

Décentralisation en République Démocratique du Congo (RDC/DRC) et faible contribution des entités territoriales décentralisées à la gouvernance et au développement local : étude menée dans les Chefferies et Secteurs de l'Ituri

Par

**Théodard Wahangire Kasemengo, Assistant à l'Institut Supérieur des Sciences Informatiques et de Gestion de Bunia et Candidat au DEA en Sciences Politiques et Administratives de l'Université de Kisangani-RDC*

Résumé

La République Démocratique du Congo, deuxième pays en Afrique de par sa superficie (2.345.410 Km²) après l'Algérie (2.381.740 Km²), mérite d'être gérée par trois pôles dont le Gouvernement central, celui des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées. Dans cette optique, la décentralisation devient la gouvernance permettant le rapprochement entre les gouvernants et les gouvernés. Pour y parvenir, plusieurs réformes ont été entreprises depuis plusieurs décennies notamment depuis les années 1982 dans le but de booster le développement local. Paradoxalement dans la pratique, les entités territoriales décentralisées se caractérisent notamment par la gestion autoritaire, l'amateurisme, le népotisme, la dilapidation des ressources publiques, témoignant *le déficit de la gouvernance*.

La majorité des Entités Territoriales Décentralisées de la RDC sont butées à cette réalité en particulier les Chefferies et Secteurs de la Province de l'Ituri. Les animateurs des chefferies et secteurs de cette Province gèrent comme ceux de beaucoup d'autres entités territoriales décentralisées en RDC les ressources publiques en violation des lois des finances et les lois relatives aux répartitions des compétences politico-administratives et fiscales des Entités Territoriales Décentralisées, les Provinces et le Pouvoir central. Cela a pour conséquence l'absence et ou la dégradation des infrastructures de base : édifices de l'administration publique locale, écoles, hôpitaux et centres de santé, routes de desserte agricole qui entraîne une faible contribution de ces entités au développement local.

La combinaison des sources lors de la récolte des données de l'observation directe dite désengagée, l'entretien directif avec les personnes ressources et l'analyse du contenu tenant compte des réalités de terrain prouvent que lesdites entités sont mal gérées.

Les causes qui bloquent ce développement étant relatives au mode de gestion dit « *décentralisation autoritaire* », suivies de « *causes économiques et sociales* » justifient qu'il

est plus que nécessaire que la décentralisation démocratique soit mise en œuvre via les élections crédibles de ces animateurs et le respect strict des principes y afférant afin que la gouvernance de ces entités soit améliorée pour permettre à ce mode de gestion d'entraîner le développement local. La combinaison : décentralisation-gouvernance-développement local est la clé de voute de toute réforme décentralisatrice en RDC pour l'atteinte de l'objectif.

Mots clés : *Décentralisation, gouvernance, développement local.*

Abstract

The democrat Republic of Congo, second country in Africa by its size (2.345.410 km²) after Algeria (2.381740 km²) deserves to be managed by three poles including the central government that of provinces and territorial entities decentralized from this perspectives, decentralization becomes the governance that reapproach the governors to the ruled. To achieve this, several reforms have been undertaken for several decades including the years 1982 in order to boost local development. Paradoxically in practice, decentralized territorial entities are characterized in particular by authoritarian management, amateurism, nepotism, the squandering of public resources testifying the deficit of governance.

Most of the centralized territorial entities of the DRC are stuck at this reality, especially the chiefdoms and sectors of the province of Ituri. The animators of the chiefdoms and sectors of this province manage like many other territorial entities decentralized in DRC the public resources in violation of the laws of the relating to the distribution of the administrative and fiscal powers of the decentralized territorial entities, the provinces and central power.

This result in the absence and deterioration of basic infrastructure: buildings of local public administration, school, hospitals and health centers, agricultural feeder roads that result in a small contribution of these entities to local development.

The combination of the resources in data collection of the direct observation called uncommitted, the directive interview with resources persons and the analysis of contents taking into account realities of ground proves that said entities are mismanaged.

The causes blocking this development resources being related to the authoritarian decentralization mode of management, followed by the economic and social ones justify that it is more than necessary that the democratic decentralization be implemented through the credible elections of these animators and strict respect of the principles affecting, so that the governance of these entities is improved to allow this mode of management to drive local development. The combination of decentralization, governance and local development is the keystone of any decentralizing reform in the DRC to achieve the objective.

Key Word: *Decentralization, governance, local development.*

Introduction

L'espace géographique de la RDC, compte tenu de sa grandeur, mérite une gouvernance adaptée, c'est-à-dire celle qui prend en charge toutes les demandes des communautés locales et qui cherche à y répondre efficacement.

La décentralisation est et reste à ces jours une clé de voute du développement non seulement de la RDC mais particulièrement de l'Ituri dans ses collectivités locales. Actuellement, en parlant de la décentralisation, on ne doit pas se passer de la gouvernance locale des entités territoriales décentralisées car celle-ci est un moyen adapté pour faire participer la population locale à la gestion des affaires de son entité dans le souci du développement local.

Depuis plusieurs décennies, des réformes ont été entreprises dans le cadre de la décentralisation en commençant par les réformes de 1982 dans lesquelles, les chefferies et secteurs furent érigées en entités administratives décentralisées jusqu'aux années 1990 mais, aucune retombée significative n'a été observée sur terrain.

Suites aux échecs de cette réforme, une autre a été initiée aux concertations nationales de la Conférence Nationale Souveraine avec le Haut Conseil de la République-Parlement de Transition en 1995, mais cette dernière n'a pas été mise en œuvre suite à la guerre de 1996-1997.

Une nouvelle réforme a été mise sur pied en 1997 avec l'avènement l'Alliance des Forces Démocratiques pour Libération (AFDL) toujours dans le souci de rapprocher l'administration des administrés et booster le développement socioéconomique local de la RDC en général et des entités territoriales décentralisées en particulier, néanmoins le développement local constitue toujours un souci majeur de la population locale.

