



Ziglobitha,
Revue des Arts, Linguistique,
Littérature & Civilisations

Université Peleforo Gon Coulibaly - Korhogo

Problématique du pouvoir dépensier des communes de NDJILI et NGALIEMA dans la Ville de Kinshasa (2009-2019)

MIKOMBE wa NGOY Jean-Baptiste

Institut Supérieur de Statistique de Kinshasa, République Démocratique du
Congo

jbmikombe@gmail.com

Résumé : Les Entités Territoriales Décentralisées (ETD) de la République Démocratique du Congo se sont vues attribuer un certain nombre de charges qu'elles devront assumer. C'est dans ce cadre que l'article 50 de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces énumère les tâches dévolues à un Conseil communal. Outre le fait que ces tâches exigent que soient disponibles les ressources financières suffisantes, les ETD notamment les communes, devraient jouir d'un réel pouvoir dépensier. Ce pouvoir leur permettra, sous contrainte budgétaire, de sélectionner les dépenses ayant les effets propagateurs sur l'économie locale et capables d'induire le développement socioéconomique au niveau communal. En effet, c'est en réalisant un développement socioéconomique local qu'elles seront à même de contribuer à l'accumulation du capital productif national et, en fin de compte au développement socioéconomique au niveau national.

Mots-clés : autonomie de dépenser ; accumulation du capital productif ; développement socioéconomique ; autonomie financière formelle ; autonomie financière réelle ; dépenses publiques.

The problem of spending power in the communes of NDJILI and NGALIEMA in the City of Kinshasa (2009-2019)

Abstract : The decentralized territorial entities (DTEs) of the Democratic Republic of Congo have been assigned a certain number of responsibilities which they have to assume. It is in this context that Article 50 of the Organic Law N°08/016 of October 7, 2008 on the composition, organization and functioning of decentralized territorial entities and their relations with the State and the provinces lists the tasks devolved to a town council. In addition to the fact that these tasks require that sufficient financial resources be made available, DTEs, in particular municipalities, should enjoy real spending power. This power will allow them, under budgetary constraints, to select the expenses having the propagating effects on the local economy and capable of inducing socio-economic development at the municipal level. Indeed, it is by achieving local socioeconomic development that they will be able to contribute to the accumulation of national productive capital and, ultimately, to socioeconomic development at the national level.

Keywords: autonomy to spend; accumulation of productive capital; socioeconomic development; formal financial autonomy; real financial autonomy; public expenditure.

Introduction

Roger MEYONG ABATH (MEYONG ABATH, R., 2014, pp. 267-284) a défini l'autonomie financière comme étant « la capacité des collectivités territoriales décentralisées (CTD) à maîtriser leurs recettes, mais aussi leurs dépenses » (MEYONG ABATH, R., 2014, pp. 267-284). Notre étude porte sur la « *Problématique du pouvoir dépensier des communes de NDJILI et NGALIEMA dans la Ville de Kinshasa (2009-2019)* ». Pour ce faire, nous nous sommes fixé l'objectif de contribuer à la mise en place des dispositifs permettant aux autorités communales de jouir d'une autonomie de dépenser, du moins en ce qui concerne les dépenses non obligatoires.

Avec la promulgation de la Constitution du 18 février 2006, la République Démocratique du Congo (RDC) a opté pour la décentralisation comme mode de gestion de la chose publique. Cette Constitution a instauré deux niveaux de pouvoir, à savoir le Pouvoir central et la Province. Elle a aussi instauré trois paliers de gouvernance, à savoir le Pouvoir central, la Province et l'Entité Territoriale Décentralisée. Cependant, si l'arsenal juridique mis en place a réellement instauré la décentralisation, divers goulots d'étranglement retardent encore la bonne marche de ce processus.

En République Démocratique du Congo, le problème des entités territoriales décentralisées est d'abord politique. Ainsi, depuis la promulgation de la Constitution du 18 février 2006, la population attend élire les membres des assemblées délibérantes des entités territoriales décentralisées. Les groupes de pression ont même organisé la signature des pétitions pour amener les gouvernants à organiser ces élections mais sans succès. Ce problème politique a une incidence sur la situation financière de ces entités. Il serait difficile de renflouer le compte d'une commune dirigée par le seul Bourgmestre qui, d'ailleurs, associe rarement et difficilement son adjoint dans les dossiers à caractère financier.

Les ressources financières prévues pour les entités territoriales décentralisées sont destinées à leur permettre d'accomplir les tâches qui leur sont dévolues. Ces tâches sont, pour ce qui concerne les matières d'intérêt communal par exemple, prévues à l'article 50 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. Ces matières d'intérêt communal, pour être assurées, nécessitent des ressources financières suffisantes dont la commune ne dispose pas. Pourtant, comme ces tâches sont consignées dans la loi, les dépenses y relatives constituent des dépenses obligatoires. Celles-ci doivent être prévues et réalisées contrairement aux dépenses non obligatoires. Pour faire face aux charges liées aux matières communales et aux dépenses non obligatoires d'intérêt communal, les communes devraient jouir d'un pouvoir dépensier suffisant. Dans la présente

étude, la problématique se résume à la question suivante : « Les communes de NDJILI et NGALIEMA dans la Ville de Kinshasa jouissent-elles d'un pouvoir dépensier suffisant ? ». Nous estimons que les communes, objet de notre attention, ne sont pas autonomes financièrement. Elles ne pourraient disposer de l'autonomie financière que si elles détenaient, entre autres, un réel pouvoir dépensier.

Pour développer le sujet, nous allons appréhender les notions sur les dépenses publiques (Section 1). Ensuite, il sera question de définir les raisons de l'attribution des compétences en matière de dépenses aux collectivités locales (Section 2). Nous parlerons aussi du pouvoir de dépenser des ETD dans la législation de la RDC (Section 3), avant d'aborder le point relatif au pouvoir réel de dépenser des communes de NDJILI et NGALIEMA dans la ville de Kinshasa (Section 4). Puis, s'ensuivront les recommandations (Section 5) qui seront suivies de la conclusion de l'étude.

