vice-Gouverneur et des ministres provinciaux. Le Gouverneur et le Vice-gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale. Les ministres provinciaux sont désignés par le Gouverneur au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale (article 198). Par ailleurs, précise l'article 199, deux ou plusieurs provinces peuvent, d'un commun accord, créer un cadre d'harmonisation et de coordination de leurs politiques respectives et gérer en commun certains services dont les attributions portent sur les matières relevant de leurs compétences. Une conférence des Gouverneurs de province a été aussi instituée par la Constitution. Elle a pour mission d'émettre des avis et de formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter par la République. Elle est composée, outre les Gouverneurs de province, du Président de la République, du Premier Ministre et du Ministre de l'intérieur. Tout autre membre du gouvernement peut y être invité. Elle est présidée par le Président de la République et se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son Président (voir la constitution dans son article 200). Tels sont, de manière brève, les grands axes constitutionnels de la nouvelle politique publique de décentralisation qui va structurer administrativement le nouvel Etat qui vient d'émerger des cendres d'une longue transition de 19 ans. Néanmoins, les nouvelles entités décentralisées vont devoir fonctionner dans un contexte de la réussite de leur action tributaire des données politiques et économiques de l'heure caractérisée par l'emprise autoritaire de la nouvelle philosophie néolibérale, par la logique des acteurs individuels et institutionnels, visibles et invisibles, dont, de manière particulière les sociétés multinationales minières qui opèrent déjà sur leurs territoires depuis 1996. En outre, en tant que politique publique encadrante ou structurante, la décentralisation actuelle ne pourra déboucher sur les résultats escomptés que si sa mise en œuvre entre en harmonie avec d'autres politiques publiques, et en l'occurrence les Codes Minier, forestier et des investissements. Pour Piveteau (2004), la décentralisation désigne donc le local comme lieu probable d'une participation élargie des populations et d'une action collective renforcée, susceptible de flexibilité, d'adaptation, de changement, autant de maitre-mots contemporains de la performance économique. La décentralisation consiste en

un transfert de compétences du gouvernement central ou de ses agences à des instances locales. Des collectivités territoriales prennent en charge la gestion de certains biens publics et la perception de certaines recettes. Qu'on la qualifie en effet de territorialisation, de dévolution, de communalisation ou de municipalisation, la décentralisation connaît un regain d'intérêts qui mobilise ses défenseurs et ses détracteurs. D'après Elong Mbassi (2003 : 169), la mobilisation de la population ne peut s'obtenir que si le cadre de la collectivité décentralisée permet la relance de l'économie locale. Par rapport à l'enracinement de la démocratie, le niveau local est celui ou différentes sources de légitimité sont en compétition pour structurer l'appartenance et la vie des populations par rapport à son développement. Le contenu et la réalité de la démocratie locale aussi bien au niveau de la représentation que de la participation des populations tiennent en conséquence à la manière dont on aura procédé à l'hybridation des différentes sources de légitimité de manière à construire des compromis sur l'exercice du pouvoir local. En tant qu'entreprise de restructuration de l'Etat, la décentralisation devrait rebâtir les niveaux successifs de biens communs de sorte à les organiser de la base au sommet de l'Etat suivant le principe de subsidiarité. Dans cette logique, les collectivités locales seraient les points d'appui d'une intégration régionale enracinée sur le terrain, et se fondant sur les relations entre communautés qui prolongent en les humanisant, les relations entre Etats. La décentralisation est la voie la plus avantageuse dans la mesure qu'elle peut permettre de faire émerger de nouveaux centres de décision et de gestion consensuelles plus proches des acteurs, d'harmoniser les gouvernances au niveau local, de concilier les intérêts divergents et de transformer les multiples citoyennetés qui se côtoient en citoyennetés « étatisables ». La décentralisation dans ce cadre est une tentative de reconstruction de l'Etat d'une manière telle que le local puisse servir le global. Le local qui se met en place est alors une nouvelle version d'une alliance de réseaux verticaux entre élites globales et élites locales, ces dernières faisant fonctionner le local selon les exigences du global (ISAGO, I.W., 1991). L'intérêt grandissant pour les processus de décentralisation et l'accent mis sur la gouvernance mettent donc en jeu trois changements importants dans les approches du développement : un déplacement probable ou possible des lieux d'émergence des dynamiques de développement de l'échelon central vers les échelons locaux ; l'habilitation d'une pluralité d'acteurs du développement, anciens