La transition de 2003 à 2006 suivi des élections de 2006 vont s'orienter vers des nouvelles réformes en renforçant les acquis des réformes précédentes tout en dotant les Provinces et Entités territoriales décentralisées des compétences excluses et celles concurrentielles avec le Pouvoir central pour booster le développement local à travers les collectivités locales.

Nous citons : la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques de la RDC, les lois n°13/008 du 22 janvier 2013 modifiant et complétant la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces; la loi n°13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, taxes, droits et redevances des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que les modalités de perception; et

n°13/002 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du Pouvoir central.

Et actuellement les ordonnances-lois n° 18/003 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du Pouvoir central et n° 18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la Province et l'Entité Territoriale Décentralisée ainsi que les modalités de leur répartition.

Paradoxalement le développement socioéconomique de la RDC ne s'améliore pas malgré ce rapprochement de l'administration des administrés au travers la décentralisation dont bénéficient les Chefferies et Secteurs qui jouissent de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et financière qui pouvaient leur permettre de contribuer efficacement au développement socioéconomique local.

Ce constat nous pousse de mener une réflexion sur « *la faible contribution des entités territoriales décentralisées à la gouvernance et au développement local et spécifiquement la contribution des chefferies et secteurs de la Province de l'Ituri* ».

Cette réflexion nous a poussée de nous poser la question : Pourquoi les entités territoriales décentralisées (chefferies et secteurs) de la Province de l'Ituri ne contribuent pas au développement socioéconomique local ?

Il y a à croire que la décentralisation à travers les chefferies et secteurs a plus échoué parce qu'elle n'a pas été suffisamment participative, n'a pas satisfait à son devoir de recevabilité de dirigeants de ces chefferies et secteurs vis-à-vis de la population locale mais aussi au manque d'accompagnement des autorités provinciales et centrales à ce processus de décentralisation et de la non appropriation des population du processus de décentralisation facteur du développement.

Pour fournir des explications à cette préoccupation et tester ces réponses anticipatives, la dialectique nous a été utile comme démarche méthodologique soutenue par la récolte des données par voie documentaire, entretien structuré et l'analyse du contenu.

Un échantillon de 29 entités territoriales décentralisées constitue notre cible dans laquelle nous nous sommes entretenus avec 29 Chefs de Secteurs et Chefferies en raison d'un chef pour une entité et 58 animateurs de la société civile de différentes entités en raison de deux animateurs par entité.

Pourtant, le processus de décentralisation est à même de donner des opportunités de développement et de démocratisation positives qu'un système de gouvernement centralisé est

incapable d'offrir. Le cas de la RDC est typique depuis plusieurs décennies du fait que la décentralisation est devenue un slogan des gouvernants pour justifier leur gestion qui du reste n'aboutit pas au développement local et à la participation active de la population locale à la gestion des affaires locales.

D'ailleurs, en RDC particulièrement, comme dans beaucoup des pays africains, Il y a risque de désenchantement chez les populations car le « nous déciderons nous même de nos affaires ou ce que les politiciens africains qualifient de souverains primaires » se réduit souvent dans la réalité à l'élection de ceux qui décident effectivement de ces affaires sans que cette nouvelle donne se traduise, dans la pratique, par un véritable changement dans le quotidien du citoyen électeur. On oublie une fois élu que l'électorat devrait constituer sa source d'inspiration pour poser des actions à son bénéfice.

D'où, on observe le plus souvent à la « *délocalisation de l'électorat en faveur du parti politique* ». Et les politiques publiques sont menées non pas selon les besoins réels des populations locales, néanmoins selon les satisfactions idéologiques des partis politiques. La décentralisation devait s'associer à la gouvernance locale comme enjeu majeur de sa réussite afin d'atteindre le développement local qui constitue l'idéal de toute décentralisation.

Cette réflexion sera axée sur trois parties dont la première traitera des causes de la faible contribution des chefferies et secteurs de l'Ituri au développement socioéconomique local, la deuxième partie s'attèlera sur les faibles contribution des chefferies et secteurs de l'Ituri au développement local et la dernière s'articulera sur l'apport de la trilogie décentralisation-gouvernance-démocratie sur le développement socioéconomique local des chefferies et secteurs de l'Ituri et les propositions de solution pour la réussite de la décentralisation dans les entités territoriales décentralisées de l'Ituri.

I. Causes de faible contribution des chefferies et secteurs de l'Ituri au développement socioéconomique local

1. Causes politiques : Décentralisation autoritaire

Se référant à la Constitution de 2006 telle que modifiée en 2011, les Chefferies et Secteurs en RDC font partie des collectivités locales, autrement des Entités Territoriales Décentralisées qui doivent jouir de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion administrative et financière.

Leur mode de gestion devrait être celui relatif aux modalités de fonctionnement des ETD conformément à la loi organique n°13/008 du 22 janvier 2013 modifiant et complétant la loi n°08/012 du 31 juillet 2008, de la loi n°08/016 du 7 octobre 2008 ainsi que la loi des finances n° 11/011 du 13 juillet 2011 y compris d'autres lois ci haut citées relatives à la répartition des actes générateurs des recettes du Pouvoir Central, Provincial et des ETD. Puisant leurs sources dans la Constitution de la RDC, ces lois devraient être des pièces maîtresses du mode de gestion des ETD à l'occurrence les Chefferies et Secteurs de l'Ituri.

Et conformément à la Constitution et à ces différentes lois, elles ont une autonomie financière qui leur permet de disposer des ressources propres et d'un budget propre distinct de ceux du Pouvoir Central et de la Province. Elles doivent bénéficier des 40% des recettes à caractère national allouées à la Province ainsi que la possibilité de bénéficier des ressources de la caisse nationale de péréquation en appui aux Provinces et ETD les moins nanties. Elles doivent disposer des ressources exceptionnelles. Toute fois il leur est interdit de recourir aux emprunts extérieurs.

