

# **Essai d'analyse de la gestion des entités territoriales décentralisées par les autorités non élues face aux impératifs du développement local a la municipalité de Lemba de 2018-2023**

**par Emmanuel Kikanana Maguganduga**

*En vue de booster son développement à partir de l'échelon local, la RD Congo a adopté la décentralisation comme mode de gestion de l'Etat depuis l'avènement de la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour. Cette décentralisation comme mode de gestion a accordé aux provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées la personnalité juridique et leur a reconnu la libre administration et l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et technique. Il leur a confié ainsi la responsabilité de prendre en charge les affaires qui les concernent, notamment la planification du développement. Désormais, les entités locales (ville, commune, secteur et/ou chefferie) devront être animées par les autorités élues des élections urbaine, municipale et locale. Mais malheureusement depuis que ce mode de gestion s'expérimente à pas de doute, les élections urbaines, municipales et locales n'ont jamais eu lieu. Cependant, les entités territoriales décentralisées sont gérées par les*

*autorités non élues c'est-à-dire nommés. Fort malheureux, dans leur mode de gestion l'on constate l'amateurisme caractérisé par l'absence d'un programme cohérent et concerté à la tête de l'entité ; l'improvisation due à la mauvaise planification des actions projetées ; la complaisance dans la prise des décisions et dans leur exécution ; l'érosion de la confiance des administrés à l'égard des autorités politico-administratives ; la corruption, l'arbitraire, la concussion, l'affairisme, la compromission et le tribalisme; l'irresponsabilité des animateurs, etc. qui s'accompagne du sous-développement par effets de la faible mobilisation des ressources propres, les tracasseries administratives et policières, les conditions de travail précaires (statut barémique dérisoire, irrégularité des subventions ou de la rétrocession...), la faible performance des animateurs et la mauvaise perception du contrôle, etc. devenus le caractère actuel de la municipalité de LEMBA. Par ailleurs, la gestion de cette entité est caractérisée par l'inadéquation des ressources aux compétences et mission dévolues à cette dernière.*

*Or, l'administration territoriale, en sa qualité de cheville ouvrière du gouvernement devra, pour être efficace, efficiente et rationnelle, reposer sur les vertus cardinales traduites par les compétences (savoir, savoir-faire, savoir-faire-faire) des autorités territoriales qui sont requises pour mieux accomplir leur mission et attributions. Pour pouvoir améliorer la gestion de la municipalité de Lemba et booster son développement, il est souhaitable de se pencher sur les compétences managériales et le profil d'un cadre communal. Afin de relever les défis auxquels l'entité est actuellement confrontée, un cadre territorial de demain devra dépasser le stade d'un administrateur gestionnaire (bourgmestre gestionnaire), il devra devenir un manager des organisations.*

*En effet, Les cadres communaux managers portent une compétence en : analyse de système, procédés de gestion, relations humaines ; Un cadre imprégné de la culture*

*territoriale, s'intéresse aux problèmes sociaux de la population, animateur du développement, s'intéresse à la vie politique, souple en communication efficace. Bref, un manager est un cadre qui utilise harmonieusement les ressources humaines, matérielles et financières à sa disposition afin de satisfaire et les objectifs de son organisation et les besoins de ses collaborateurs et subordonnés. L'objectif de cet article est de démontrer comment les animateurs des entités territoriales décentralisées non élus ou élus soient-ils en leur qualité de cheville ouvrière du gouvernement devra se comporter comme manager des organisations utilisant la méthode de gestion axée sur le résultat. Il ne devra plus demeurer administrateur plaintif et attentiste de 40 % de rétrocession qualifié d'régulière.*

*Mots clés : décentralisation, gouvernance locale, développement local et autorités non élues.*

## **Introduction**

Depuis plus de 16 ans, la RDC expérimente la décentralisation, un mode de gouvernance institué par la constitution de 2006. On note que ladite constitution a créé non seulement deux échelons de pouvoir, mais aussi elle a institué trois paliers de gouvernance :

- Le pouvoir central ;
- La province
- Et les entités territoriales décentralisées.

Pour rappel ce choix a accordé aux provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées la personnalité juridique et leur a

reconnu la libre administration et l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et technique. Il leur a confié ainsi la responsabilité de prendre en charge les affaires qui les concernent, notamment la planification du développement.

Et pourtant depuis 1957 jusqu'à ce jour, la mise en application de la décentralisation en RD Congo est confrontée à de sérieux problèmes avec des conséquences incalculables sur la défaillance de la territoriale (WENDJO OKITANDJEKA : 1994) notamment sur le plan politique (absence des élections locales et/ou organisation tardive des élections urbaines et municipales) et administratif (sous qualification des fonctionnaires et agents de la territoriale, etc).