et nouveaux, privés, publics et associatifs ; une légitimation du rôle des politiques publiques dans les processus de développement (2002). Les avantages que procure la décentralisation, on le voit, sont vantés par plusieurs auteurs qui établissent un lien entre elle et le développement. Néanmoins, s'il est vrai de dire que la décentralisation peut contribuer à la construction du développement, ce dernier n'est possible que si la même politique de décentralisation ne prend en charge les questions de population. Or, la nouvelle politique de décentralisation fait l'impasse sur les problèmes de population, ce qui pose un problème de sa capacité réelle à promouvoir un développement humain. Décentralisation territoriale Selon VUNDUAWE Te PEMAKO (1982), la décentralisation territoriale est un mode de gestion des entités locales qui consiste en une responsabilisation de celles-ci en ce qui concerne leur gestion quotidienne pour laquelle elles bénéficient d'une autonomie de décision. De bonne heure on avait dégagé les aspects pratiques pour saisir en quoi la décentralisation consistait sur les plans politique, économique et juridique. Sur le plan politique, la décentralisation est le corollaire de la démocratie : elle favorise la formation du citoyen (électeur ou élu) par le jeu et les enjeux d'une élection, et lui permet de maîtriser les rouages du

pouvoir et les astuces de la technique (la psychologie aussi) par le jeu d'essai-erreur au niveau le plus bas de la gestion des affaires publiques. La décentralisation territoriale est ainsi perçue comme une véritable école politique. Elle est en effet un facteur d'épanouissement de l'esprit civique et peut permettre, dans le chef des citoyens, l'émergence d'une conscience du pouvoir. Sur le plan économique, décentraliser, c'est assurer un développement harmonieux et équilibré des provinces et autres entités territoriales décentralisées. Le droit de prendre l'initiative en matière de programmes et projets de développement économique, accordé aux entités locales, ouvre la voie au privilège des programmes ou projets locaux, donc à un développement national équilibré. La décentralisation territoriale contribue ainsi à la promotion de la participation locale qui, elle, permet la mobilisation et la valorisation des ressources locales ainsi qu'une meilleure coordination des activités de développement. Sur le plan juridique ou administratif, décentraliser, c'est transformer en centres d'impulsion les entités locales (provinces, villes, communes et secteurs) qui cessent d'être de simples circonscriptions politico administratives pour devenir des personnes morales de droit public, avec tous les attributs de la personnalité juridique : ester en justice, exercer des prérogatives de puissance publique, prendre des décisions adaptées au besoin des administrés ou aux circonstances. A ces trois aspects pratiques ou manifestations concrètes de la décentralisation, on peut ajouter un quatrième qui résulterait de sa pratique-même et revêtirait une coloration opérationnelle, managériale pour ainsi dire. Sous cet angle, décentraliser, c'est motiver. « En effet, le degré de responsabilisation d'un individu et la liberté d'action qui lui est laissée peuvent être à la base d'une prise de conscience capable de stimuler sa productivité » (LOTOY, I., et MUKIKA, E., 1998 : 112). Cela est vrai aussi pour une entité rendue autonome par le moyen de la décentralisation. Celle-ci constitue en effet un processus d'auto-identification des autorités locales élues aux objectifs de reconstruction au niveau local, motivées ainsi par le souci de leur réélection. L'analyse des aspects pratiques de la décentralisation territoriale a pour mérite de relever le fait que, lorsque le recrutement (nomination ou élection) au sein du service territorial est réalisé en tenant compte du caractère incitateur de la responsabilisation des entités locales, l'administration territoriale va demeurer l'épine dorsale du développement national ou local dont il convient d'appréhender le contenu. La décentralisation financière On entend par décentralisation financière, la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'État et les collectivités locales entendu par-là, les provinces ou les entités fortement décentralisées. En République Démocratique du Congo, elle est synonyme de la décentralisation fiscale. C'est cette répartition des ressources qui est le nœud du problème. La décentralisation fiscale est également nécessitée par des motifs économiques liés à la fourniture des services publics ou types d'interventions étatiques, les trois critères explicites de partage de dépenses entre l'Etat et les entités territoriales décentralisées : les interventions macroéconomiques, nécessitant une politique fiscale et monétaire nationale pilotée par le Gouvernement central, des interventions rédistributives qui peuvent être réalisées de manière concurrente selon les spécificités de la population et des interventions microéconomiques qui sont l'apanage des gouvernement locaux. La République Démocratique du Congo a adopté une constitution qui induit ipso facto la modification de l'assise des finances publiques aussi bien de l'Etat que celles des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées. Bien que la réflexion sur la décentralisation financière soit essentiellement centrée sur la rétrocession des 40%, la fiscalité locale (provinciale)