1. Notions sur les dépenses publiques

Les dépenses publiques ont pour finalité d'assurer la marche des services des pouvoirs publics et l'existence même de l'Etat. Au travers des lignes qui suivent, nous allons en donner les notions juridique et économique.

1.1. Définition classique des dépenses publiques

Pour les financiers classiques, les dépenses publiques sont les dépenses des collectivités publiques. Par collectivités publiques, on désigne l'Etat et les collectivités locales dotées de la personnalité morale (BAKANDEJA wa MPUNGU, 2006, p.37).

D'après DUVERGER, ce qui donne à une dépense le caractère public, c'est la qualité juridique de l'auteur de la dépense, le fait qu'il s'agit d'un organe ou d'une institution publique (BUABUA wa KAYEMBE, M., 2013, p.24).

En d'autres termes, les dépenses publiques sont les dépenses des collectivités publiques. Par collectivités publiques, on désigne l'Etat, les Provinces, Territoires, Villes et les « Etablissements Publics », c'est-à-dire les entreprises et services publics (nationaux, provinciaux, des communes, des chefferies et secteurs) qui sont dotés de la « personnalité morale » ((BUABUA wa KAYEMBE, M., 2013, p.24).

Cependant, cette définition qui correspondait à la théorie libérale au 19^e siècle, n'est plus à considérer de nos jours du fait que l'Etat est devenu lui-même commerçant. Ainsi, il est difficile de distinguer s'il s'agit d'un intérêt général ou privé. On le voit, sous toutes ces facettes, la distinction entre dépenses publiques et privées paraît bien complexe (BAKANDEJA wa MPUNGU, G., 2006, p.24). D'où la nécessité d'une définition moderne des dépenses publiques.

1.2. Définition moderne des dépenses publiques

L'apport de la sociologie politique a permis d'opérer une distinction dans la société politique entre les gouvernants et les gouvernés. Les rapports entre ces deux partenaires sont ceux de commandement pour les gouvernants et d'obéissance pour les gouvernés. Les relations de commandement se présentent sous la forme d'actes unilatéraux alors que les rapports entre gouvernés sont des relations de coopération. La définition actuelle dérive de cette observation. Les dépenses publiques sont uniquement celles effectuées par les pouvoirs publics et les collectivités publiques dans l'exercice de leur pouvoir de commandement. Par conséquent, toutes les dépenses des collectivités publiques ne sont plus des dépenses publiques. Il suffit qu'elles ne dérivent pas des pouvoirs publics. Il en est ainsi de l'Etat industriel, agriculteur, commerçant ou d'une commune commerçante (BAKANDEJA wa MPUNGU, G., 2006, p.39). Aujourd'hui, l'on a instauré la gestion des finances publiques basée sur les résultats. Cependant, compte tenu du principe de subsidiarité, certaines dépenses ont été attribuées au niveau infranational.

2. Les raisons de l'attribution des compétences en matière de dépenses aux collectivités locales

Pour Bernard DAFFLON, « une vraie décentralisation n'est réalisée que si les collectivités territoriales décentralisées ont au moins à la marge un espace de décision pour des biens et services collectifs locaux choisis et décidés selon leurs propres préférences » (DAFFLON, B., 2011, p.34). En effet, selon EBEL et YILMAZ, « L'attribution des compétences en matière de dépenses constitue la première étape de la conception d'un régime fiscal intergouvernemental » (EBEL, Robert D. et YILMAZ, S., 2001, p.30). On ne peut pas concevoir les composantes *revenus* et *transferts* d'un régime fiscal intergouvernemental décentralisé sans définir concrètement les responsabilités relatives aux dépenses. Cela pourrait affaiblir le processus de décentralisation.

Le « problème de l'attribution » constitue donc l'enjeu clé de la conception d'un régime fiscal intergouvernemental. Il existe des principes directeurs généraux concernant la répartition des responsabilités en matière de dépenses entre les divers paliers de gouvernement. Toutefois, le principal facteur de succès d'un régime décentralisé est « l'alignement des responsabilités en matière de dépenses sur les objectifs d'affectation des services » (EBEL, Robert D. et YILMAZ, S., 2001, p.30).

Un rapport a été établi par la *US Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR)* sur les fonctions et les processus gouvernementaux en 1974. Il énumère quatre grands principes en ce qui concerne l'adoption d'incitatifs appropriés en vue d'une prestation à la fois efficace et équitable des services

publics. Les principes retenus sont l'efficacité économique, l'équité fiscale, l'imputabilité politique et l'efficacité administrative.

L'application des critères d'attribution est une tâche qui n'est pas facile. Etant donné que ces principes peuvent donner lieu à des recommandations opposées concernant l'attribution des dépenses, il faut évaluer chacun d'entre eux au moment de l'attribution des responsabilités fonctionnelles.

Les études empiriques ont abouti au constat selon lequel « les fonctions ayant un degré élevé d'externalités (comme la défense et l'aide sociale) sont l'apanage des gouvernements centraux, tandis que les fonctions exigeant un degré élevé d'imputabilité politique (comme l'éducation) sont prises en charge par les gouvernements infranationaux dans les pays tant fédéraux qu'unitaires » (EBEL, Robert D. et YILMAZ, S., 2001, p.31). A présent, nous allons examiner le point relatif au pouvoir formel de dépenser des ETD en RDC.

3. Le pouvoir de dépenser des ETD dans la législation de la RDC

Le pouvoir sur les dépenses des ETD devrait comporter la liberté de définir les dépenses (3.1), la capacité d'en fixer librement le montant (3.2), la faculté de procéder à des arbitrages et à des redéploiements budgétaires (3.3), et la faculté d'exécuter librement ces dépenses (3.4). Nous allons vérifier si les ETD de la RDC remplissent ces critères.

3.1. La liberté de définir les dépenses

La loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces prévoit des compétences propres aux différentes entités territoriales décentralisées afin de leur assurer un développement harmonieux. Ainsi, une entité territoriale décentralisée jouit d'une libre administration dans la mesure où elle est censée décider librement dans la sphère des compétences qui lui sont conférées sans immixtion de l'autorité provinciale, sauf dans des cas limitativement énumérés par la loi. Concernant l'autonomie de dépenser, il sied de noter qu'elle reste encadrée et limitée. L'article 10 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques fixe les conditions qu'il faudrait remplir pour qu'une dépense soit exécutée. Ainsi, à titre indicatif, une dépense qui ne rentre pas dans les compétences des ETD telles que définies dans la loi, ne peut pas être exécutée. Elle ne répond donc pas à l'intérêt local. En plus, elle doit être définie par un texte régulièrement adopté et publié par l'autorité compétente ; les obligations financières créées ne deviennent certaines et définitives qu'avec l'ouverture des crédits correspondant au budget de l'ETD.