Dans ce sens, JEAN MARC SAUVER cité par MAKENGO R., pense que l'affirmation progressive de l'organisation décentralisée de la RD Congo, notamment depuis le début des années 1980, a été une source d'approfondissement des libertés et de la démocratie. Cette dynamique, qui a conduit à confier aux collectivités territoriales, administrées par des conseils élus et dotées d'une autonomie de gestion renforcée soit d'élaborer et mettre en œuvre une part importante des politiques publiques, a en effet et pour corolaire, d'une part, une adéquation plus forte entre les moyens par la puissance publique et des citoyens. Et elle a aussi, d'autre part, renforcé le sentiment d'une plus accessibilité de la puissance publique. Vu sous cet angle, en 2017-2018, l'objectif

principal dans le cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD) dont le gouvernement de la RD Congo s'était doté est de placer la RD Congo au rang des pays à développement durable très élevé à l'horizon 2050. Les principaux objectifs (RNDH : 2016) de la décentralisation pour la période 2017-2050 :

- Promouvoir un développement national équilibré dans les différentes régions et provinces. Ce but ultime ici sera « l'inclusion spatiale » c'est à dire qu'on devra s'assurer qu'en 2050, aucune province ou ETD ne sera exclue ni marginalisée dans la dynamique de l'émergence économique et du développement humain en RDC.
- Permettre aux populations de participer à la vie publique locale et à l'élaboration des politiques de développement dans les domaines qui les concernent.
- Rapprocher l'administration des administrés et simplifier les procédures administratives ; rendre les provinces et les ETD responsables de leur développement en harmonie avec le développement national durable.

Pour manifester cette volonté, on a mis en place la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 et la loi n°010/011 du 18 mai 2008 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur

des provinces énumèrent les entités territoriales déconcentrées qui sont dépourvues de la personnalité juridique.

Malgré les efforts importants remarquer dans le fond de ces lois pour la bonne gouvernance des institutions locales et du renforcement de l'autorité de l'Etat, actuellement le caractère de prédation de la gestion en RD Congo qui a traversé les époques ; de la colonisation à nos jours sous ses diverses formes dont les guerres récurrentes, les détournements, la corruption et la interminables incohérentes stratégiques déchirant ainsi le pays et rendent gravement vulnérables les populations, contraintes de vivre sous le joug d'une mauvaise gouvernance permanente et du pillage systémique des ressources locales (BONGELI 2008 : 53), se dégenère avec acquitté sur la gestion des entités territoriales décentralisées. Tant d'efforts de rétablissement pour une gestion orthodoxe n'ont pas abouti pour un changement.

Ceci constitue également une indication sur l'absence criante d'une stratégie managériale à la tête de chaque ETD fragilisant considérablement les efforts du développement de la municipalité de LEMBA.

Par ailleurs, les difficultés qu'éprouvent les responsables à développer leurs ETD proviennent tout simplement et généralement du manque de vision managériale ou de capacité managériale, sans programme, ni projet de développement, le caractère sous-budgétisé

des ressources financières nationales, entraîne comme conséquence, la négligence dont sont victimes les entités territoriales décentralisées dans l'allocation de diverses ressources.

C'est pour autant dire que la situation des ETD, se manifeste par la déshérence des entités territoriales décentralisées convoquant le contexte de pauvreté, d'abandon et de désespérance dans lequel vivent ces dernières à travers l'ensemble du pays. Il existe divers facteurs de contraintes, de blocage et de risque qui permettent de comprendre cette situation que d'aucuns qualifient de malédiction ou de décrépitude (Englebert P. & KASONGO E. 2012), se traduisant par l'inadéquation des ressources aux responsabilités dévolues aux animateurs des collectivités locales et l'absence de la dimension de développement social dans les collectivités locales.

Or, la gestion de l'aspect économique et environnementale relève davantage du symbole que de l'action. Les ETD doivent prendre en compte cette carence et s'inscrire dans une politique de l'innovation institutionnelle du New Management Public par l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (LEROUX E. 2012 : 38-52). Dans cette nouvelle logique de gouvernance, les citoyens participent à l'élaboration des politiques publiques d'aménagement du territoire. A cet effet, (OUATARA S. 2007) affirme que la plupart des Etats africains sont à l'école de gouvernance locale et les entités territoriales décentralisées ne disposent pas de personnel compétent et moins encore des sources

financières à la hauteur des défis à relever. Poursuivant cette réflexion, (MAKENGO R. 2023) pense qu'il faudra pour redynamiser la gouvernance locale, la participation citoyenne, elle constitue un moteur de développement des entités territoriales décentralisées. La participation citoyenne contribue aussi au développement inclusif socioéconomique et politique de ces dernières, en faisant participer les populations et en puisant dans l'intelligence collective pour fixer des priorités pertinentes à l'échelle locale.

Pour développer la République Démocratique du Congo, il faut la décentraliser politiquement, administrativement, économiquement, sociologiquement et culturellement (VUNDUAWE, cité par LOTOY 2018).