est dominée par une panoplie des taxes que la littérature congolaise tient souvent en marge de ces annales. C'est ce qui constitue à ce jour l'obstacle majeure à la critique de la gestion on ne peut plus malsaine des finances publiques par les acteurs locaux. Bien que révisé à chaque période jugée opportune, le système fiscal congolais reste invariable quant au contenu et à la nature des taxes et impôts. Les critiques comme celles énumérées par Michel Bouvier (BOUVIER, M., 2003 : 27) sur le système fiscal local français, archaïsme des bases, vétusté des mécanismes d'imposition, injustice, inégalité territoriale et inégalités entre contribuables, n'épargnent pas le système congolais. La décentralisation crée, en dehors et une marge de l'Etat personne morale mais, au départ avec son accord, des collectivités territoriales dotées aussi de la personnalité morale, habilité à s'administrer elle-même dans les conditions d'une relative autonomie par rapport aux gouvernants et aux organes centraux. Ce mode gestion de l'Etat donne un tout autre objectif en invitant les habitants de ces collectivités à prendre en main leurs propres affaires et plus précisément à en confier la gestion à leurs représentants élus : la décentralisation territoriale est à cet égard l'une de mode de gestion le plus efficace et les plus séduisantes de l'auto-prise en charge. Evaluer la capacité locale D'ordinaire, les planificateurs de la décentralisation suivent le principe général que l'administration centrale doit s'occuper principalement de la création et du maintien de l'environnement qui permet la réalisation de la décentralisation et des stratégies globales, en laissant les pouvoirs locaux s'occuper de l'adaptation des mécanismes de prestations de services et des dépenses publiques aux besoins et aux circonstances locaux (MUYER OYONG, 1986 : 15). En réalité toutefois, les degrés divers de capacité (la capacité des pouvoirs locaux ainsi que celle de la société civile/secteur privé) influent sur les décisions concernant le transfert de certaines responsabilités au niveau local. Dans la plupart des cas, la décentralisation des services de base ne veut pas dire que le niveau central cède toutes les tâches liées à ces services. Une évaluation de la capacité locale est une partie intégrante de la conception de la décentralisation. Qu'est-ce que la capacité ? Il est parfois difficile de mesurer la capacité locale et le débat sur sa quantification est souvent motivé à la fois par des considérations politiques et techniques. Les administrations centrales se servent de l'excuse "manque de capacité" pour refuser le transfert de compétences, de ressources financières et des privilèges accompagnateurs aux entités territoriales décentralisées. De fait les municipalités démontraient un niveau élevé de capacité en refusant des subventions conditionnelles (avec participation) et en empruntant des fonds sur le marché local, au taux de marché, afin de mettre en œuvre leurs propres priorités. Pour cette raison il est utile de présenter quelques questions qui sont pertinentes pour la mesure objective de la capacité locale. Le fait qu'il y ait une administration dirigeante, les affaires d'une communauté est une indication d'un certain niveau de capacité. Le défi pour les agences de développement et leurs partenaires est d'identifier la capacité des administrations, sociétés civiles et secteurs privés des collectivités afin de l'intégrer dans les programmes de développement. La première tâche est d'identifier le travail que les administrations locales et leurs citoyens auront à faire. La question qui se pose alors est de savoir si les communautés locales et leurs administrations peuvent s'organiser pour accomplir ces fonctions afin de se procurer les services de base. La deuxième tâche est de prendre des mesures appropriées et compréhensives pour renforcer la capacité des groupes locaux afin qu'ils puissent accomplir les fonctions requises. Il y a plusieurs questions dont il faut tenir compte dans l'évaluation de la capacité : Rendement et résultats : Il y a tellement de cas de

force majeure qui influent sur l'action du pouvoir que les résultats obtenus ne sont pas généralement d'indicateurs fiables de la qualité des services fournis par l'exécutif. Niveaux divers de capacité, la capacité des administrations locales varie en fonction des tâches à accomplir et du secteur concerné. Ainsi l'une des tâches les plus importantes dans la planification de la décentralisation est l'identification des avantages comparatifs des administrations locales dans le domaine des tâches à accomplir. Individus ou institutions, la capacité locale se mesure-t-elle par la présence des individus qui pourraient ou pas continuer à jouer un rôle dans le pouvoir ou plutôt par le fonctionnement de mécanismes institutionnalisés tels que traitements compétitifs, soustraitances