En outre, conformément à l'article 4 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, sont compétents pour effectuer les opérations d'exécution du budget des entités territoriales décentralisées, les ordonnateurs et les comptables publics. Ces derniers effectuent également les opérations de trésorerie et de patrimoine.

Selon l'article 5 de ce décret, les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. Les conjoints, les ascendants et les descendants des ordonnateurs ne peuvent être comptables publics des organismes auprès desquels ces ordonnateurs exercent leurs fonctions. Par ordonnateur de dépenses, il faut entendre toute autorité ayant qualité pour engager, liquider et ordonnancer au nom de l'Etat des dépenses inscrites au budget. Le comptable public relève de l'autorité du ministre du pouvoir central ayant les finances dans ses attributions. Les comptables publics principaux assignataires sont chargés de vérifier la régularité des opérations d'engagement, de liquidation, et d'ordonnancement de chaque dépense au moyen des pièces dûment prévues par les lois et règlement en la matière.

Lorsqu'à l'occasion des contrôles prévus en matière de dépenses à l'article 137 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, des irrégularités sont constatées par le comptable public principal assignataire, il est tenu de refuser de payer la dépense. La liberté de définir les dépenses est donc encadrée par la loi. Aussi, il existe une nomenclature légalement définie et qui doit être scrupuleusement respectée à ce sujet. En règle générale, il y a des principes selon lesquels les ETD :

- doivent respecter les compétences de l'Etat ou de la Province, elles ne doivent pas dépenser leurs ressources dans des compétences qui ne leur sont pas transférées ;
- ne peuvent pas empiéter les compétences des autres ETD ;
- ne peuvent effectuer des dépenses qui sont expressément prohibées par la loi ;
- ne peuvent pas créer des dépenses qui ne correspondent pas à un intérêt public local. Cela veut dire que les ETD ne peuvent pas satisfaire un intérêt privé, un intérêt national ou un intérêt d'une autre ETD.

Ainsi donc, la liberté de définir les dépenses est limitée et très encadrée par la loi.

3.2. *La capacité de fixer librement le montant de la dépense*

Tout comme la liberté de définir les dépenses, la capacité de fixer librement le montant de la dépense est limitée et très encadrée par la loi et par l'incapacité de maîtriser la plupart des sources de financement. Ainsi donc, il

existe un certain nombre de ressources pour lesquelles il est difficile de fixer les dépenses.

3.3. *La faculté de procéder à des arbitrages et à des redéploiements budgétaires*

Les arbitrages et les redéploiements budgétaires sont aussi régis par la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

Ainsi donc, les arbitrages et les redéploiements budgétaires ne peuvent s'effectuer que conformément à la loi. Ici aussi, le pouvoir de dépenser est très limité et également très encadré.

3.4. *La faculté d'exécuter librement les dépenses*

La faculté d'exécuter librement les dépenses est aussi encadrée par la loi. Ici aussi, nous pouvons affirmer que les ETD ne disposent pas totalement de la faculté d'exécuter librement les dépenses. Cette faculté demeure encadrée et encore limitée par la loi.

Le pouvoir formel de dépenser des ETD étant relatif et scrupuleusement limité par la loi, nous allons à présent en savoir plus sur le plan réel, en prenant en compte les cas des communes de NDJILI et NGALIEMA.

4. Du pouvoir réel de dépenser des communes de NDJILI et NGALIEMA dans la ville de Kinshasa

Dans la présente section, nous allons, à partir de données analysées, chercher à savoir si les deux communes de la ville de Kinshasa jouissent réellement d'un pouvoir dépensier qui leur permet d'être autonomes en cette matière.

Pour ce faire, nous allons, dans un premier moment, présenter les dépenses des communes de Kinshasa que nous avons ciblées, en monnaie constante, c'est-à-dire après les avoir déflatées (4.1). Ensuite, nous allons analyser ces données établies en monnaie constante (4.2), avant de tirer des conclusions pour savoir si, sur le plan de la dépense, les communes de la ville de Kinshasa sont autonomes ou pas ((4.3). Enfin, nous allons émettre des recommandations (4.4).

4.1. *Dépenses des communes de NDJILI et NGALIEMA en monnaie constante*

Nous présenterons tour à tour les données financières en rapport avec les dépenses des communes de NDJILI (4.1.1.) et de NGALIEMA (4.1.2).

- Dépenses effectuées par la Commune de NDJILI

Tableau n°1. Prévion des dépenses en monnaie constante (USD)

PERIODE	TAUX DE CHANGE	DETTE PUBLIQUE EN CAPITAL	FRAIS FINANCIERS	DEPENSES DU PERSONNEL	BIENS ET MATERIELS	DEPENSES DE PRESTATION	TRANSFERT ET INTERVENTION DE L'ETAT	EQUIPEMENT ET INVESTISSEMENT	BUDGET ANNEXE	TOTAL
2009	904,31	34 003,83	4 146,81	210 307,52	24 538,16	120 066,26	38 004,33	2 064 843,97	52 830,33	2 548 741,21
2010	912,07	44 952,69	5 482,04	278 024,27	32 439,18	158 726,30	50 241,32	2 729 701,37	69 841,13	3 369 408,29
2011	899,21	183 181,10	6 672,52	403 987,75	44 690,94	339 216,07	192 061,38	3 353 616,83	-	4 523 426,60
2012	914,99	217 529,85	5 464,54	387 541,63	49 158,79	703 646,08	453 333,71	3 888 397,21	-	5 705 071,81
2013	926,43	277 726,75	10 929,08	526 382,98	50 266,16	138 231,93	62 832,52	3 277 952,84	-	4 344 322,25
2014	925,11	10 929,08	5 464,54	322 041,78	294 435,46	178 019,58	134 510,41	911 316,07	-	1 856 716,93
2015	927,51	5 390,78	539,08	241 960,54	26 357,67	49 867,98	80 880,36	649 340,45	-	1 054 336,86
2016	1 215,59	6 030,66	-	182 734,04	16 534,51	48 077,41	62 594,98	531 819,12	-	847 790,71
2017	1 630,00	51 774,64	-	136 162,31	15 469,93	119 280,01	45 907,33	358 051,92	118 764,67	845 410,82
2018	1 650,00	78 866,42	-	256 668,14	18 984,75	73 770,77	66 228,77	340 974,28	-	835 493,12
2019	1 700,00	12 599,96	-	289 603,75	19 099,52	139 922,56	67 697,72	1 064 164,22	-	1 593 087,73

Source : Données déflatées par nous-même à partir des rapports financiers de la commune de NDJILI.