Ailleurs, en milieu rural au Sénégal, sans complaisance de la politique de décentralisation, met en exergue son incapacité à promouvoir le développement local qui est pourtant sa principale raison d'être dans le contexte de pauvreté. Les efforts de l'Etat en faveur d'une décentralisation dynamique et conquérante, intégrant la relance de l'économie locale et de développement de projets communautaires d'envergure significative par l'attitude clientélisme des gouvernants font primer les calculs électoraux sur la nécessité de percer l'abcès pour aller de l'avant et de s'apparenter, en définitive, à la formule « abriter pour mieux régner » (ROSNERT LUDOVIC ALISSOUTIN : 2008.)



Cet article a pour vocation de comprendre dans une municipalité de la capitale (Commune de Lemba), si après plusieurs années d'expérience de la décentralisation, la RD Congo a-t-elle réussi à redynamiser la gouvernance de ses ETD face aux impératifs de développement par l'administration de proximité ? De quel type de Gestionnaire a-t-on besoin aujourd'hui pour le développement de la Commune de LEMBA ?

Pour se faire, La situation actuelle des Entités locales se caractérise par la complexité de contraintes qui se rapportent au manque de culture managériale sinon l'absence d'une vision claire dans le chef des gestionnaires des ETD élues ou non soient-ils. Ces mêmes faits qui s'observent dans la gouvernance du pays, se propagent notamment à la municipalité de LEMBA.

Par conséquent, la gouvernance paraît jusque-là pour les ETD, une stratégie de bonne intention et non d'application.

Cependant entre ce qui est prévue et ce qui est vécu, l'écart est profond. Les conditions de services en milieu urbano-rural n'affichent pas l'espoir au changement et au développement de la municipalité de LEMBA.

Car, pour mieux accomplir sa mission, il est désirable que l'autorité territoriale puisse avoir une connaissance plus ou moins élargie des lois, édits et textes réglementaires de la république,

démontre également une bonne culture managériale, avec les critères d'un bon communicateur bénéficiant d'une formation initiale et permanente. L'autorité devra faire preuve de sens d'initiative et de créativité, sens de responsabilité et du devoir, honnêteté et intégrité morale, esprit managérial, dévouement pour le développement de son entité et le bien être de sa population.

De ce fait, il se dégage que l'amélioration de la gouvernance locale devient une nécessité pour construire un Etat moderne à partir de la base.

Cette étude, fruit des observations participatives en notre qualité d'acteur et sujet de ces injustices sociales, a nécessité l'usage des approches variables ; elle s'appuiera sur la lecture fouillée des documents et entretiens avec les cadres de l'entité sous examen, des spécialistes sur le thème et quelques administrés de la dite entité bien entendu. La revue documentaire a constitué une recherche fouillée pour compléter les données obtenues à l'internet.

Cet article, comporte quatre points. Les ressources des entités territoriales décentralisées(1), les faiblesses liées au processus de décentralisation (2) ; les tares (3) afin de faire recommandations idoines (4).

## **1. Ressources des entités territoriales décentralisées**

La décentralisation implique, d'une part, le transfert partiel des pouvoirs, des compétences, des responsabilités, des ressources et des charges de l'Etat aux provinces et aux entités territoriales décentralisées et, d'autre part, elle implique la participation de la population au processus de prise des décisions sur les problèmes qui les concernent dans leur vie quotidienne et/ ou qui concernent son environnement direct et immédiat.

### ***1.1 les ressources financières***

On note que la décentralisation est fondée sur la délégation des compétences à des collectivités locales mais également sur l'existence des ressources financières pour les assumer. La décentralisation fiscale, en tant que remise en cause du monopole du gouvernement central dans la gestion des impôts et taxes entre autres, est l'un des moyens, dans les circonstances sociopolitiques actuelles, qui pouvaient mieux booster nos finances locales en vue de faire des provinces et leurs ETD (entités territoriales décentralisées) le fer de lance de émergence du Congo (KANDUKI 2018). Le problème transversal qui se pose pour les collectivités locales est de savoir si la décentralisation de 2006 a accru leur autonomie financière. L'intérêt est tout d'abord financier c'est-à-dire c'est à travers le volume des dépenses, par la nature, par leur

évolution et par origine qu'il suffit de parler de l'autonomie financière des communes.

C'est pourquoi (MUZELLEC R. 1995) fait savoir qu'étudier l'autonomie financière revêt aussi une portée politique. Elle seule permet d'analyser les relations réelles et non formelles entre l'Etat et les collectivités. Le desserrement des lois juridiques s'est-il accompagné d'espaces accrus de liberté financière ?

Les finances locales constituent la véritable mesure de la décentralisation. Cette idée rejoint l'argument présenté par PHILIP L. (1992) qui pense que la décentralisation financière consiste à accroître le pouvoir financier des collectivités locales. Pour qu'une décentralisation s'opère, il faut que l'Etat renonce à une partie de ses moyens financiers au profit des collectivités ou organismes publics. Il faut doter les provinces et les entités territoriales décentralisées d'un pouvoir fiscal propre.