efficaces, procédures de formation, qui assurent une fourniture continue d'expertise technique et d'expertise en gestion. Quand on évalue la capacité d'une communauté, il est souhaitable de tenir compte de l'histoire, du dynamisme et de l'étendue des organisations qui composent la société civile, du nombre de sous-traitants et de talents dans la communauté (va-t-il un nombre suffisant de sous-traitants ou va-t-il seulement un qui pourrait s'en aller d'un jour à l'autre ?). Le rôle de la société civile Les ONG peuvent être souvent la source d'un personnel bien formé et expérimenté, et les firmes de construction, de comptabilité, etc. peuvent fournir des services au cas par cas. Les relations de l'administration locale avec le secteur privé et sa capacité d'engager des sous-traitants de qualité est une partie importante de la capacité qu'on néglige souvent. Il est souhaitable en évaluant la capacité à long terme d'une communauté de tenir compte de l'histoire, du dynamisme et de l'étendue des organisations qui composent la société civile y va-t-il un seul leader compétent dans la communauté ou est-ce qu'il y a plutôt un réseau de telles personnes ? Et du nombre de sous-traitants et de la concentration de talents. L'administration locale devra donc concentrer ses efforts sur l'animation agricole, sanitaire et coopérative pour asseoir une éducation de masse appropriée. En tant que partenaires privilégiés du développement endogène les ONG ont une grande part de responsabilité à ce niveau. En se sentant concerné par cette nouvelle vision de l'administration territoriale, ils devront initier ou former leurs cadres à ce type de gestion pour ne proposer aux suffrages populaires que les meilleurs d'entre eux. Aussi, le recrutement au sein du service territorial devrait-il tenir compte de critère de compétence d'esprit d'initiatives et prévoir la formation permanente du personnel tout au long de la carrière. Ce qui pourrait donner à ce personnel des aptitudes à la coordination ou à la collaboration à l'analyse des besoins et des ressources du milieu à la conception à l'inciter la population à y participer massivement ainsi qu'à pourvoir par sa propre action à ses besoins essentiel. Décentraliser ou renforcer la capacité : Que faire d'abord ? On fait les deux simultanément, traditionnellement, pour décentraliser on a d'abord renforcé la capacité locale avant de procéder au transfert des responsabilités et des revenus aux autorités locales. Les autorités centrales adoptent cette méthode prudente parce qu'elles veulent éviter les dépenses irresponsables et la corruption de la part des administrations locales, ainsi que les iniquités des provinces et l'effondrement des services ou tout simplement parce qu'elles ne veulent pas céder des compétences à ces dernières. Certains acteurs pensent même que le manque de capacité locale, parmi d'autres facteurs, rend la décentralisation inefficace et même peu désirable dans les pays en voie de développement. Cette approche traditionnelle est en train de changer toutefois, car il devient plus évident que la capacité s'accroît à mesure que les systèmes de décentralisation arrivent à maturité. On accepte de plus en plus que "la gestion est un art de performance" qu'on apprend mieux par la pratique que

par la théorie. Pour Peemans. J.P. (2000), les recherches actuelles de remettre en évidence que les investissements des administrations locales dans le domaine de l'éducation sont plus rationnels et plus adaptés aux besoins locaux que ceux de l'administration centrale. D'une manière générale, une grande partie des données indiquent que la décentralisation a augmenté la participation locale et par conséquent l'accès des administrations locales aux ressources nationales et a encouragé le développement de la planification publique et privée et une meilleure gestion. Décentraliser et renforcer la capacité locale simultanément La décentralisation en soi peut être le meilleur moyen de renforcer la capacité locale. Le soutien du pouvoir central peut être important pour maintenir l'équité dans les dépenses en faveur des entités territoriales décentralisées et pour assurer une formation appropriée. La prestation efficace de services au niveau local dépend des partenariats inter administrations aussi bien que des partenariats entre secteur public et secteur privé/société civile. Néanmoins, le renforcement de capacité ne devrait pas être des programmes de formation uniformes que le niveau central dispenserait à des collectivités diverses sans tenir compte des réalités individuelles de celles-ci. Et il n'est pas toujours évident que la capacité des niveaux centraux soit supérieure à celle des niveaux locaux. Par exemple, les recherches antérieures démontrent que les peuples estiment que leurs administrations locales sont plus efficaces que l'administration centrale (MEYA NGEMBA, 2009-2010). Des programmes de renforcement de capacité adaptés aux préférences locales L'un des moyens de renforcer la capacité locale par la formation est de permettre aux institutions locales d'employer une partie des fonds de programme ou leurs propres fonds pour se procurer