De par l'article 66 de la loi n°08/016 du 07 octobre 2008, le Secteur est un ensemble généralement « *hétérogène* » de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur base de la coutume. Il a à sa tête **un chef élu et investi par les pouvoirs publics**. Il est administré conformément aux dispositions de la présente loi.

Toutefois, les groupements coutumiers qui le composent conservent leur organisation coutumière dans les limites et conditions prévues par la présente loi et la loi portant statut des chefs coutumiers.

L'article 67 de la même loi reconnaît la Chefferie comme état un ensemble généralement « *homogène* » de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête **un chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics**. Elle est administrée conformément aux dispositions de la loi et à la coutume pour autant que celle-ci ne soit contraire ni aux lois, ni aux édits, ni à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Ainsi, les causes explicatives d'ordre politique sont:

- *Les Conseils Législatifs des Secteurs et Chefferie* qui devraient être élues par les populations directement ne l'ont jamais été depuis 2006 jusqu'en 2019 ci. Ces autorités selon la Constitution et les lois en la matière constituent des organes délibérants et de contrôle des ces ETD. Etant donné qu'elles ne sont pas mis en place, ceci bloque le fonctionnement démocratique des chefferies et secteurs et amenuise leur contribution au développement local car les chefs des chefferies et secteurs ne se sentent pas redevables devant personne, ce qui leur

permet de gérer leurs entités comme bon le semble et par conséquent il y a l'absence de la gouvernance et de la participation des populations à la gestion de ces ETD.

- ***Les chefs des secteurs qui devaient être élus par les conseils législatifs***, eux aussi ne l'ont jamais été, ce qui pousse en tout temps la nomination des chefs de secteurs par le Pouvoir central ou provincial entraînant la *décentralisation autoritaire* dans les différents secteurs et ces chefs ne sont que *redevables devant les autorités hiérarchiques qui les ont nommées* que de l'être devant le souverain primaire. Une cause logique de leur faible contribution au développement socioéconomique local.

- ***Le mode de désignation des chefs des chefferies dans les lignées régnantes sans tenir compte de leurs capacités intellectuelles et de compétences***, ceci entraîne de conflits de gestion et de succession. De fois certains chefs s'entêtent et ne tiennent que sur la royauté, ne souciant pas du développement de leurs entités.

Toutes les recettes mobilisées ne servent que pour l'amateurisme et la dilapidation dans les actions d'intérêt individuel en sacrifiant la population en faveur de sa famille. D'autres brillent dans le népotisme au détriment de l'intérêt général qui devait être de développement socioéconomique local.

Ce mode de gestion est une grande cause de la faible contribution des chefferies et secteurs de la RDC en général et de l'Ituri en particulier au développement local.

Les cas les plus frappants ont été enregistrés en Ituri dans l'utilisation de recettes recouvrées par les Chefferies et Secteurs sur les Impôts Minimums Personnels (IPM) 2015, 2016 et 2017 dont sur 29 chefferies et secteurs enquêtées à Aru, Mahagi, Mambasa et Irumu, il n'y a que cinq Chefferies dont peu d'actions sont visibles dans le domaine d'infrastructures administratives (bâtiments administratifs aux travaux de finissage : Aru (chefferies des LU et Kakwa), Mahagi (Chefferies de Panduru, Angal) et Irumu (chefferie de Mobala).

Et s'il faut bien évaluer ces cinq chefferies, jusqu'en Août 2018, seule la Chefferie des LU continuait avec les travaux de finissage pendant que les quatre autres étaient déjà bloquées faute des moyens étant donné que les recettes des IPM n'étaient plus mieux mobilisées en 2017 et 2018 suite à la mégestion de chefferies.

En dehors de ces cinq ci-haut énumérées, quatre autres dont les bâtiments sont déjà abrités par les administrations locales grâce aux recettes des IPM et une partie des recettes exceptionnelles et les rétrocessions 2014-2016. Il s'agit des chefferies des Kaliko-Omi en Territoire de Aru et War Palar et Djukoth en Territoire de Mahagi et Basili en Territoire d'Irumu.

- ***La faible rétrocession de quarante pourcent des recettes à caractère national et l'inexistence de la caisse nationale de péréquation au soutien des Provinces et ETD*** constituent une des autres causes qui justifient la faible contribution des ETD dans le développement de la RDC et surtout que les recettes de rétrocessions devraient être allouées aux dépenses d'investissement des Provinces et des ETD. Une occasion offerte aux ETD de justifier leur échec en matière de développement local en se cachant derrière cette réalité pour dilapider les recettes mobilisées localement et c'est la population locale qui en est victime.

A ce niveau, les différents projets qui devraient être financés par les fonds de recettes à caractère national ne sont pas réalisés chaque année budgétaire, ou s'ils sont financés, de la planification, l'élaboration à leur exécution c'est l'exécutif national ou provincial qui s'en occupe en défaveur de l'entité concernée et de fois même sans pour autant l'associer dans les activités. Ces différentes causes sont relatives donc à ***l'inapplication de la décentralisation dans la gestion des entités territoriales décentralisées.***

2. Causes économiques et sociales

La forte ou faible participation d'une entité au développement socioéconomique local est aussi relative aux situations socioéconomiques du pays ou de l'entité elle-même. Une entité dont les potentielles économiques ne sont pas exploitables ou n'existent pas et dont la population locale n'est pas favorable au changement positif et au soutien des actions du développement ceci ne peut qu'être goulot d'étranglement de sa destinée.

