

DÉCENTRALISATION TERRITORIALE ET PROBLÉMATIQUE DE L'APPLICABILITÉ DES NORMES DES FINANCES PUBLIQUES DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : COMMUNES DE LA VILLE DE KINSHASA

Par

Rodolphe MPATY ILENGE

Chef de Travaux à l'Université Pédagogique Nationale

et

Alphate MAYANGA MAKU

Assistant₂ à l'Institut Supérieur Pédagogique de Masimanimba

RÉSUMÉ

L'article est consacré à la décentralisation territoriale et aux problèmes à la base de la mauvaise gouvernance qui n'est autre que la non applicabilité des principes et procédures budgétaires en matière des finances publiques dans les collectivités locales en République Démocratique du Congo.

En substance, nous avons eu à démontrer tout au long de cet article que la décentralisation territoriale des collectivités locales telle que préconisée par la constitution du 18 février 2006 a comme difficulté majeure pour son effectivité, la mauvaise gouvernance qui tire son origine à la non applicabilité des principes et procédures budgétaires en matière des finances publiques par les gestionnaires de ces collectivités locales en République Démocratique du Congo.

Ainsi donc, la non application des normes des finances publiques dans l'élaboration et l'exécution du budget de ces entités nous fait croire à l'absence de l'autonomie financière dans les collectivités locales décentralisées en République Démocratique du Congo.

Mots-clés : *Décentralisation, gestion saine, finances publiques locales, principes budgétaires, procédures d'élaboration du budget, procédure d'exécution du budget, collectivités locales, autonomie financière, autonomie administrative, Décentralisation technique, personnalité juridique.*

SUMMARY

This article is devoted to territorial decentralization and the problems at the root of bad governance, which is none other than the non-applicability of budgetary principles and procedures in public finance in local authorities in the Democratic Republic of Congo.

In substance, we have demonstrated throughout this article that the major difficulty in the effectiveness of territorial decentralization of local authorities as recommended by the Constitution of 18 February 2006 is bad governance, which stems from the non-applicability of budgetary principles and procedures in public finance by the managers of these local authorities in the Democratic Republic of Congo.

Thus, the non-application of public finance norms in the elaboration and execution of the budget of these entities makes us believe in the absence of financial autonomy in the decentralized local authorities in the Democratic Republic of Congo.

Keywords: *Decentralization, sound management, local public finance, budgetary principles, budget preparation procedures, budget execution procedures, local authorities, financial autonomy, administrative autonomy, technical decentralization, legal personality.*

INTRODUCTION

La volonté politique déclarée, à travers les discours des dirigeants de la République Démocratique du Congo (RDC) et de sa constitution, est celle de mettre en place un Etat de droit où les citoyens contribuent de façon effective, à la gestion saine de la chose publique.

Plus de facteurs ou hypothèses critiques sont essentiels à la réussite de cette volonté.

Parmi ces facteurs, la décentralisation territoriale et la gestion saine des finances publiques locales paraissent être le mieux à même de réaliser les conditions d'instauration d'un développement intégral qui prend en compte les besoins et aspirations des masses populaires.

La décentralisation et la gestion saine des finances publiques locales apparaissent comme un modèle alternatif d'action publique où les problèmes à traiter s'inscrivent et trouvent leurs réponses dans le territoire, devenu l'opérateur principal de l'action communautaire. Pourtant, on peut se demander si elle contribue réellement à changer le rapport du citoyen à l'Etat, à promouvoir le développement à la base et faire le bonheur du peuple qu'en réclame l'application.

Malheureusement lorsqu'on parcourt les communes de la ville province de Kinshasa, on a du mal à croire à l'existence d'une décentralisation territoriale et d'une gestion saine des finances publiques locales : les rues sont inondées des montagnes d'immondices, les caniveaux bouchés, les services publics de la santé et de l'éducation sont en état de délabrement très avancé, la population se trouve abandonnée à son triste sort, et le développement demeure encore au rythme.