l'expertise technique qu'elles pensent adaptée à leurs besoins. Ce type d'assistance technique est souvent disponible localement et peut être obtenue plus rapidement et à meilleur marché que l'assistance de source locale ou centrale. De même on pourrait accorder à des communautés individuelles ou à un groupement de communautés une aide inconditionnelle pour assurer leur propre formation de renforcement de capacité. Ces entités territoriales décentralisées peuvent payer la formation dont elles ont besoin pour combler les lacunes qu'elles ont identifiées dans leur capacité technique et leur capacité de gestion. Elles peuvent faire assurer leur formation par des institutions locales, provinciales ou nationales. Quand on utilise des sources locales, un réseau d'expertise se développe et on peut faire recours à de tels réseaux pour le fonctionnement des programmes existants ou des programmes futurs. La participation locale peut être une forte incitation au changement. Des données récentes des certains pays, montrent que la surveillance des pouvoirs locaux par leurs administrés peut les inciter grandement à être plus performants (LOFEMBE, B., 2006). Des élections locales régulières et impartiales ainsi que les conseils des citoyens peuvent obliger les pouvoirs locaux à donner suite aux préférences des administrés. La clarté dans la répartition des compétences est essentielle. La démesure du programme de l'Agence pour le Développement des petites Exploitations, et le manque de directives pour les fonds des entités territoriales décentralisées ont entraîné de piètres succès. Les efforts de décentralisation plus réussis dans les pays développés, quant à eux, avaient des procédures plus claires pour l'affectation des dépenses et la répartition des compétences. En réalité, souvent, les contraintes budgétaires et le soutien mitigé accordé aux réformes sont tels que les réformes en profondeur de l'administration publique risquent d'être un long processus coûteux qui ne pourrait être réalisé au même rythme que la décentralisation des services ou la décentralisation sectorielle. La capacité locale (tout au moins la capacité infranationale) est l'un des facteurs les

plus importants dans la création d'une administration publique décentralisée qui fonctionne bien. Dans les pays ou des institutions locales existent déjà, le défi consiste à les renforcer tant du point de vue juridique que du point de vue de la gestion du personnel. Dans les pays ou les institutions sont encore embryonnaires, ou elles existent seulement au niveau informel, il sera d'abord nécessaire de créer un cadre juridique et institutionnel avant d'entreprendre toute réforme de l'administration. Le degré de capacité locale détermine le type de stratégie concernant la gestion des ressources humaines qui sera pratique et souhaitable. La décentralisation de la gestion de ressources humaines est plus susceptible de réussir dans les cas ou les autorités des niveaux inférieurs ont les moyens financiers de proposer des traitements compétitifs et des avantages en nature pouvant attirer des talents locaux. Dans ces cas, les bienfaits de résultat de la liberté des pouvoirs locaux de déterminer les niveaux des traitements l'emporteraient sur les risques d'augmentation d'inégalités interrégionales. Dans les pays ou il y a une carence de talents ou d'expertise locale, un système de recrutement uniforme serait préférable pour s'assurer que les compétences nécessaires sont disponibles dans toutes les provinces. Au cas ou le niveau central retient l'essentiel du contrôle des ressources humaines, il faudra veiller à ce qu'on ne limite pas trop les options des pouvoirs locaux au niveau de la gestion. En matière de recrutement, de rémunérations, ou de surveillance de l'administration locale, et surtout de la prestation de services, il est important d'assurer que tout se fait dans la transparence et que les changements dans l'administration et donc dans la fonction publique, ne sont pas perçus comme un instrument pour priver certains groupes de la population de leurs droits ou pour favoriser d'autres. Les mécanismes pour l'établissement des rapports doivent être clairs et précis. Des procédures claires pour l'établissement des rapports destinés aux niveaux supérieurs de pouvoir exécutif doivent être prévues (rapports destinés au niveau central dans le cas des administrations provinciales par exemple). Il en va de même pour les rapports destinés aux agences gouvernementales au même niveau d'administration. La formation doit contribuer à l'institution de nouveaux rapports de travail. En plus du renforcement de la capacité locale, la formation peut être un outil pour la création de réseaux personnels entre agents de différents niveaux du pouvoir exécutif, de différentes provinces, et entre des catégories de fonctionnaires. On recommande par exemple, que fonctionnaires professionnels et politiciens locaux soient formés ensemble pour qu'ils comprennent mieux ce qu'on attend d'eux et ce qu'ils doivent attendre les uns des autres. Tous les niveaux du pouvoir exécutif doivent être encouragés à définir le type de travailleurs dont ils ont