➤ ***Sur le plan économique : les chefferies et secteurs de l'Ituri ont de potentialités favorables au développement local***, il se pose ***la difficulté de définition claire des problèmes et des ressources à exploiter*** pour telle ou telle autre action et de la fixation objective des finalités à atteindre en concertation avec différentes couches locales pour arriver à réaliser les actions du développement local.

Ainsi, malgré les potentialités économiques dont disposent les chefferies et secteurs de l'Ituri l'on enregistre les causes économiques suivantes comme facteurs de leur faible contribution au développement local:

- La défaillance d'infrastructures, l'accroissement de la corruption, le manque d'ouverture économique et financière de la part des gouvernants provinciaux et locaux, constituent globalement des freins à l'investissement, à la croissance économique, et au développement de l'Ituri.

- La faiblesse dans la planification et dans la mise en œuvre d'une politique économique adéquate associée aux inégalités socioéconomiques, puis la carence d'emplois, le manque de soutien aux initiatives privées, la prédominance du secteur informel dans les activités économiques, constituent des causes du sous-développement socioéconomique de l'Ituri comme sur toute l'étendue de la RDC.

Le gouvernement de la RDC est confronté à de nombreux « *problèmes économiques qui affectent le vécu quotidien de la population et freinent le progrès économique et social dont notamment la hausse des prix des biens de consommation et des facteurs de production, le chômage et le sous-emplois touchant principalement les jeunes en âge actif, la baisse de l'activité de l'industrie, la chute drastique de l'agriculture d'exportation, etc.*¹ ».

A ces dernières s'associent la non amélioration du climat des affaires, la création des réseaux mafieux dans le monde des affaires en Province et surtout dans les postes frontaliers de l'Ituri, la corruption des acteurs nationaux, provinciaux et locaux de la décentralisation et toute autre forme d'antivaleur causée par des agents de l'administration fiscale nationale et provinciale et locale en association avec les opérateurs économiques constituent des blocages au développement socioéconomique de Ituri.

➤ **Sur le plan social :** *les chefferies et secteurs de l'Ituri* se heurtent à d'autres problèmes qui ne leur permettent pas à contribuer favorablement au développement socioéconomique local. Pris dans son aspect social, le développement est considéré comme la promotion des conditions humaines minimales universellement reconnues, à savoir la santé, la nutrition, l'éducation, le logement, la communication, la sécurité et d'autres conditions indispensables à une vie décente en l'occurrence l'eau potable, la scolarisation en tant que moyen d'éducation et le revenu en espèce ou en nature comme prémices d'une nutrition satisfaisante.

Ces conditions n'étant pas satisfaisantes dans la vie quotidienne des Ituriens explicitent que le sous-développement est bel et bien une réalité en Ituri malgré la décentralisation. Ainsi, quelles soient des entités territoriales décentralisées chefferies et secteurs de l'Ituri ont une faible contribution aux actions du développement local suite aux causes sociales ci-dessous :

- *L'enclavement social des zones rurales, la mauvaise gouvernance des politiques de développement, l'absence d'infrastructures sociales locales, éducatives et sanitaires, et les*

¹ MOKONDA BONZA F., *Initiation à la politique économique*, Kinshasa, Editions MES, 2016, p.26

résistances culturelles sur l'accès des jeunes générations à l'investissement dans le développement humain et les priorités locales et sociales des populations;

- La culture d'incivisme fiscal de la part des contribuables constitue un blocage dans la mobilisation des ressources fiscales tant en caractère national comme provincial ou local et frein au développement ; de fois, cette attitude est encouragée par des agents de l'administration fiscale eux-mêmes mais aussi des populations locales (contribuables) ;

- Une autre cause sociale est la faible mobilisation ainsi que l'inappropriation des actions du développement par population, le considérant comme l'affaire des Gouvernants ou des Organisations non Gouvernementales pour le Développement pendant que le développement est d'abord *endogène* qu'exogène.

A ce propos, l'approche du développement autocentré démontre « *qu'il faut compter sur ses propres forces. Une véritable politique de développement doit se fonder sur les forces économiques et sociales internes au pays considéré* »². Le développement est à ce niveau considéré comme un phénomène complexe de changement social.

- Les mentalités des populations demeurant *rétrogrades et anti développement*. Au lieu que les populations s'approprient les actions du développement, elles sont passives dans les activités socioéconomiques locales, faute de quoi, que ce soit en milieu rural comme en milieu urbain, les initiatives privées ne sont que de moindre effort.

- Une autre cause est ce que Frank Moulaert et Abid Mehmood appellent « *régionalisme* », qui est « *l'adhésion à une revendication territoriale d'un certain groupe social* », ou dans le cas d'un mouvement politique « *la revendication politique d'un groupe de personnes territorialement identifié contre un ou plusieurs mécanismes de l'Etat...* »³.

Un comportement qui ne facilite pas la tâche ni au Gouvernement national comme provincial, moins encore aux autorités locales des ETD et même à de partenaires dans la mise en œuvre des actions du développement car ces revendications poussent les populations à boudier l'accompagnement ou le soutien aux initiatives du développement non seulement de l'Ituri mais de toute la RDC en général.

En définitive, les causes de la faible contribution des entités territoriales décentralisées (chefferies et secteurs de l'Ituri) au développement local malgré la décentralisation sont

² Gérard AZOULAY, *Les théories du développement. Du rattrapage des retards à l'explosion des irrégularités*, Rennes, Didact Economie, PUR, 2002, p.197

³ FRANK MOULAERT et ABID MEHMOOD « Analyser le développement régional. De l'innovation territoriale à la géographie de « dépendance du sentier » *Géographie, économie, société*, 2008/2 (vol 10) p. 212.

similaires à celles relatives aux maux de la fiscalité congolaise telle que élucidées par Ediba Yengeme⁴ à savoir:

- Fondamentalement et essentiellement c'est de « *l'homme que souffre la fiscalité en RDC. Il incarne la fourberie, la duperie, l'avidité, la facilité, la corruption, le défaut de prise d'initiative, la fraude, la cupidité, la kleptomane etc.* ».
- Tout cela sous l'influence d'un Etat néo-patrimonialisé, prébendier, prédateur, clientéliste, pratiquant l'impunité et la politique des yeux fermés devant les pratiques prédatocratiques, par défaut d'exemplarité.
- Il faut également noter l'absence d'une classe moyenne qui devrait jouer le tampon entre cette masse des pauvres contribuables et une minorité des riches, mais, pour la plupart, pratiquant la fraude, évasion et érosion fiscale.
- Dans ce registre, il faut ajouter l'influence négative des multinationales qui occasionnent l'évasion fiscale... Ainsi, le développement socioéconomique de l'Ituri dépend de l'amélioration de ces situations pour l'atteinte de l'idéal qui n'est rien d'autre que le bien être social.