Or, dans le cadre de cette même décentralisation, les entités territoriales ci-dessus sont théoriquement dotées d'autonomie financière, c'est-à-dire qu'elles disposent toutes, d'un budget propre dont les dépenses sont financées en principe par les recettes locales propres. Et dans le vécu quotidien, les agents communaux prélèvent les taxes rémunératoires que fiscales.

Comment peut-on comprendre alors ce décalage entre les prescrits des lois en vigueur sur la décentralisation et les expressions macabres de la mauvaise gestion des finances publiques locales ?

Quelles sont les causes exactes de cette mauvaise gestion des finances publiques dans nos communes ?

La décentralisation telle que prévue dans les différents textes légaux la consacrant, permet-elle d'assurer une gestion saine des finances publiques locales, au regard du degré d'autorité, des implications politiques, économiques et socioculturelles ?

Si la commune demeure réellement l'instance de régulation de la vie publique locale dans une ville pourquoi alors ce décalage entre l'esprit et la lettre sur la décentralisation ?

Avant toute chose, nous allons paraphraser P.M.¹ Gaudement et S. Molinier qui disaient que le « degré d'autonomie et la mesure de la décentralisation dépendent de l'aménagement des finances locales, plus que de l'ampleur des matières qui relèvent des autorités locales ou du statut juridique des autorités ».

La faible capacité de mobilisation des recettes fiscales par des exécutifs communaux renforcée par le rétrécissement de l'assiette fiscale et les mesures autocratiques du gouvernement central, la malversation financière orchestrée par les exécutifs communaux et ce à travers la prolifération des circuits informels de perception des recettes, viennent renforcer le processus de descente dans l'abîme d'une administration en plein dysfonctionnement, destructrice, sous équipée avec un personnel pléthorique, vieux, etc.

En outre, la clé de répartition des recettes entre les pouvoirs locaux ainsi que la nomenclature des taxes reconnues aux communes sont dérisoires et contraires à la philosophie même de la décentralisation et de la bonne gouvernance. Ceci est observé dans un pays où la démocratie locale qui devrait accompagner cette décentralisation apparaît aujourd'hui comme un don aux yeux des autorités centrales et non comme un moyen efficace pour un processus de développement de leurs milieux de vie. Ces autorités centrales

¹ GAUDEMMENT et S. MOLINIER, *Finances publiques budget et trésor*, Paris, Tome 1, éd. Montchrestien, 1989, p.16.

exerçaient, à cet effet, toutes sortes des restrictions, pressions, non-respect des principes et procédures en matières des finances publiques.

En un mot, la décentralisation telle que préconisée par la Constitution du 18 février 2006 a comme obstacles majeurs dans les communes de la ville de Kinshasa, les faits politico-administratifs internes et externes, la mauvaise gestion des finances publiques locales, accentué par la faible capacité de financement de ces entités, la réduction de la couverture des services publics locaux aux seuls besoins de l'administration communale.

I. LA DÉCENTRALISATION

De nos nombreuses lectures, il s'est avéré que la définition de la décentralisation varie selon les points de vue adoptés par les auteurs. Cependant, elle contient des éléments substantiels sans lesquels on ne peut pas parler de la décentralisation. Il s'agit de la personnalité juridique et de l'autonomie.

Ainsi, pour Jean Marie Auby², il s'agit d'une des réponses possibles à un problème fondamental, celui de la répartition des fonctions entre l'Etat et les autres personnes publiques. L'examen des solutions possibles fait apparaître deux procédés principaux de répartition des pouvoirs ; d'une part, la décentralisation qui conduit à placer dans les mains de l'Etat l'ensemble des pouvoirs administratifs et d'autre part, la décentralisation qui conduit à les répartir (au moins partiellement) entre les autres personnes administratives spécialisées. Ces deux formes se présentent sous une forme authentique et s'opposent d'une façon absolue, ce qui explique qu'ils ne peuvent être que difficilement utilisés à l'état pur.

La décentralisation est alors apparue comme un correctif nécessaire à la centralisation (dont elle n'est qu'une variante).., tout en maintenant le principe d'un régime d'autorité autre que celle de l'Etat qui, non seulement détient alors certains pouvoirs de décision administrative, mais surtout jouit d'une indépendance à l'égard du pouvoir central.