Tableau n°2. Réalisations des dépenses en monnaie constante (USD)

PERIODE	TAUX DE CHANGE	DETTE PUBLIQUE EN CAPITAL	FRAIS FINANCIERS	DEPENSES DU PERSONNEL	BIENS ET MATERIELS	DEPENSES DE PRESTATION	TRANSFERT ET INTERVENTION DE L'ETAT	EQUIPEMENT ET INVESTISSEMENT	BUDGET ANNEXE	TOTAL
2009	904,31	-	2 432,79	32 688,07	9 233,55	20 877,02	18 556,43	217,27	-	84 005,14
2010	912,07	-	3 015,12	40 512,45	11 443,74	25 874,24	22 998,19	269,28	-	104 113,02
2011	899,21	790,84	1 221,07	75 401,07	16 859,36	35 800,11	47 868,09	4 499,84	-	182 440,38
2012	914,99	765,04	443,72	61 201,08	24 785,92	39 910,55	51 779,09	2 808,45	-	181 693,85
2013	926,43	1 566,58	150,82	120 717,83	13 512,67	39 845,86	66 423,78	10 189,84	-	252 407,38
2014	925,11	5 464,54	-	100 717,62	14 293,19	47 826,10	62 508,15	21 080,24	-	251 889,83
2015	927,51	1 082,47	-	64 294,99	18 098,89	30 541,59	75 876,80	5 429,59	-	195 324,33
2016	1 215,59	-	-	54 379,37	12 322,59	24 710,08	50 385,66	197,19	-	141 994,89
2017	1 630,00	-	-	45 479,92	8 707,97	21 693,07	36 361,11	5 226,69	-	117 468,74
2018	1 650,00	-	1 726,19	43 588,74	12 218,05	24 810,60	37 251,13	9 261,60	-	128 856,30
2019	1 700,00	-	489,13	49 129,29	16 074,71	31 393,39	38 725,20	3 708,31	-	139 520,03

Source : Données déflatées par nous-même à partir des rapports financiers de la commune de NDJILI.

- Dépenses effectuées par la Commune de NGALIEMA

Tableau n°3. Prévion des dépenses en monnaie constante (USD)

PERIODE	TAUX DE CHANGE	DETTE PUBLIQUE EN CAPITAL	FRAIS FINANCIERS	DEPENSES DU PERSONNEL	BIENS ET MATERIELS	DEPENSES DE PRESTATION	TRANSFERT ET INTERVENTION DE L'ETAT	EQUIPEMENT ET INVESTISSEMENT	BUDGET ANNEXE	TOTAL
2009	904,31	40 233,60	1 326,98	432 010,04	97 500,81	1 614 864,03	208 999,13	2 238 726,55	-	4 633 661,14
2010	912,07	10 435,77	328,92	172 312,43	81 977,26	828 847,33	280 022,37	4 147 021,07	17 745,73	5 538 690,88
2011	899,21	11 697,10	600,53	250 913,46	88 734,24	1 247 218,83	285 465,48	1 522 914,95	-	3 407 544,58
2012	914,99	28 523,43	786,89	350 631,85	65 762,90	1 432 290,51	241 005,04	5 567 965,27	-	7 686 965,89
2013	926,43	39 272,96	1 295,29	421 695,11	95 172,82	1 576 306,57	204 008,94	6 284 871,20	-	8 622 622,89
2014	925,11	46 733,52	1 297,14	494 317,98	101 037,87	2 770 316,46	205 164,79	806 888,25	-	4 425 756,02
2015	927,51	44 456,29	1 035,03	471 584,34	65 375,41	309 387,50	199 221,57	1 260 556,13	-	2 351 616,26
2016	1 215,59	42 147,15	-	328 156,56	57 024,90	266 338,50	236 905,54	879 555,12	-	1 810 127,77
2017	1 630,00	31 431,69	-	245 253,25	17 734,05	318 864,06	24 282,21	700 562,12	-	1 338 127,38
2018	1 650,00	47 414,33	-	274 958,10	49 195,10	491 149,47	174 533,33	2 024 370,14	-	3 061 620,48
2019	1 700,00	38 078,62	-	251 012,84	32 376,01	391 219,13	96 341,18	1 318 272,64	-	2 127 300,42

Source : Données déflatées par nous-même à partir des rapports financiers de la commune de NGALIEMA.

Tableau n°4. Réalisations des dépenses en monnaie constante (USD)