besoin et à faire la planification nécessaire pour que ceux-ci s'acquittent bien de leurs nouvelles responsabilités. A court terme, on peut se contenter de plans approximatifs qui plus tard devraient être remplacés par des systèmes de gestion informatisés avec un personnel spécialisé dans la gestion de ressources humaines à l'appui, tout ce qui manque dans beaucoup de pays. Un tel système sophistiqué mettrait fin aux recrutements inutiles (donc aux sureffectifs) et à d'autres erreurs coûteuses. Ces plans approximatifs doivent être la base d'une planification à long terme et d'une définition plus précise de rôles. Les Ressources internes propres Pour qu’une entité territoriale décentralisée dispose d’une réelle autonome financière, elle doit disposer de ressources propres. Celles-ci doivent être suffisantes et distinctes de l’Etat pour que la collectivité locale ou l’organisme doté de la personnalité juridique puisse exercer les compétences qui lui sont reconnues par la loi.Dans la pratique, il arrive assez souvent que des entités territoriales décentralisées disposent juridiquement de

larges compétences, mais qu'elles ne puissent effectivement les exercer, faute des ressources suffisantes. De manière générale, les ressources propres des entités territoriales décentralisées sont constituées du produit des impositions de toutes natures. La loi l'autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, de participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. La troisième partie de la loi organique n°08/16 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées, en son article 155 en donne des orientations. Globalement, les ressources financières qui font l'objet du partage entre le pouvoir central, les provinces et les Entités Territoriales Décentralisées comprennent : les ressources propres, les ressources rétrocédées, les ressources de la caisse nationale de péréquation, les ressources générées par le partenariat public privé, les dons et legs. Les ressources rétrocédées connaissent un mouvement en sens unique. C'est le pouvoir central qui rétrocède aux provinces et les provinces aux Entités Territoriales Décentralisées. L'inverse n'est possible que dans de rares cas ou les entités réalisent des excédents budgétaires. Contrairement aux impôts nationaux (une fiscalité composée essentiellement des impôts indirects), les impôts directs constituent la principale ressource fiscale des Entités territoriales Décentralisées, notamment les communes. Ces ressources se composent de deux sortes de taxes. Il s'agit des taxes rémunératoires et des taxes fiscales tandis que la fiscalité indirecte elle, reste dominée par les ressources externes dont la fameuse rétrocession de 40%. Confiscation des rétrocessions des entités territoriales décentralisées par le pouvoir central et provincial La constitution de la République dans ses articles 171 et 175 fait état des recettes qui devraient faire l'objet de la rétrocession. En effet, il établit que le gouvernement central doit procéder à la rétrocession de 40% de recettes aux provinces et ces dernières à leur tour, procédera à la rétrocession de 16% de ces 40% soit 40% de recettes rétrocédées aux entités territoriales décentralisées. Les budgets des entités territoriales décentralisées sont toujours élaborés en équilibre tant en recettes qu'en dépenses selon la loi et le principe de l'équilibre budgétaire. Ces recettes sont catégorisées en deux : les recettes propres (ce que les entités territoriales décentralisées produisent) et les recettes rétrocédées (la rétrocession de 40% des recettes à caractère national aux provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées). Nous avons constaté que 90% des budgets des Entités Territoriales Décentralisées devraient normalement être financés par les recettes rétrocédées. Malheureusement, les ressources rétrocédées connaissent un mouvement en sens unique. C'est le pouvoir central qui essaie de rétrocéder aux provinces et les provinces à leur tour ne veulent pas rétrocéder les 40% aux Entités Territoriales Décentralisées. En ce qui concerne les réalisations en faveur du bien être des administrés, les Entités Territoriales Décentralisées ont du mal à le faire parce que les dirigeants de ces entités territoriales décentralisées évoquent la raison selon laquelle devrait se faire grâce à l'octroi par la hiérarchie de la rétrocession sans laquelle, les administrations locales souffrent d'une certaine non-réalisation des investissements sociaux. La confiscation de la rétrocession des recettes aux Entités Territoriales Décentralisées par les provinces, constitue la cause majeure de la gouvernance personnalisée. C'est-à-dire le pouvoir central s'accapare de ce fait comme un bien personnel. L'absence de décideurs élus localement Le premier enjeu autour duquel s'engage la lutte politique demeure la démocratisation du système politique en accordant la parole aux provinces et