II. Faible contribution des Chefferies et Secteurs au développement socioéconomique local

Une bonne gestion des ETD devrait commencer par l'organisation des élections locales (conseillers de secteurs et chefferies puis des chefs de secteurs, la désignation des chefs de chefferies intellectuels et compétents à mon avis) et leur installation car tout dépendrait bien de l'installation des conseils législatifs des chefferies et secteurs et des chefs de ces entités pour bien mener la politique de gestion locale. Si non, les chefs de chefferies et ceux de secteurs règnent en « **Roi** » dans leurs ETD respectives et ne se sentent pas redevables d'aucun acte devant qui que ce soit dans leurs entités.

La majorité d'enquêtés parmi les animateurs de la société civile avec qui nous nous sommes entretenus souhaitent l'élection des conseillers et l'installation de leurs bureaux pour amorcer le développement des ETD et leur bonne gestion; en outre, ces enquêtés partent plus loin et veulent même que toutes ces entités deviennent des secteurs car là, toutes les autorités seront élues en commençant par les Conseillers jusqu'aux Chefs.

⁴ EDIBA YENGEME, *Predatocratie fiscale et sous-développement en RDC, une contribution à la sociologie de l'impôt, Thèse de doctorat en sociologie, Kisangani, Faculté des Sciences Sociales Administratives et Politiques, UNIKIS, 2010-2011, . pp.297-298*

N'ayant pas d'organes délibérant qui doivent contrôler et sanctionner les autorités ces locales nommées ou désignées soit par clientélisme ou népotisme, les autorités locales de ces entités profitent de ce mode de gestion pour s'accaparer des ressources des ETD. Et c'est ainsi que la plupart d'entre les responsabilités qui leurs sont reconnues ne sont assumées; moins d'initiatives pour le développement local n'ont été entreprises avant et après le démembrement car se justifient-ils qu'il n'y pas des moyens financiers pour réaliser le développement.⁵

Nous avons été en contacte avec la majorité de chefs de secteurs et chefferies pendant nos enquêtes, néanmoins trois seulement sur les vingt et neuf avec qui nous avons eu d'entretiens ont manifesté le souhait de voir les élections locales organisées et l'installation de tous les organes locaux pour leur décharger de responsabilités doubles qu'ils assument alors que tous les autres ne veulent même pas que ces élections arrivent. Pour ces autres, l'élection et l'installation de Conseils Législatifs des chefferies et secteurs devrait être non un soulagement pour eux mais un chevauchement des pouvoirs. Ils pensent que rien ne pourra changer malgré l'installation des conseillers dans leurs entités.⁶

Partant des articles 69 à 92 de la loi organique numéro 08/016 l'on constate que la réalité sur terrain est que les autorités locale des chefferie et secteurs ne fournissent pas d'efforts pour planifier, initier, moins encore créer des ressources propres reconnues à leurs entités afin d'amorcer le développement. Pire encore, lors de l'élaboration de leurs budgets, ils recourent aux différentes couches de la population mais pendant l'exécution puis son évaluation elles ne sont plus associées.

C'est dans cette optique que la majorité d'entre ces ETD demeurent toujours dans les Edifices de l'époque coloniale qui sont à l'état de délabrement total malgré toute cette autonomie administrative et financière dont elles sont pourvues et même les rétrocessions tant soit peu qu'elles reçoivent.

Et comme preuve, après les réalisations faites par quelques unes en 2015 avec les recettes des IPM ; plusieurs d'entre elles ont commencé des chantiers de Bureaux administratifs qui du reste entendent les cotisations d'hommes de bonne volonté pour leur finissage car la population a été réticente après avoir été bien mobilisée pour le paiement de ces Impôts en 2015 et n'ayant pas vu des réalisations concrètes avec cet argent, si ce n'est qu'enrichir les chefs.

⁵ Résultats d'enquêtés, Avril –juin 2018 dans les chefferies et secteurs de l'Ituri

⁶ Résultat de l'enquête sur terrain auprès des chefs de chefferies et secteurs en Avril-août 2018

Toutefois, certaines ETD se sont démarquées par le savoir faire de leurs animateurs pour réaliser quelques projets de développement avec leurs ressources propres, mais celles-ci ne sont qu'à compter au bout de doigts comme démontré précédemment.⁷

En définitive le mode de gestion « *décentralisation démocratique* » qui devrait être appliqué dans les chefferies et secteurs en Ituri particulièrement et en général de la RDC « *souffre tout d'abord d'un manque de leadership dans le chef des animateurs, ensuite de la mauvaise volonté de ces mêmes animateurs y compris de celui des autorités centrales* » avec l'absence d'organisation des élections locales par le Pouvoir central. Et cet état de chose bloque la décentralisation effective des ETD et sa contribution au développement socioéconomique local de ces entités.