PERIODE	TAUX DE CHANGE	DETTE PUBLIQUE EN CAPITAL	FRAIS FINANCIERS	DEPENSES DU PERSONNEL	BIENS ET MATERIELS	DEPENSES DE PRESTATION	TRANSFERT ET INTERVENTION DE L'ETAT	EQUIPEMENT ET INVESTISSEMENT	BUDGET ANNEXE	TOTAL
2009	904,31	-	153,02	137 779,33	20 924,90	220 813,28	121 558,30	22 370,54	-	523 599,37
2010	912,07	-	62,16	65 185,81	22 530,45	132 343,00	62 413,44	9 815,01	-	292 349,87
2011	899,21	1 023,12	24,26	76 810,64	21 269,60	204 750,69	122 343,35	37 522,44	-	463 744,10
2012	914,99	161,53	329,22	107 961,13	26 323,59	179 433,74	111 052,73	18 607,23	-	443 869,17
2013	926,43	-	149,36	134 489,63	20 425,29	215 541,01	118 655,90	21 855,41	-	511 116,59
2014	925,11	21 632,24	178,64	119 862,06	23 138,24	173 584,68	111 282,74	30 470,56	-	480 149,17
2015	927,51	1 552,54	156,02	125 394,44	21 846,44	178 734,00	119 641,20	16 132,86	-	463 457,51
2016	1 215,59	14 566,75	-	92 549,44	18 685,54	128 054,24	94 259,12	8 832,52	-	356 947,61
2017	1 630,00	15 645,50	-	43 895,71	117 740,37	8 754,16	54 299,68	23 383,27	-	263 718,69
2018	1 650,00	11 848,18	-	45 444,42	12 890,28	77 893,71	7 018,45	6 507,10	-	161 602,15
2019	1 700,00	13 250,49	-	43 098,03	62 701,70	41 998,21	29 437,92	14 368,07	-	204 854,42

Source : Données déflatées par nous-même à partir des rapports financiers de la commune de NGALIEMA.

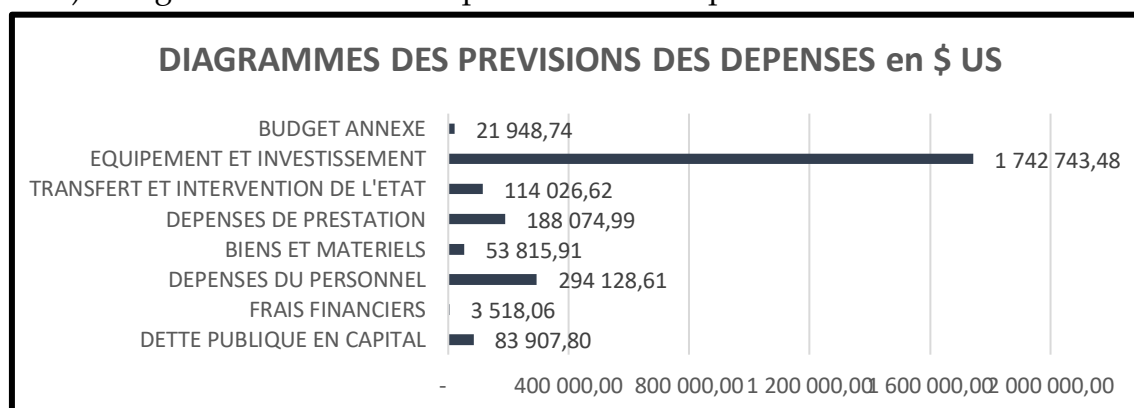
4.2. Analyse des dépenses prévues et réalisées par les communes de NDJILI et NGALIEMA en monnaie constante (USD)

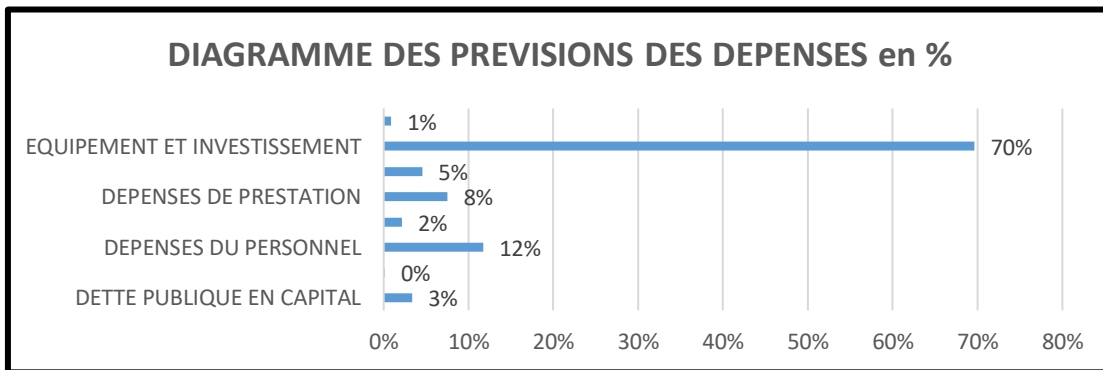
Nous procédons à l'analyse des données des dépenses prévues et réalisées dans les communes de NDJILI (4.2.1) et NGALIEMA (4.2.2.). Nous finirons par parler des implications sur le pouvoir dépensier réel de ces deux communes (4.2.3).

- Commune de NDJILI

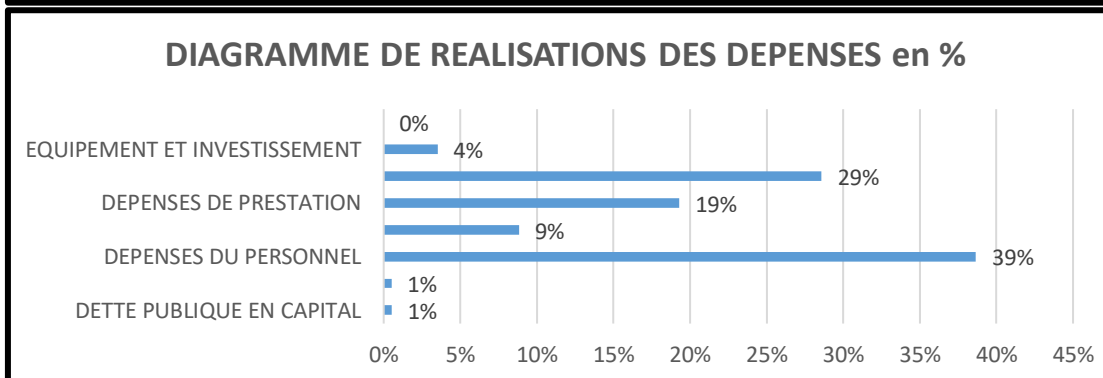
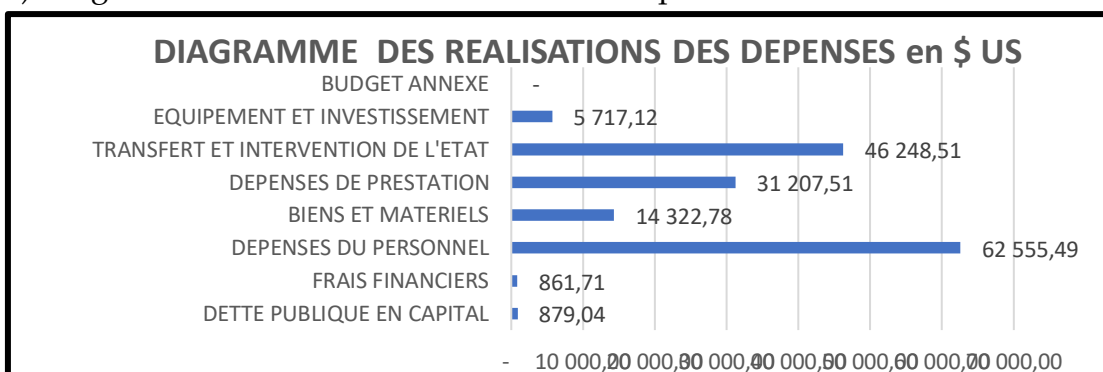
Nous allons nous servir ici du diagramme en barres des prévisions des dépenses et celui des réalisations des dépenses.