aux entités territoriales décentralisées par le biais des élections locales qui en légitiment la procédure. Une telle démarche légitime les institutions et les organes qui les animent pour le bien de la communauté et encourage cette dernière à participer aux efforts de la reconstruction de son environnement. Une telle conception repose sur la conscience des individus d'appartenir à une communauté et sur la possibilité pour chacun de ces individus de participer de façon directe à la prise de décision des affaires des entités territoriales décentralisées. Le manque des élections au niveau local est l'une des causes de la gouvernance personnalisée en République Démocratique Congo, d'autant plus que les décideurs non élus, en vertu du principe de l'acte contraire, rendent à ceux qui l'ont nommé. Le principe de recevabilité à ce stade, n'est pas pris en compte. La précarité est imposée par les autorités provinciales qui se sont accaparées des taxes qui alimente autre fois les entités territoriales décentralisées (patente, vignette, etc.). A ce jour, par exemple la commune dans l'ensemble 48 taxes qui constituent ses ressources propres. De ces taxes, trois seulement font la fortune de chaque commune et sont mobilisées en performance (taxe d'étalage des marchés municipaux dont la mobilisation s'effectue au-delà de 80% ; taxe sur l'Etat civil dont la mobilisation atteint parfois 100% et les recettes accidentelles). Les autres taxes que nous ne saurons citer, sont à la hauteur de 5 à 10%, ici le problème se situe à trois niveaux. Premièrement, l'égoïsme des autorités provinciales qui se comportent en prédateur en confisquant les taxes importantes de communes et imposant les bourgmestres qui ne peuvent que défendre leurs intérêts, deuxièmement l'incivisme fiscal que caractérise la majorité de la population congolaise renforcée par le boycott de cette population qui ne se retrouve pas dans les autorités mis en place par le pouvoir central. Enfin, la multiplicité des services générateurs de recettes et cela se manifeste par les caisses parallèles créées par ces agents qui se transforment en commissionnaire d'enquête des clients, la confusion entre les taxes et les impôts, Cela au niveau des communes qu'au niveau des différents marchés. Au regard de tout ce qui précède, nous recommandons aux : Autorités locales, le respect de l'équilibre budgétaire en termes des dépenses publiques étant donné que la décentralisation financière exige la prise en compte des conditions de vie de la population concernée ; L'application par les autorités locales, du processus du budget participatif qui repose sur la participation citoyenne, la conscience des individus d'appartenir à une communauté et sur la possibilité pour chacun de ces individus de participer de façon directe à la prise de décision des affaires communes. Mais les citoyens ne sont pas les seuls appelés à la participation. En effet, pour que le budget participatif fonctionne, il faut qu'il y ait également implication de la part des élus, qui concèdent une partie de leurs pouvoirs ; des fonctionnaires de la municipalité et de la société civile. Ce processus du budget participatif pour les communes prendra en compte dans son élaboration et son exécution les avis de tous les acteurs locaux (la société civile, les églises, les partenaires privés) cela va amener le conseil communal (une fois élu) à prendre en compte les désidératas de la population en respectant l'équilibre entre la section dépenses courantes ou de fonctionnement et la section dépense d'investissement car c'est à travers cette section que la population participe à la consommation du budget. Aux autorités provinciales, le respect strict de la constitution en ce qui concerne la rétrocession aux Entités Territoriales Décentralisées car, cette dernière fait partie intégrante des ressources propres aux communes à cet effet, qu'une commission composée de tous les acteurs locaux soit créée pour veiller à cette disposition ; Au pouvoir central, la démocratisation du système politique en accordant la parole aux entités territoriales décentralisées par le biais

des élections locales qui en légitime la procédure. Une telle démarche légitime les institutions et les organes qui les anime pour le bien de la communauté de base. Car, la participation des populations à l'assiette fiscale est conditionnée à leur insertion dans le jeu démocratique par le choix de leurs représentants ; Le respect de l'autonomie de gestion tel que prône par la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 et les différentes lois en la matière. Cette autonomie de gestion permettra aux membres des collectivités locales de jouir de leurs droits, de participer à la prise de décision touchant à leurs intérêts collectifs. Elle postule non seulement que les populations puissent être associée au processus d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle de l'action publique locale mais aussi qu'elles puissent accéder à l'amélioration de leurs conditions de vie L'instauration de contrôle permanent au niveau local de la gestion financière par les inspecteurs de finances ou de la cour de compte ; Améliorer son système de classification budgétaire et d'identification des dépenses en faveur des populations locales pauvres afin de permettre une meilleure gestion et un meilleur suivi des dépenses. Conclusion La