Cependant, par la loi, l'Etat central a cédé expressément 40 % retenue à la source d'une partie des recettes du Trésor en faveur des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que sur l'utilisation qu'en font les autorités locales, montrent en fait que l'impact socioéconomique de la décentralisation financière n'est pas perceptible sur terrain.

De même, cet impact sur la fiscalité locale laisse apparaître des écarts évidents et persistants entre les textes et la réalité, entre les promesses et les réalisations, entre la théorie et la pratique, alors que l'importance des finances publiques dans l'équation du développement local n'est pas à démontrer « tant elles sont le plus souvent considérées comme l'épine dorsale, la colonne vertébrale, le nerf, les poumons, le thermomètre, la toile de fond, la pierre angulaire ou mieux l'âme de la décentralisation » (Epee G. & Otemikongo M.1992).

Face aux impératifs de développement local, la commune de LEMBA devra disposer des ressources propres à la hauteur des compétences à charge de cette entité. La loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008, en son article 104 stipule que les finances d'une entité territoriale décentralisée sont distinctes de celles de la province. L'autonomie financière et budgétaire est insuffisante si les provinces ne disposent pas d'un pouvoir fiscal autonome indépendamment des 40% des recettes à caractère national qui sont allouées aux provinces et aux entités territoriales décentralisées dont la municipalité de LEMBA.

Les textes adoptés jusqu'à ces jours pour opérationnaliser l'autonomie financière et budgétaire des provinces et des entités territoriales décentralisées ne sont pas encore d'application. L'on citera notamment l'O-L n°13 du 23 Février 2013 portant nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces

et des entités territoriales décentralisées ainsi que leur modalité de répartition.

Vu sous cet angle, la municipalité de LEMBA dispose de deux catégories des ressources financières (recettes propres et le 40 % des recettes à caractère national). Les ressources propres comprennent : l'impôt personnel minimum, les recettes de participation, les taxes et droits locaux (Art. 108 de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008).

Sur 100 % des recettes qui reviennent à la commune de LEMBA :

- 40 % de ses recettes sont allouées aux investissements ;
- 60 % de ces recettes réparties successivement 40 % pour le fonctionnement de l'entité et 20 % autres sont utilisées pour la rémunération des agents temporaires (sous contrat) commis aux travaux notamment d'entretien des infrastructures et assainissement de la commune.

Signalons également que la quotité reconnue à la commune (40 % de rétrocession) met à mal les animateurs de cette entité pour toucher ces frais vis-à-vis de l'autorité de tutelle, l'hôtel de ville de Kinshasa.

## ***1.2 Ressources Humaines***

Pour rappel, la constitution du 18 février 2006 de la République Démocratique du Congo opère plusieurs réformes institutionnelles aussi importantes et complexes. La décentralisation territoriale consacrée par cette constitution est une des composantes de ces réformes. Elle marque particulièrement l'organisation de l'administration territoriale du pays et entraîne d'autres réformes notamment celle de l'administration publique en général et celle de la fonction publique en particulier.

Les provinces et les entités territoriales décentralisées étant dotés de la personnalité juridique distincte de celle de l'Etat congolais; jouissent de la libre administration et l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

La constitution établie désormais une distinction entre les ressources humaines respectives c'est-à-dire celles de la province et celles des entités territoriales décentralisées. La fonction publique nationale relève du pouvoir central et la fonction publique provinciale et locale relève des compétences des collectivités locales.

Il convient de mettre les provinces et les entités territoriales décentralisées dans le contexte d'assumer efficacement et

effectivement leurs responsabilités découlant des compétences leur conférées par la constitution, d'une part, des attributions des entités territoriales décentralisées définies par les lois de la décentralisation.

La mise en place de la fonction publique provinciale et locale est un des quatre piliers de la stratégie nationale de transfert des compétences et des ressources aux provinces et aux entités territoriales décentralisées. Cette stratégie est une expression du principe selon lequel, le transfert des ressources humaines, financières, économiques et patrimoniales correspondantes transférées.



**Tableau des effectifs des agents et fonctionnaires de la commune de LEMBA**

N°	GRADES	NIVEAU D'ETUDES			EFFECTIF GENERAL
		L2	G3	D6 et Autres	
1	CB	3	1	4	8
2	ATB1	12	14	54	83
3	ATB2	19	33	147	199
<b>TOTAL GENERAL</b>					<b>290</b>

*Source : service du personnel de la municipalité de Lemba, 2023.*

Ce tableau nous fait comprendre qu'un bon nombre d'agents et fonctionnaires de cette entité n'ont pas un niveau très élevé qui devra permettre de fournir des services publics performants ou de qualité afin de développer la municipalité. D'où la nécessité pour cette entité de rajeunir les ressources.