a) Diagramme en barre des prévisions des dépenses





b) Diagramme en barre des réalisations des dépenses

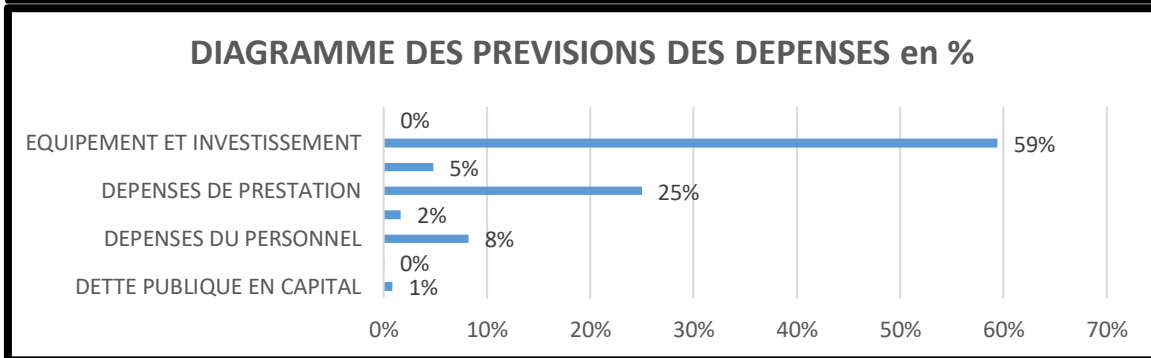
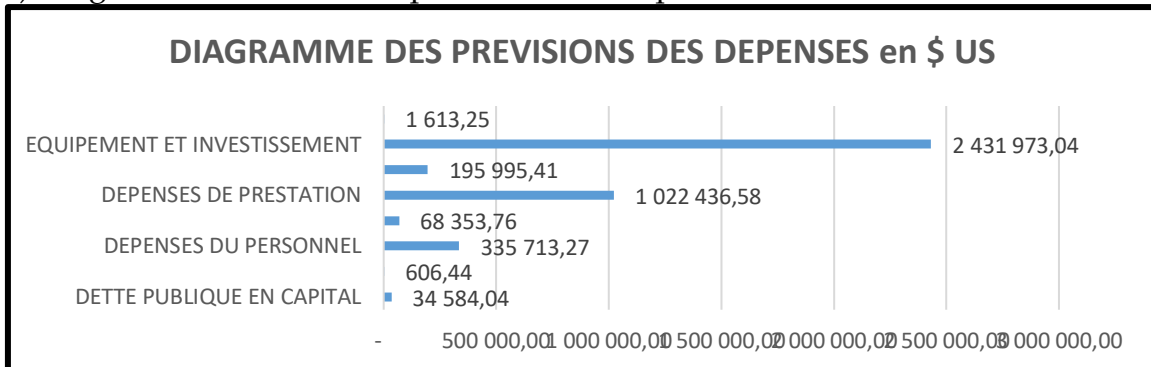


Commentaires : Les diagrammes ci-haut sont élaborés à partir des moyennes des dépenses pour les différentes rubriques. Les prévisions des dépenses sont dominées par la rubrique « **Équipement et Investissement** », soit 70%, suivie de la rubrique « **Dépenses du personnel** », soit 12%, ensuite les « **Dépenses de prestation** », soit 8%, ... Tandis que les réalisations sont dominées par la rubrique « **Dépenses du personnel** », soit 39 %, suivie de la rubrique « **Transfert et intervention de l'Etat** » soit 29%, ensuite la rubrique de « **Dépenses de prestation** », soit 19%, ... Les dépenses d'équipement et investissement n'occupent que 4% de la totalité de dépenses. Et ce, contrairement à l'importance qui leur est accordée dans les prévisions.

- Commune de NGALIEMA

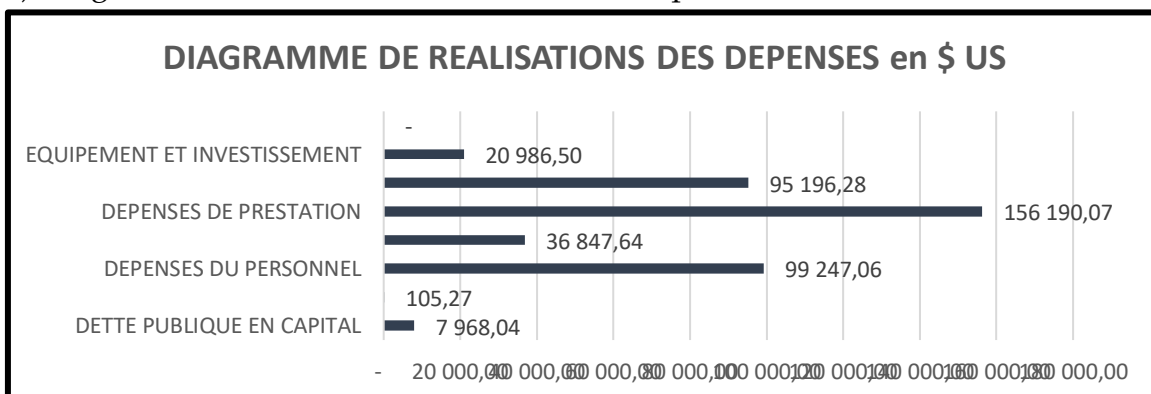
Nous allons également nous servir du diagramme en barres des prévisions des dépenses et celui des réalisations des dépenses.