décentralisation peut être un moyen d'accroître l'accès des citoyens aux services, d'adapter l'action du pouvoir exécutif aux besoins des particuliers et d'augmenter les occasions d'interaction entre la société et l'Etat. Néanmoins, les administrations infranationales ne peuvent être efficaces que si elles ont accès aux ressources financières et au personnel nécessaires pour entreprendre les prestations qui leur sont conférées. La réforme de la fonction publique concerne surtout le renforcement de la capacité. On est généralement d'accord que le renforcement de la capacité à tous les niveaux du pouvoir exécutif est une composante essentielle de la décentralisation. Compte tenu de ce fait on se demande : quel niveau du pouvoir exécutif faut-il former en premier, le niveau local ou le niveau central? Tout dépend du pays concerné. En général, les administrations infranationales sont formées d'abord pour qu'elles puissent assumer leurs nouvelles responsabilités. On s'accorde moins sur les critères régissant l'affectation des ressources humaines aux différents niveaux et sur la coordination inter administration de la gestion du personnel. La question de savoir s'il faut décentraliser la gestion des ressources humaines (recrutement, traitements...) ou si le niveau central doit en garder le contrôle est fonction du degré de capacité des administrations infranationales. Les recommandations ci-haut sont une esquisse de quelques mécanismes généraux de coordination mais les arrangements institutionnels spécifiques qui assurent une administration publique dont la performance est systématiquement efficace dépendent du contexte particulier. Il est de plus en plus mis en évidence que la capacité locale se développe quand le processus de décentralisation est mis en œuvre surtout quand on inclue dans la conception, des programmes appropriés concernant les interactions avec le secteur concerné. Bibliographie Sommaire Actes des troisièmes journées scientifiques de la fssap de l'Unikin, Kinshasa inédit, 2006. BOUVIER MICHEL, 2003. « Autonomie fiscale et libre administration des collectivités locales » in Revue Française des Finances publiques, n°81, France Paris. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006. COUSSY. J., 2002. Les politiques publiques dans la mondialisation, communication au VIIème Congrès de l'Association Française des Sciences Politiques, Lille. De SAINT MOULIN, L., 1988. « Histoires de l'organisation administrative du zaïre, in zaïre-Afrique, n°224. ELONG MBASSI, 2003. « Les politiques de déconcentration et de décentralisation », OIF (éd), symposium sur l'accès aux financements internationaux. Actes de la table ronde préparatoire n°3, la bonne gouvernance, condition et objet du financement, 20-21 Novembre. GAUDEMET P.M. et MOLINIER J. 1989. Finances Publiques.

Budget et trésor, Tome 1, éd. Montchrestien, Paris. ISANGO, I.W., 1991. « Décentralisation territoriale et pratique centralisatrice au zaïre » Zaïre - Afrique, n°258, Octobre. KANYINDA, L., 1984. « La décentralisation territoriale Zaïroise à l'épreuve de la théorie et des faits », in les cahiers du CEDAF, 1984 LAMBINET, F., « Projet de développement et administration locale au Zaïre, in ZaïreAfrique, n°181. LOFEMBE, B., 2006. « Les exigences du développement de la RDC. Essai de sociologie du développement », in Les sciences sociales face à la lutte conte pauvreté en RDC, Actes des troisièmes journées scientifiques de la FSSAP de l'Unikin, Kinshasa inédit. LOTOY, I.B, 2013. La décentralisation territoriale et le développement des entités territoriales décentralisées en République Démocratique du Congo, Kinshasa. LOTOY, I.B., et MUKIKA, E., 1998. « Pour un nouveau type d'homme adapté à la décentralisation. Contribution à l'analyse de l'efficacité de la territoriale au zaïre », in Zaïre-Afrique, n° 239 Novembre. MARIE-MICHELE SAUVAGEAU, Budget Participatif, 2013. MEYA NGEMBA, A., 2009-2010. La décentralisation de la République Démocratique du Congo : Enjeux et Défis. Vers la création de société d'économies mixtes locales. Une Stratégie Managériale pour une territoriale de Développement ; Thèse de Doctorat en SPA. ; FSSAP/UNIKIN. MUYER OYONG.N., Impératif du développement et réforme de l'administration locale au Zaïre, Kinshasa, P.U.Z ,1986. PEEMANS, J.P., 2000. Le développement des peuples face à la modernisation du monde, Academia Bruylaut. PIVETEAU A., 2004. Les « nouveaux » avatars du développement aidé : décentralisation et gouvernance locale. Première journée sur le développement (le concept de développement en débat, université Montesquieu- Bordeaux 4,16 et 17 Septembre. TSHIBWABWA, K., 2007. Discours sur la décentralisation et pratiques de décentralisatrice dans l'histoire politiques de la République Démocratique du Congo, communication faite au IVème congre de l'Association des historiens Africains, AddisAbeba, Mai. VUNDUAWE Te PEMAKO, 1982. « La décentralisation territoriale des responsabilités au zaïre. Pourquoi et comment ? II la nouvelle organisation territoriale, politique et administrative au zaïre : ses motivations et sa portée exacte », in zaïreAfrique, n° 166, Juin-Juillet –Aout.