Pour répondre aux besoins des citoyens, les entités territoriales doivent offrir des services publics adaptés. Cette offre de services publics implique des systèmes de gestion des ressources humaines performantes afin d'accroître l'efficacité de l'administration en améliorant le niveau des compétences des agents. Cette gestion des ressources humaines implique différentes stratégies, en particulier : une politique de formation est la bienvenue car elle permet de revaloriser la fonction publique et une adaptation des compétences aux nouvelles missions et aux nouvelles technologies ; une gestion prospective des emplois, des effectifs et des carrières ; une promotion de la mobilité des agents en fonction des différents services.

Actuellement la municipalité de LEMBA ne dispose pas son propre personnel se référant à la loi sur la fonction publique locale. Les agents affectés aux différents services sont recrutés par les ministères respectifs de l'Etat central et payer par ce dernier avec tout le risque de ne pas obtempérer aux instructions et règlements de l'entité se rapportant au principe notamment l' « autorité qui nomme en a aussi le pouvoir de révoquer ». Il y a aussi l'aspect non négligeable sur la qualité des Ressources Humaines que dispose cette entité ne répondant plus aux besoins actuels et compétences en charge de la municipalité suite à la sous-qualification de la majorité de ces agents avec un niveau de scolarité très bas.

Faute de l'effectivité des lois et règlements sur la décentralisation, la municipalité de LEMBA est régie par la loi n°081/098 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative en RDC. Cette loi prévoit deux organes communaux :

- L'organe délibérant appelé conseil communal qui a pour rôle, prendre des décisions et de contrôler l'exécutif communal ;
- L'organe exécutif communal appelé ainsi qui, à son tour exécute les décisions prises par l'organe délibérant et, assure la bonne marche des institutions communales.

Malheureusement le conseil communal n'a jamais été mis en place depuis sa création. Tandis que l'exécutif communal est

composé du bourgmestre et de son adjoint, ils travaillent en synergie avec le chef du bureau et le secrétaire de la commune.

A côté des agents régis par un statut de la fonction publique, il y a aussi à la commune des agents sous contrat désignés par l'autorité communale en tenant compte de besoin et capacité budgétaire pour exécuter certaines tâches notamment la perception des taxes et ramassages des ordures.

Dans cette perspective, on ne pouvait pas attendre de la commune une gestion harmonisée qui porte sur le développement car, les meilleures institutions ne valent que ce que présentent leurs dirigeants. Il se pose un problème de contrôle hiérarchique sur les agents injectés ou affectés par les ministères du pouvoir central pour des spécifiques. Bref l'analyse de la situation des ressources humaines au niveau local est préoccupante aujourd'hui :

- La commune de LEMBA n'a pas de personnel qui lui est propre c'est-à-dire engagé par elle comme entité décentralisée ;
- La maîtrise des effectifs n'est pas encore résolue : les données actuelles sur la fonction publique à ce stade ne concordent pas ;
- Il y a un vieillissement des agents de l'administration communale ;
- Les femmes sont sous représentées dans cette entité ;
- Le niveau d'études des fonctionnaires n'est pas très élevé, se traduisant par une sous qualification pour un bon nombre de postes ;

- La promotion des agents ne fait plus d'une façon régulière ;
- L'organigramme n'est pas respecté, avec un sureffectif des cadres commandement.

### ***1.3 Ressources Matérielles et techniques***

Le domaine de transfert de patrimoine aux entités locales n'a pas toujours attiré l'attention de l'Etat central, ni d'initiatives particulières. Des différents numéros parus à ce sujet démontrent l'incapacité ou l'insuffisance des ressources matérielles nécessaires pour les services publics de l'Etat, à savoir les locaux devant abriter les services, les logements devant héberger les titulaires des postes ; les mobiliers, les équipements et les fournitures de bureaux, le matériel roulant pour les services et transport du personnel, les véhicules pour l'entretien des routes et évacuations des ordures et déchets.

Des nombreux quartiers (Mbanza-lemba, Kemi righini, Livulu, etc.) sont buttés aux érosions, au manque d'électricité et d'eau potable. Par ailleurs, la municipalité de LEMBA souffre aussi de l'absence des voies de communication entre quartiers (propos recueilli auprès du chef de bureau de l'entité sous examen).

## **2. Les tares**

Rappelons que les meilleures institutions ne valent que ce que valent leurs animateurs. Depuis la deuxième République de la

RD Congo, les slogans, les d'ordre, les réformes se sont succédé. « L'année du social » ; « finie la récréation » ; « les cinq chantiers » ; « la révolution de la modernité » ; le peuple d'abord » ; etc. Rien de tout cela n'a pu remettre la bonne marche de l'économie et le développement sur les rails, malgré ses fabuleuses richesses et atouts. Ce cuisant échec, ce bilan négatif est la résultante de l'esprit de la mentalité inoculée dans les veines des animateurs non élus de ses structures.