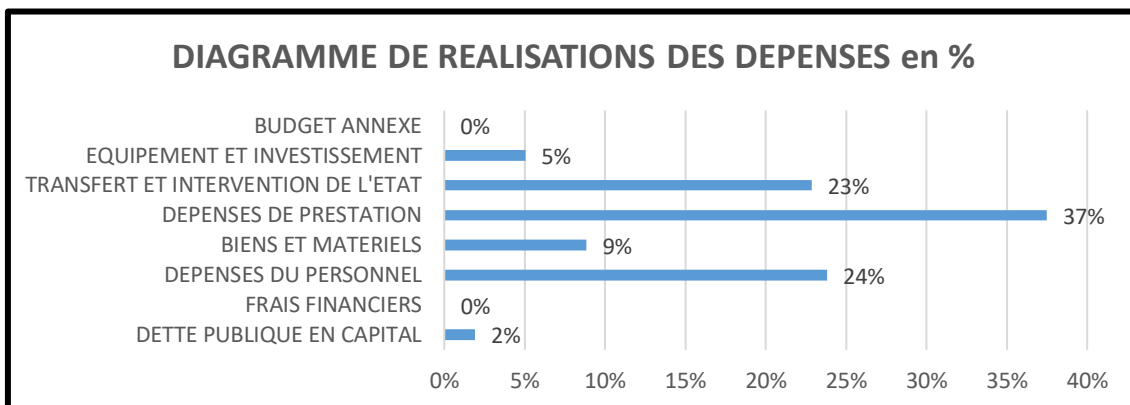
a) Diagramme en barres des prévisions des dépenses



A elles seules, les dépenses liées à l'investissement et à l'équipement occupent la part de 59% dans l'ensemble des prévisions budgétaires.

b) Diagramme en barres des réalisations des dépenses





Commentaires : Selon les prévisions budgétaires, le gros de dépenses est lié à l'équipement et investissement (59%). Cette rubrique est suivie, selon l'ordre d'importance, par les dépenses de prestation (25%) et les dépenses du personnel (8%). Cependant, contrairement aux prévisions, les ressources financières ont été beaucoup plus affectées aux dépenses de prestation (38%), suivies de dépenses du personnel (24%) et de dépenses liées au transfert et intervention de l'Etat (23%).

Ainsi donc, de l'analyse faite des dépenses de ces deux communes de la ville de KINSHASA, on constate que les investissements réalisés (**moins de 10% en général**) sont très faibles comparées aux prévisions budgétaires (**plus de 40% en général**) de celles-ci. En effet, les communes comptent beaucoup plus sur les rétrocessions pour financer leurs achats d'équipements ainsi que leurs investissements. Etant donné que ces rétrocessions leur parviennent à **moins de 5% des montants budgétés**, elles se retrouvent financièrement dépourvues et ne peuvent pas réaliser convenablement les investissements prévus et acquérir les équipements souhaités.

Raison pour laquelle nous avons constaté que les deux communes ont prévu qu'une part importante de dépenses soit affectée à la rubrique « Equipement et Investissement ». Par contre, les réalisations budgétaires ont montré que les dépenses du personnel ont été privilégiées. Cela s'explique surtout par la sensibilité de cette dernière rubrique. Car les rémunérations du personnel sont, en principe, incompressibles.

Quelles sont alors les implications de nos analyses sur le pouvoir réel dépensier de ces deux communes sous étude ?

- Implications sur le pouvoir réel de dépenser des communes de NDJILI et NGALIEMA

Les deux communes ne disposent pas d'un pouvoir dépensier important à cause notamment de l'insuffisance des ressources financières et de la confusion dans l'attribution des compétences à la ville de Kinshasa et à ses communes. Leurs ressources propres étant insuffisantes, elles comptent plus sur les dotations

de l'Etat et sur leur part dans les impôts et taxes d'intérêt commun mobilisés par la province. Pourtant, si les dotations de l'Etat leur parviennent irrégulièrement et moins que prévues, leur part dans les impôts et taxes d'intérêt commun mobilisés par la province ne leur est pas versée.

Elles ne peuvent donc pas encore contribuer à l'accumulation du capital productif national, c'est-à-dire à l'accroissement des richesses nationales et, en fin de compte, au développement socioéconomique. Que faire alors pour que les communes jouissent d'un réel pouvoir de dépenser ?

5. Recommandations

Pour que les communes puissent disposer d'un réel pouvoir dépensier, il y a nécessité d'instaurer la démocratie locale (5.1), avant de doter ces entités d'un réel pouvoir dépensier (5.2).

5.1. De l'instauration de la démocratie locale

Actuellement, en RDC, il est des termes que les politiciens et les citoyens ordinaires aiment prononcer. Il s'agit notamment de l'expression « *Etat de droit* » qui signifie plus ce que d'aucuns pensent. En effet, l'Etat de droit exige que les textes légaux et réglementaires soient scrupuleusement observés. Or tel n'est pas encore le cas en matière de décentralisation territoriale. Ce processus traîne à prendre sa vitesse de croisière. Pour raison ? Le Gouvernement Central ne prévoit toujours pas l'organisation des élections municipales et locales qui, pourtant, constituent le matelas pour toute décentralisation territoriale.

De la même manière qu'on le fait pour les élections nationales, les politiciens de tous bords, les organisations de la Société Civile, la communauté internationale ainsi que tous les hommes et femmes de bonne volonté devraient exercer une forte pression pour que ces élections soient finalement organisées. Ce serait une première depuis l'avènement de la troisième République.