La décentralisation va donc se caractériser par l'existence d'organes locaux ou spéciaux dont la compétence personnelle s'appliquera qu'à une partie des ressortissants de l'Etat et dont le trait essentiel sera une certaine autonomie.

Cette autonomie va se matérialiser de différentes manières :

- par l'existence des pouvoirs juridiques qui correspondent à une collectivité humaine et une solidarité d'intérêt ;

² AUBY, J.M. et ali., *Les institutions administratives*, Paris, Dalloz, 1989, pp.144-149.

- par l'existence d'autorités locales qui représentent les personnes juridiques autres que l'Etat. Ces autorités prennent des décisions dans les domaines des « affaires locales ».

Cet auteur précise que cette décentralisation peut se présenter sous deux formes différentes:

- a) la décentralisation territoriale qui se fait au profit des personnes, administrations territoriales: provinces, communes et les départements, qui ne sont plus simplement des circonscriptions territoriales, c'est-à-dire les fractions géographiques de l'Etat sans personnalités juridiques, mais des personnalités administratives ou personnalités morales (droit de posséder un patrimoine distinct de celui de l'Etat, d'établir un budget autonome, d'exercer les prérogatives des puissances publiques), les organes de ces personnes décentralisées ne sont plus soumis au pouvoir hiérarchique des autorités centrales.

Dans beaucoup de pays, cette indépendance se manifeste par le fait que ces autorités ne sont pas nommées par l'Etat mais élus par les citoyens. Sans être un critère de la décentralisation territoriale, l'élection des autorités au suffrage universel devrait en constituer un élément essentiel.

- b) la décentralisation technique ou par service entraîne le transfert des attributions du pouvoir central à des personnes administratives spécifiques correspondant à un service décentralisé et qui n'ont pas forcément une assiette territoriale. Ce sont essentiellement les établissements publics qui réalisent l'application de ce procédé.

De son côté, René Chapuis³ part d'une comparaison entre la décentralisation et la concentration pour donner des définitions correspondant aux critères de différenciation de deux concepts.

En effet, en ce qui concerne la décentralisation, Cet éminent auteur souligne qu'il existe au sein d'une même institution, le pouvoir de décision détenue par les autorités plus élevées qui est transféré à des autorités moins élevées dans la hiérarchie interne de l'institution. Il s'agit, poursuit-il, d'une redistribution du pouvoir de décision dans le sens d'un amoindrissement d'une concentration originelle.

Au sommet, au total, les attributions d'une institution (Etat, collectivité locale, etc.), ne sont pas réduites. Sa sphère de compétence est inchangée.

³ CHAPUIS, R, *Droit administratif général*, Paris, 9^e éd. Montchrestien, 1995, pp.353-358.

Paul Déhoumon⁴ à son tour définit la décentralisation comme un niveau d'administration dans lequel les collectivités publiques se voient reconnaître une personnalité morale distincte de l'Etat et un pouvoir de décision propre. Pour lui, la décentralisation signifie donc un réel transfert des pouvoirs, des compétences et surtout des ressources fiscales et financières au plan local pour permettre à la population à la base de participer pleinement à la gestion de sa localité.

Toutefois, il y a lieu de préciser d'avance que la définition que nous croyons la meilleure pour la décentralisation est fondamentalement liée à la personnalité juridique accordée aux autres personnes morales de l'Etat et à l'autonomie administrative et financière leur accordée. Pourvue que ces entités soient capables de récolter les ressources fiscales et de financer les dépenses locales inscrites à leurs propres budgets.

La capacité de recouvrement et de gestion transparente devient à notre sens l'autre manière pratique et opérationnelle de comprendre la décentralisation.

II. DE L'APPLICABILITE DES PRINCIPES ET PROCEDURES BUDGETAIRES EN MATIERE DES FINANCES PUBLIQUES AU NIVEAU DES COMMUNES

2.1 L'applicabilité des principes budgétaires au niveau des communes

L'autonomie financière des communes ne suppose pas, malgré certaines exceptions importantes, l'application d'un droit budgétaire différent de celui applicable aux institutions étatiques.