De ce qui précède, la réalité sur terrain requise la définition donnée par le Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières à travers sa Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD) qui stipule que : « *la décentralisation en RDC est définie essentiellement comme un mode d'organisation et de gestion par lequel l'Etat transfère une partie des pouvoirs, des compétences, des responsabilités et des ressources aux provinces et aux entités territoriales décentralisées dotées d'une personnalité juridique distincte de la sienne et gérées par des organes élus* ». ⁸

Cette définition éprouve d'énormes illusions sur terrain car, l'Etat qui transfère lui-même les responsabilités et les ressources bloque le bon fonctionnement et la libre administration des ETD et ne veut même pas organiser les élections locales pour doter ces ETD des organes élus puis leur ordonner la retenue à la source de 40% des recettes à caractère national tel que stipulent les dispositions constitutionnelles art 175.

Les entités territoriales décentralisées (chefferies et secteurs de l'Ituri pour ce qui nous concerne) éprouvent plusieurs défis pour la réussite du développement local dont la majorité d'entre eux relèvent de l'apanage de l'Etat comme: le maintien de la paix et de la sécurité, la volonté politique du Pouvoir central, la non existence d'une vision commune, la mauvaise gouvernance nationale et locale, le manque de financement du processus de décentralisation, la non organisation des élections urbaines, municipales et locales, le manque d'appropriation de la décentralisation par les acteurs politiques qui devraient renforcer la

⁷ Source : Enquête sur terrain Avril-Juin 2018

⁸ Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation « CTAD » « La décentralisation au service de la paix, de la démocratie, du développement et de l'unité nationale. La Décentralisation en bref 2013, Kinshasa, p10.

capacité de tous ainsi que soutenir la solidarité commune à tous pour favoriser le développement local en faveur de la population. Ce qui faciliterait la relève des défis permettant que la décentralisation puisse impliquer la gouvernance locale et contribuer au développement socioéconomique des ETD.

III. Apport de la trilogie Décentralisation synonyme de: Gouvernance-Démocratie- Développement local des chefferies et secteurs de l'Ituri

1. Décentralisation synonyme de la Gouvernance

Quant à la relation entre la décentralisation et la gouvernance des entités locales, il sied de souligner que les dispositifs de la décentralisation doivent se fonder sur l'avènement d'une *gouvernance locale et de la redevabilité des élus au principe de sanction électorale*. Si le processus électoral permet de ce fait une alternance des élites, il est plus assimilable à la circulation des élites qu'à un changement de gouvernance.

La décentralisation associée à la gouvernance doit privilégier la participation de tous les acteurs institutionnels et non institutionnels (sociaux) pour atteindre ses objectifs qui sont *la participation active de la population à la gestion de la chose publique et le développement socioéconomique local*.

Respectant ces différents principes, la gouvernance n'est qu'une application de la décentralisation sur terrain qui doit plus prôner l'égalité et l'équité de tous dans la gestion de la chose publique en se basant sur les besoins réellement ressentis localement afin d'y apporter des solutions locales tenant compte des ressources localement disponibles.

Donc, aucun secteur d'activités ne doit pas être privilégié au détriment des autres et aucun secteur ne doit être abandonné, mais on doit tenir compte des priorités et des secteurs qui peuvent facilement constituer d'effets d'entraînement sur d'autres. Et ceci pour lutter contre un développement déséquilibré.

Privilégier un acteur ou un secteur qu'un autre ne peut mener qu'à des impasses : pour garantir la prise en charge de l'intérêt public, il est indispensable de responsabiliser conjointement les acteurs institutionnels et les acteurs sociaux. Comme la gouvernance « *se fonde aussi sur le partenariat des acteurs et la participation de tous à la définition des problèmes locaux et aux négociations ou résolutions coessentielles de ces problèmes ; en l'absence des lieux de négociation ou de concertation entre ces différents types d'acteurs, soit on est conforté aux avatars de la concession communautaire qui s'avère souvent incapable de*

préservé l'intérêt public, soit on s'expose à une distribution clientéliste des ressources des collectivités locales en fonction des appartenances partisans »⁹.

Ainsi, la question de répartition des ressources doit être prise en sa juste valeur dans la gestion et la gouvernance des entités territoriales décentralisées de l'Ituri à l'occurrence les chefferies et secteurs. Par conséquent, les ressources locales de ces entités doivent être octroyées même aux groupes vulnérables pour leur permettre de jouer un rôle important dans la prise de décisions aux affaires les concernant.

Dans cette répartition, il est incontournable de chercher les modes d'allocation des ressources les plus équilibrés possibles pour atteindre un accord sur les règles du jeu dans les actions entre les acteurs aux différents pouvoirs (central, intermédiaire ou provincial et local).

La retenue à la source de 40% des recettes à caractère national et la mise en œuvre de la caisse de péréquation nationale seraient de stricte rigueur pour ce fait en RDC et particulièrement dans les chefferies et secteurs de l'Ituri afin d'accroître leur contribution au développement socioéconomique local.

Ainsi, dans tout processus de décentralisation, on doit accorder une attention particulière aux questions relatives à la fiscalité locale. Ce qui poussera les décideurs locaux d'articuler les projets de développement local aux canaux de la fiscalité locale. La progression ou la réussite de la décentralisation qui passe par la gouvernance ne peut s'affirmer que dans la confrontation de l'ensemble des acteurs locaux.

2. Décentralisation synonyme du Développement local

Entre la décentralisation et le développement local il y a un lien étroit qu'il sied de démontrer d'autant plus que la décentralisation a comme aboutissement « *le développement des collectivités locales par leurs moyens propres* ». Le processus de décentralisation tel qu'initié par les pays de vieilles démocraties, est la conséquence des échecs des pouvoirs centralisés qui ne parviennent pas à donner des solutions escomptées aux problèmes locaux.

Dans le contexte de la gouvernance et de l'administration publique¹⁰, la décentralisation est souvent considérée comme un processus par lequel des pouvoirs, des compétences, des responsabilités et des ressources sont transférés du Gouvernement central aux autorités locales et/ou à d'autres entités décentralisées.