En dépit des efforts du gouvernement central, plusieurs maux gangrènent encore l'administration territoriale, en occurrence la politisation de la territoriale (désignation des autorités des collectivités locales sur base de tendance politique sans aucune expérience, ni compétence requise pour le poste), l'absence d'un programme cohérent et concerté à la tête de l'entité ; l'improvisation due à la mauvaise planification des actions projetées ; la complaisance dans la prise des décisions et dans leur exécution ; l'érosion de la confiance des administrés à l'égard des autorités politico-administratives ; la corruption, l'arbitraire, la concussion, l'affairisme, la compromission et le tribalisme ; l'irresponsabilité des animateurs, etc.

Vue sous cet angle, IYAKA F. et KAMOKA D. (2023) font savoir qu'on «Complexifie l'équation politique le plus possible afin que l'administration, les fonctionnaires ne s'y retrouvent pas ».

Ainsi le désordre est organisé par l'autorité même de l'Administration publique. Un sentiment est perceptible dans le chef du public : l'insatisfaction de la population par ce que le désordre est créé par ses profiteurs : certains Agents de l'Etat, les hauts Fonctionnaires en complicité avec certains politiques véreux. Ils poursuivent leur propos en prenant le cas de la RDC, comme dans la plupart des pays sous-développés, la population est plutôt attentiste, plongée dans la religiosité, très tribalisée et manipulée de telle manière que l'Etat et les Hommes politiques en viennent à donner des croissances de PIB, faire des annonces de mieux-être pour la population croupissant dans la misère.

Par conséquent, la municipalité de LEMBA se fait caractériser du sous-développement par effets de la faible mobilisation des ressources propres, les tracasseries administratives et policières, les conditions de travail précaires (statut barémique dérisoire, irrégularité des subventions ou de la rétrocession...), la faible performance des animateurs et la mauvaise perception du contrôle, etc. devenus le caractère actuel de la municipalité de LEMBA.

Ainsi, l'administration territoriale, en sa qualité de cheville ouvrière du gouvernement devra, pour être efficace, efficiente et rationnelle, reposer sur les vertus cardinales traduites par les compétences (savoir, savoir-faire, savoir-faire-faire) des autorités territoriales qui sont requises pour mieux accomplir sa mission.

### **3. les perspectives**

Pour pouvoir améliorer la gestion de la commune de Lemba et booster son développement, il est souhaitable de se pencher sur les compétences managériales et le profil d'un cadre communal. Afin de relever les défis auxquels l'entité est actuellement confrontée, un cadre territorial de demain devra dépasser le stade d'un administrateur gestionnaire (bourgmestre gestionnaire), il devra devenir un manager des organisations.

En effet, le manager des organisations comme dans une commune doit avoir en plus d'autres aptitudes, celle qui consiste à piloter le changement incluant la capacité générale à repérer et à mettre en œuvre les adaptations ou les mutations intégrales qui s'imposent chez les gens et dans les tâches, les stratégies, les structures ou les techniques relevant de leurs domaines de responsabilité affirment Don HELLRIEGEL et John W. SLOCUM (2006).

Si, habituellement, un administrateur, veille à l'application des procédures et des règlements pour assurer le bon fonctionnement d'une organisation, un manager est un cadre qui utilise harmonieusement les ressources humaines, matérielles et financières o sa disposition afin de satisfaire et les objectifs de son organisation et les besoins de ses collaborateurs et subordonnés (OKITANDJEKA 1994).

Les cadres communaux portent une compétence en : analyse de système, procédures de gestion, relations humaines ; un cadre imprégné de la culture territoriale, s'intéresse aux problèmes sociaux de la population, animateur du développement, s'intéresse à la vie politique, souple en communication efficace.

De l'analyse de la situation qui prévaut dans la commune de LEMBA, les autorités devront également faire preuve de :

1. Diffusion et maîtrise des textes légaux et réglementaires pour l'exercice des compétences et attributions en charge des différents organes de la commune ;
2. Pour que la commune arrive à améliorer sa gestion budgétaire, il est impératif d'une part, de niveler les capacités de mobilisation des ressources à la hauteur des tâches et responsabilités lui reconnues par la loi et d'autre part, d'améliorer la gestion desdites ressources ;
3. Ce nivellement des ressources budgétaires peut être possible grâce au renforcement des capacités financières locales par l'élargissement de la productivité, les performances de l'administration fiscale communale ;
4. L'exécution des recettes à un niveau moins égal à celui des préventions ;



5. Le progrès dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, réduction de la dépendance financière vis-à-vis de la province ou du pouvoir central.

Pour réduire progressivement la dépendance budgétaire vis-à-vis de la province et du pouvoir central, l'augmentation des recettes à caractère fiscal et la montée en puissance de la fiscalité communale s'avère indispensables.

Le chemin pouvant également conduire la municipalité de Lemba à l'autofinancement serait notamment :

### ***3.1. La gestion axée sur les résultats***

Il s'avère nécessaire pour le développement des entités locales de pouvoir renforcer les capacités administratives et de gestion, devenues un enjeu majeur et politique actuelle. Cela amènerait les entités à la bonne gouvernance et à la gestion axée sur les résultats.