En effet, pour espérer mener avec efficacité les actions de développement local, le peuple devra se choisir des dirigeants élus qu'il peut contrôler et auxquels il peut adresser ses desiderata et trouver gain de cause. Il faut remplacer les Bourgmestres qui n'ont de compte à rendre qu'au Gouverneur de Province et au Ministre de l'Intérieur par ceux qui seront obligés de rendre compte à la population car se sentant redevables. A part le contrôle censé être exercé par la population, qui n'est d'ailleurs qu'un contrôle informel, la loi prévoit celui devant être effectué par les Conseillers communaux. Ces derniers doivent être élus et investis pour rendre efficaces les actions de l'exécutif communal. Le fonctionnement normal d'une commune en dépend, surtout qu'ils doivent aussi s'assurer de la conformité aux textes légaux et réglementaires des dépenses communales.

5.2. De l'amélioration du pouvoir dépensier

Le pouvoir dépensier des autorités communales devrait être amélioré. Pour ce faire, les dépenses devraient être effectuées conformément aux textes légaux et réglementaires y afférents. Priorité doit être accordée aux dépenses obligatoires, d'autant qu'elles sont en même temps censées être conformes à l'intérêt communal et au texte légal définissant les attributions du Conseil communal.

Quant aux dépenses interdites, elles ne doivent ni être prévues, ni être exécutées. Sinon les autorités risquent de mener des actions dans des sphères qui ne répondent pas à l'intérêt communal en vue tout simplement d'acquiescer la popularité. Enfin, les dépenses facultatives, tant qu'elles sont conformes à l'intérêt communal, peuvent être exécutées, pourvu que les ressources financières supplémentaires soient disponibles.

En tout état de cause, les dépenses communales doivent, en principe, être régulées au niveau national pour éviter les déséquilibres macroéconomiques. En fin de compte, le pouvoir dépensier des autorités communales doit faire de sorte que les dépenses exécutées localement contribuent à la croissance économique durable.

Conclusion

A l'issue de cette étude qui a porté sur le pouvoir dépensier des communes de NDJILI et NGALIEMA dans la ville de Kinshasa de 2009 à 2019, notre souci a consisté à chercher à savoir si ces entités jouissent en réalité de ce pouvoir important que leur reconnaissent la Constitution et les textes légaux. Au terme de nos investigations, les résultats suivants ont été manifestes :

Au point de vue du pouvoir dépensier formel :

Nous avons noté que la liberté de définir les dépenses est fortement encadrée par la loi. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles la tutelle du Gouverneur de province reste maintenue en cette matière.

La faculté d'exécuter librement les dépenses reste aussi fortement encadrée par le dispositif de contrôle mis en place. A part le contrôle du comptable public, les autres types de contrôle *ex post* sont prévus par la loi, en l'occurrence les contrôles administratifs, le contrôle juridictionnel et le contrôle des organes délibérants. Toutefois, ces dispositions méritent d'être assouplies pour permettre aux ETD de mener efficacement les actions en rapport avec le développement économique local.

En définitive, le pouvoir dépensier formel des entités territoriales décentralisées est bel et bien affirmé en République Démocratique du Congo. Cependant, après avoir recensé la Constitution, les lois et même les principes

économiques classiques, nous pouvons constater que ce pouvoir est relatif, limité et très encadré.

Au point de vue du pouvoir dépensier réel :

A l'issue de l'analyse effectuée sur les rapports financiers des communes de NDJILI et NGALIEMA dans la ville de Kinshasa, nous sommes arrivé aux résultats ci-après :

Au niveau des prévisions, il y a eu prévalence des dépenses d'équipement et d'investissement. Cependant, à l'issue de chaque exercice l'on a remarqué que, globalement, les charges du personnel l'emportaient en termes de réalisations budgétaires. Cela s'explique par le fait qu'elles sont incompressibles et sensibles. La part qu'occupent les dépenses d'investissement dans la totalité des dépenses étant infime, les communes ont difficile à investir dans leurs secteurs d'activité. Elles ne peuvent donc pas encore contribuer à l'accumulation du capital productif national, c'est-à-dire à l'accroissement des richesses nationales et, en fin de compte, au développement socioéconomique.

Eu égard à ce qui précède, le pouvoir dépensier des communes de NDJILI et NGALIEMA exige une large marge de manœuvre qui doit leur être accordée en termes de dépenses, surtout dans le domaine de la construction des infrastructures de base.

Références bibliographiques

I. Ouvrages

- BAKANDEJA wa MPUNGU, Grégoire, *Les finances publiques. pour une meilleure gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo*, Editions De Boeck & Larcier-Afrique Editions, Bruxelles-Kinshasa, 2006 ;
- BOUVIER, Michel, *Les finances locales*, 17^e édition, LGDJ Lextenso éditions, Paris, 2018 ;
- BUABUA WA KAYEMBE, Mathias, *Les finances publiques congolaises: Pouvoir central - Provinces - Entités Territoriales Décentralisées*, Editions Universitaires Africaines, Kinshasa, 2013 ;
- DUVERGER, Maurice, *Finances publiques*, 10^e édition, PUF, Paris, 1984 ;
- TOMMASI, Daniel, *Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement. Un outil au service du financement des politiques publiques. Quelques exemples dérivés du modèle français*, AFD, Août 2010.

II. Article

MEYONG ABATH, Roger, « *L'expérience camerounaise d'autonomie financière territoriale* », dans MARTINEZ, Jean-Claude (sous la direction de), *L'autonomie financière territoriale. Un paradigme planétaire revisité*, L'Harmattan, Paris, 2014, pp. 267-284.

III. Documents de travail

DAFFLON, Bernard, dans DAFFLON, Bernard et MADIES, Thierry (Sous la direction de), *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne. Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*. AFD, Juillet, 2011 ;

EBEL, Robert D. et YILMAZ, Serdar, *Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial*, Symposium international, Commission sur le déséquilibre fiscal, Québec, 13 et 14 septembre 2001.

IV. Textes légaux et règlementaires

Constitution de la République Démocratique du Congo, Modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, Journal Officiel, Numéro spécial, 52^{ème} année, Kinshasa, 5 février 2011 ;

Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, JO de la RDC, 49^{ème} année, 2008 ;

Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques ;

Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;

Décret n°13/051 du 08 novembre 2013 portant Plan comptable de l'Etat.