Dans la pratique, la décentralisation consiste à concilier les revendications de la périphérie et les exigences du centre. Si elle est bien pensée, la décentralisation fournit une

⁹ René Bullaz, Tarik Dahou et Marc Totté (s.dir), De Villers Gauthier, (Coll.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, Paris, Karthala, 2003, p.363

¹⁰ Conseil Economique et Social des Nations Unies, *Recueil de terminologie de base sur la gouvernance et l'administration publique*, New York, Mars 2006, pp.8-9

structure de consensus possible pour toutes les questions fondamentales (unité nationale et indivisibilité de la nation, sauvegarde des intérêts nationaux, coordination et uniformité du développement, équité de la redistribution des richesses, diversité et autonomie locale).

Ce qui doit redorer les bases de la décentralisation dans les chefferies et secteurs de l'Ituri c'est d'associer la population locale à la mise en œuvre effective des actions du développement local définies non pas par les autorités centrales ou acteurs centraux, moins encore ceux intermédiaires mais plus la conjugaison des efforts locaux afin de mieux concevoir, planifier et élaborer les questions locales relatives aux problèmes locaux et leur proposition de solutions locales afin de mettre ensemble leurs efforts soutenus par les acteurs intermédiaires et centraux pour trouver des solutions localement.

Ainsi, à des problèmes locaux conçus localement, il faut trouver des solutions locales tenant comptes des moyens locaux.

3. Décentralisation synonyme de la Démocratie locale

La décentralisation est un concept large, et peut être à la fois moyen *d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services publics* et une manière de *promouvoir les valeurs de la démocratie pluraliste et participative*. Elle implique le transfert d'une partie des pouvoirs politiques, financiers, administratifs et juridiques du Gouvernement central aux Gouvernements régionaux et Locaux afin de faciliter le développement local. Elle est donc un levier du développement des collectivités locales lorsqu'elle est associée à la gouvernance locale.

La gouvernance locale étant donc la gestion concertée des affaires publiques par les acteurs politiques et la société civile favorise l'adhésion commune aux actions du développement local sous le contrôle de tous, bien attendue à travers une mobilisation des ressources localement disponibles.

D'où, la fiscalité locale est un élément important à ce niveau pour le développement local. Les chefferies et secteurs de l'Ituri doivent pour mieux contribuer fortement au développement local en tant qu'entités territoriales décentralisées fournir d'efforts dans la gestion démocratique favorisant la gouvernance et l'appropriation de la population locale des actions du développement de façon concertée. *C'est la décentralisation démocratique.*

« Si nous voulons réaliser l'objectif de réduire de moitié la pauvreté extrême avant 2015, la bonne gouvernance doit être effective au niveau local, en ciblant de manière appropriée la pauvreté et ses déterminants... Pour cela nous avons besoin de programmes souples, capables de faire la différence, et surtout, susceptibles de permettre à la communauté de jouer un rôle effectif, en termes d'appropriation, de contrôle et de décision », disait Mark Malloch Brown, ancien Administrateur du PNUD.

Charles Nach Mback¹¹ dit que le développement local permet d'obtenir plus facilement l'adhésion des populations aux politiques publiques locales, favorise la mobilisation fiscale du contribuable à renflouer les caisses de l'Etat.

Ainsi, la participation conçue comme individuelle et collective, peut être obtenue grâce à une meilleure adaptation de services publics aux préférences des populations locale. C'est donc la décentralisation associée à la bonne gouvernance pour réaliser le développement local intégral dans une démocratie participative. C'est de celle-ci qu'il faut pour le développement des entités territoriales décentralisées de la RDC et des chefferies et secteurs de l'Ituri.

Pour y arriver nous proposons une *décentralisation développementaliste* qui comporte à des « actions de décentralisation démocratique ou transfert des compétences et fonctions de l'Etat à des échelons inférieurs suivie d'une décentralisation financière par laquelle l'influence sur les budgets et les décisions à caractère financiers passent de l'Etat aux échelons inférieurs et qui favorise une répartition des ressources financières entre pouvoir central et local y compris les pouvoirs politiques ».

De ce fait, il ne s'agit pas seulement d'un *développement participatif urbain* mais aussi et surtout qui *passé par l'urbanisation des milieux ruraux*. Il est question de prendre en considération les initiatives économiques des populations locales, de tirer profit des dynamiques communautaires, de leurs reconnaître des droits sur l'utilisation des ressources qui leur permettent de participer à la définition et la mise en œuvre des politiques de développement de leur milieu.

La décentralisation apparaît actuellement comme une nouvelle **démocratie locale plus poussée qui se renforce par l'émergence de la bonne gouvernance et la gestion autonome des entités territoriales décentralisées pour réaliser le développement local.**

Entre la **décentralisation et le développement**, il ya donc « *la démocratie qui s'exprime par la gouvernance locale à travers un certain nombre des principes¹²* » comme :

- *La démocratie électorale* qui implique l'exercice d'élection libres, la séparation des pouvoirs, des mécanismes de contrôles sur l'action des gouvernants et le respect des minorités. Ici les collectivités locales doivent être dotées des institutions issues des élections libres qui permettent la gestion et le contrôle des pouvoirs locaux et intermédiaires par leurs représentants.

¹¹ CHARLES NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris-Cotonou, Karthala-PDM, 2003, p.37

¹² René Bullaz, Tarik Dahou et Marc Totté, *op.cit.* pp.371-373

- *La démocratie participative* qui implique la pertinence dans la définition des objectifs, l'efficacité dans leur réalisation et l'implication des acteurs non étatiques aux différents stades d'élaboration des programmes du développement local des entités décentralisées.

Il s'agit de la participation dans l'élaboration des budgets des collectivités locales que sont les chefferies et secteurs le cas échéant, le contrôle de leur exécution et la contribution dans la mobilisation des ressources fiscales locales, la participation dans la réalisation des actions du développement local.