En RD Congo, la loi fixant les finances publiques est caractérisée par aussi par la budgétisation fondée sur une logique des résultats au moyen des budgets programmes. Ici l'accent est mis sur l'amélioration de la performance et la réalisation des résultats avec le peu des moyens que dispose la commune en rendant aussi compte aux administrés, contribuables des recettes.

Le point de départ de la gestion axé sur les résultats est la planification stratégique et opérationnel suivi et évaluation. De cette logique se dégage une matrice de planification de suivi et évaluation qui peut être à court, à moyen ou à long terme (PNUD ; gestion axé sur les résultats : 2012). Vue sous cet angle, les objectifs doivent être fixés en vue de leur réalisation en suivant la méthode SMART c'est-à-dire Spécifique, Mesurable, Accessible, Réaliste et tenir compte du timing.

### ***3.2. L'intercommunalité ou la communauté urbaine***

Dans le cadre de la décentralisation, les collectivités sont responsables d'un nombre croissant des compétences fondamentales pour le bien-être des populations et le développement économique territorial. Qu'ils s'agissent des infrastructures médicales, de grands équipements collectifs ou de la mobilité, le niveau local n'est pas toujours capable d'assurer seul le développement économique et social territorial. En raison des investissements nécessaires, des économies d'échelle et des zones de chalandise des services publics envisagés, certains choix stratégiques méritent d'être discutés et décidés dans le cadre d'une coopération inter ou supra-communale.

Actuellement, on observe à la commune une très grande dispersion des politiques et des initiatives locales de développement ; un grand déséquilibre dans l'occupation de

l'espace aussi bien par la population que par les infrastructures et équipements et une faible coordination de différents acteurs, programme et activités au sein d'un même bassin économique.

A cet effet, un aménagement économique coordonné du territoire profiterait à l'ensemble des entités du bassin d'activités concernées.

Les articles 50 points 16 et 22 de la loi organique n°08/016 du 7 octobre 2008 dispose : la mise en place des structures et des projets d'intérêts communaux entre la commune et les communes voisines et la participation de la commune dans une association avec une ou plusieurs autres communes limitrophes ou de coopérer à la solution des divers problèmes d'intérêt commun. Cette coopération intercommunale n'est pas encore expérimentée dans le pays. Ce ne sont pourtant pas les opportunités qui manquent. L'élection dans toutes les entités locales congolaises des organes délibérants et exécutifs du 22 décembre 2023 va certainement favoriser le recours à ce partenariat alors que la décentralisation n'en est toujours qu'à la phase d'expérimentation malheureusement.

### ***3.3. Le partenariat public-privé et public-public***

Le partenariat public-privé est un accord entre au moins deux partenaires des secteurs public et privé et/ou des organismes à

but non-lucratif, basé sur le partage des risques, des ressources et des bénéfices. Tandis que celui public-public met ensemble deux partenaires du secteur public. Il s'agit notamment d'une coopération entre une entité locale de la Belgique et celle de la RD Congo qui applique la réciprocité des rapports entre elles de l'infrastructure ou prestation d'un service en interdépendance dans la construction et la gestion. Le recours à ce partenariat est justifié par 1) les besoins des provinces et des entités locales en infrastructures du fait de la croissance démographique ; 2) le manque de ressources financières du fait de la financier ; 3) la faible qualité des publics existants ; 4) la nécessité de mieux combiner les avantages du secteur privé (accès financier, innovation, efficacité managériale, etc. et ceux du secteur public, responsabilité sociale, conscience de l'environnement) et la police de décentralisation. Sans omettre les compétences dévolues à la ville , à la commune, au secteur et à la chefferie (lire les art.59 :13, 97 :3,4 de la loi organique n°08/016 du 7 octobre 2008) ont des attributions précises en matière d'équipements destinés à la satisfaction des besoins de la population en matière de gestion de l'eau, de la santé, de l'éducation, de l'environnement, etc. De par, les faiblesses des ressources des entités locales, elles sont autorisées par la loi à recourir aux partenariats mais cela de suite aux élections municipales, urbaines et locales, des organes habilités à conclure de tels partenariats et à les mettre en place.

## **Conclusion**

Malgré les efforts importants remarquables dans le fond des lois sur la décentralisation pour la bonne gouvernance des institutions locales et du renforcement de l'autorité de l'Etat, actuellement le caractère de prédation de la gestion en RD Congo qui a traversé les époques ; gangrène encore la gestion de la municipalité de Lemba.

Ces lois restent de bonne intention et non d'application. Les autorités des entités nommées ne dispose ni le programme cohérent pour le développement de l'entité, ni compétence requise pour transformer les richesses en ressources utilisables pour la réalisation des charges dévolues aux entités locales sinon prendre des nouvelles initiatives de créations des ressources notamment financières nécessaires devront couvrir les dépenses à côté des ressources à caractère national (40 % de rétrocession).

En effet, lors que les entités locales ne disposent pas des ressources adéquates pour couvrir les dépenses, les animateurs doivent se comporter en manager des organisations qui savent créer des ressources, étant donné que les entités locales sont dotées de la personnalité juridique distincte de l'Etat central et jouissent de la libre administration peuvent recourir aux partenariats public-public et public-privé, appliquant la méthode de gestion axée sur le résultat et au projet des investissements intercommunaux.

L'objectif de cet article était de démontrer que les animateurs des entités territoriales décentralisées non élus ou élus qu'ils soient en leur qualité de cheville ouvrière du gouvernement devra se transformer en manager des organisations utilisant la méthode de gestion axée sur le résultat en lieu et place des administrateurs plaintifs et attentistes de 40 % de rétrocession.

Ensuite, nous avons constaté dans la gestion l'on constate l'amateurisme caractérisé par l'absence d'un programme cohérent et concerté à la tête de l'entité ; l'improvisation due à la mauvaise planification des actions projetées ; la complaisance dans la prise des décisions et dans leur exécution ; l'érosion de la confiance des administrés à l'égard des autorités politico-administratives ; la corruption, l'arbitraire, la concussion, l'affairisme, la compromission et le tribalisme ; l'irresponsabilité des animateurs, etc. qui accompagne sous-développement par effets de la faible mobilisation des ressources propres, les tracasseries administratives et policières, les conditions de travail précaires (statut barémique dérisoire, irrégularité des subventions ou de la rétrocession...), la faible performance des animateurs et la mauvaise perception du contrôle, etc. devenus le caractère actuel de la municipalité de LEMBA.

Or, l'administration territoriale, en sa qualité de cheville ouvrière du gouvernement devra, pour être efficace, efficiente et rationnelle, reposer sur les vertus cardinales traduites par les

compétences (savoir, savoir-faire, savoir-faire-faire) des autorités territoriales qui sont requises pour mieux accomplir sa mission.

Pour pouvoir améliorer la gestion de la commune de Lemba et booster son développement, il est souhaitable de se pencher sur les compétences managériales et le profil d'un cadre communal. Afin de relever les défis auxquels l'entité est actuellement confrontée, un cadre territorial de demain devra dépasser le stade d'un administrateur gestionnaire (bourgmestre gestionnaire), il devra devenir un manager des organisations (un manager est un cadre qui utilise harmonieusement les ressources humaines, matérielles et financières o sa disposition afin de satisfaire et les objectifs de son organisation et les besoins de ses collaborateurs et subordonnés).

## Bibliographie

- Cellule d'Appui à la Décentralisation (2009), Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation en RDC.
- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision des certains articles de la constitution, Journal officiel, n° spécial, 52ème année, 5 février 2011.
- Décentralisation en bref (2013), Cellule d'appui politique logique, Afrique-caraïbes, AIM, WBI.
- HELLRIEGEL Don et SLOCUM John W. (2006), management des organisations, 2ème édition. Nouveaux horizons et De boeck, Paris et Bruxelles.
- Epee GAMBWA et OTEMIKONGO, M. (1992), « Entités territoriales décentralisées et financement public du développement local au Zaïre », Zaïre-Afrique, n°266. Juin-Juillet 1992.
- IYAKA BUNTINE FX et KAMOKAKUTA D. (2023), Refondation de l'Etat Rd congolais et de son Administration Publique, édition Connaissances et Savoirs, Paris.
- Présidence de la République. (2008). Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leur rapport avec l'Etat et la province du 07 octobre 2008 in recueil des textes légaux et réglementaires sur la décentralisation en RDC, Vol. 1, Kinshasa, 25 juillet 2008.
- LOIC, Ph. (1992), Finances Publiques, 4ème édition Revue et augmentée, CUJAS, Paris.
- LOTOY ILANGO BANGA JP., (2018), Décentralisation en République Démocratique du Congo, Paris, L'Harmattan.



MAKENGO, R., (2024), La participation citoyenne à la gouvernance locale et développement des entités territoriales décentralisées, Le carrefour Congolais. La revue du Département d'Anthropologie de l'Université de Kinshasa, N°8.

MUZELEC, R. (1995), les finances publiques. Concours Administratifs Catégorie A, IPAG-IRA, 9ème édition, SIREY, Paris.

O-L n°13/001 du 23 février 2013 portant nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que leur modalité de répartition, Journal officiel n° spécial, 54ème année, Kinshasa 27 mai 2013.

OUATTARA, S. (2008), Gouvernance et libertés locales pour une renaissance de l'Afrique, édition. Karthala.

PNUD (2012), « la gestion axée sur le résultat », Module de formation des Cadres de l'Administration publique et de la CTAD.

WENDJO OKITANDJEKA P., (1994), Pour un nouveau de l'effort du développement à la base. Réflexion sur la territoriale, édition. NORAF, Kinshasa.