La démocratie participative et élective doit s'envisager en termes de coexistence des logiques différentes : *égalité d'une part et équité d'autre part*. Toutes les couches, tous les acteurs étatiques et non étatiques (sociaux) doivent participer à la gestion des affaires de la collectivité locale sans discrimination et bénéficier des allocations et redistributions de leurs ressources équitablement.

- *La réalité sociale* doit commander la nature et le degré de participation. Il faut partir des réalités sociales pour faire participer les acteurs aux résolutions des problèmes. La résolution des problèmes locaux dépend des réalités sociétales de chaque collectivité. Ainsi, à chaque problème local, une solution locale par les acteurs locaux de l'entité territoriale décentralisée. Toutefois, ceci n'exclut pas la collégialité de gestion publique de l'Etat par le Pouvoir central et local à travers la tutelle administrative.

- *La gestion orthodoxe de la « chose publique »* de manière différenciée, partant de la spécificité des contextes d'actions et de la singularité des territoires; les affaires publiques doivent être gérées de façon rationnelle et équilibrée et non pas comme ses affaires privées mais selon les règles établies.

C'est à ce titre que les principes de la décentralisation doivent s'observer dans la gestion des chefferies et secteurs de l'Ituri en particulier et dans toutes les entités territoriales décentralisées de la RDC en général pour un aboutissement harmonieux au développement local et intégral de la communauté toute entière avec la participation de tous et éradiquer la faible contribution des ETD au développement local. Ainsi, les entités locales constitueront des vrais poumons du développement local et intégral de la RDC.

Conclusion

La décentralisation étant le rapprochement entre les gouvernants et les gouvernés, constitue un passage obligé actuellement pour une gestion rationnelle des collectivités publiques. Les collectivités locales ont besoin d'une gouvernance pour faciliter le développement local et permettre à toute la population de participer à la gestion des affaires publiques.

L'option prise par le constituant congolais en faveur de la décentralisation renvoie à l'idée du choix politique opéré en faveur d'une stratégie de développement de la RDC à partir des entités locales. Cela suppose une prise de conscience effective dans le chef du pouvoir central qui devrait départir d'un esprit centralisateur ou de complaisance en faveur d'un esprit visionnaire et développementaliste.

En effet, « *les solutions aux problèmes ne peuvent être commandées (centralisation). Elles doivent être découvertes, trouvées sur base de l'imagination, de l'expérimentation et de la critique, sur base de la décentralisation* »¹³.

La décentralisation nécessite donc la combinaison de la gouvernance locale et de la démocratie participative pour favoriser le développement de toutes les collectivités locales et par ricocher au développement intégral de la RDC.

Ainsi, « **Décentralisation en RDC et faible contribution des entités territoriales décentralisées au développement local : étude menée dans les chefferies et secteurs de la Province de l'Ituri** » comme thème de réflexion, nous a conduit dans nos analyses, à prouver en suffisance que la « *décentralisation dans les chefferies et secteurs de l'Ituri est autoritaire* » en tant que mode de gestion et est la base de la faible contribution de ceux-ci au développement local accompagnée de ses corolaires.

Pour briser cet obstacle, actuellement il est indispensable d'associer la décentralisation à la gouvernance et la démocratie locale pour la réussite du développement local qui en est l'idéal.

Il est de noter en définitive que la décentralisation doit se baser sur la responsabilisation des acteurs institutionnels et non institutionnels et leur redevabilité pour participer de façon concertée à la gestion des affaires publiques locales en respectant les principes de la décentralisation, ceux de la bonne gouvernance, de la démocratie locale et le respect des principes qui s'établissent entre la décentralisation et le développement.

¹³ Loty Ilango-Banga et Mukika Ebiemar, « 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 1989, p. 490

Référence bibliographique

AZOULAY Gérard, *Les théories du développement. Du rattrapage des retards à l'explosion des irrégularités*, Rennes, Didact Economie, PUR, 2002.

BULLAZ RENE, TARIK DAHOU ET MARC TOTTE (S.Dir), *Décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris, Karthala, 2003.

EDIBA YENGEME, *Predatocratie fiscale et sous-développement en RDC, une contribution à la sociologie de l'impôt*, Thèse de doctorat en sociologie, Kisangani, Faculté des Sciences Sociales Administratives et Politiques, UNIKIS, 2011.

FRANK MOULAERT et ABID MEHMOOD « Analyser le développement régional. De l'innovation territoriale à la géographie de « dépendance du sentier » *Géographie, économie, société*, 2008/2 (vol 10).

LOTY ILANGO-BANGA ET MUKIKA EBIEMAR, « 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^o 239, Novembre 1989.

MOKONDA BONZA F, *Initiation à la politique économique*, Kinshasa, Editions MES, 2016.

NACH MBACK Charles, *Démocratisation et décentralisation Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Edition Karthala-PMD, Paris-Cotonou, 2001.

Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD) « *La décentralisation au service de la paix, de la démocratie, du développement et de l'unité nationale. La Décentralisation en bref 2013*, Kinshasa.

Conseil Economique et Social des Nations Unies, *Recueil de terminologie de base sur la gouvernance et l'administration publique*, New York, Mars 2006. Disponible sur : WWW.Worldbank.org

Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée en Janvier 211.

Loi n^o 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques de la RDC.

Loi n^o13/008 du 22 janvier 2013 modifiant et complétant la loi n^o08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces;

Ordonnance-Loi n°13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, taxes, droits et redevances des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que les modalités de perception;

Ordonnance-Loi n°13/002 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du Pouvoir central.

Ordonnances-loi n°18/003 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du Pouvoir central.

Ordonnance-loi n° 18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la Province et l'Entité Territoriale Décentralisée ainsi que les modalités de leur répartition.