On retrouve donc la référence aux mêmes principes budgétaires et l'existence des règles communes en matière de comptabilité publique.

D'après Philip Loïc, le budget en tant qu'acte de prévision administrative présente trois aspects, à savoir :

- Il réalise une opération de totalisation qui doit comprendre toutes les dépenses comme toutes les recettes de l'année à venir d'où les règles classiques de l'unité, de l'universalité et de l'annualité.
- Il doit permettre la comparaison finale des recettes et des dépenses afin de montrer comment se présente l'équilibre financier.
- Enfin, il se présente comme une opération d'analyse, les dépenses étant distinguées et décomposées selon les règles de la spécialité.⁵

⁴ P. DEHOUMON, cite par W. IOFMESTER et S. INGO, *Forme traditionnelle et contemporaines de participation locale et d'autonomie en Afrique*, Jobourg en Afrique, éd. FKA, 1977, pp.427-444.

⁵ P. LOÏC, *Finances publiques*, Paris, éd. CUIAS, 1993, p. 65.

2.1.1. Le principe de l'unité budgétaire

Ce principe implique que toutes les recettes et toutes les dépenses des collectivités en cause soient retracées dans un document unique afin de faciliter la compréhension des élus. Ceux-ci pourront ainsi, à la lecture du budget, avoir une vue globale des prévisions concernant les entrées et les sorties des fonds publics.

L'unité budgétaire poursuit aussi tout à la fois l'objectif de l'exigence de clarté et la volonté de contrôle.

Il s'est avéré que ce principe n'a pas gardé son caractère sacré au cours de l'évolution de la science des finances publiques parce qu'on enregistre encore, de nos jours un certain nombre d'atteintes à son application telles que les budgets autonomes avec notamment les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor. Seul un gouvernement fortement centralisé pourrait connaître dans toute sa rigueur l'application du principe de l'unité en dépenses et en recettes publiques.

L'atténuation de la rigueur de ce principe n'est pas une raison pour que la présentation du budget se fasse de manière tout à fait « artisanale » comme c'est la pratique dans l'ensemble des communes de la ville de Kinshasa

2.1.2. Le principe de l'universalité budgétaire

La règle de l'universalité oblige à inscrire au budget toutes les opérations financières afin d'éviter les compensations entre certaines dépenses et certaines recettes ou la dissimulation des certaines opérations temporaires. Ceci permet de faciliter le contrôle des élus.

Ce principe consiste donc à ce que toutes les dépenses et toutes les recettes figurent dans le document budgétaire sans liaison directe d'une catégorie de recettes et d'une catégorie de dépenses.

Deux règles sont indissociables du principe d'universalité budgétaire à savoir La règle de non contraction et la règle de non affectation.

La première oblige la collectivité publique de faire apparaître l'intégralité des dépenses et les détails sur la totalité des recettes encaissées tandis que la seconde interdit aux agents chargés de collecter les recettes de les affecter immédiatement aux dépenses.

C'est donc une obligation invitant les gestionnaires des collectivités publiques à faire la part des choses entre les tâches des agents chargées des opérations des recettes et de ceux commis pour les opérations des dépenses.

On ne peut pas admettre que telle recette doit financer telle dépense.

Bien que poursuivant toujours le même objectif de clarté et de contrôle, dans la pratique et surtout au niveau des communes, il ne sera jamais facile de contrôler les prélèvements quotidiens opérés pour des affectations immédiates et occasionnelles non prévues dans le budget.

Ce principe sort également de couverture contre l'inscription des chiffres tronqués sur les tableaux synallagmatiques.

Quoi qu'il en soit, le principe connaît certains aménagements liés à l'existence des comptes spéciaux et des fonds de secours. Bien entendu, il est difficile de parler des comptes spéciaux au niveau des communes alors qu'on peut enregistrer des fonds de secours qui, pour la plupart des cas ne laissent aucune trace parce que considérés comme une manne imprévue dans le budget.

2.1.3. Le principe de l'annualité

La règle de l'annualité signifie que le budget doit faire, chaque année, l'objet d'une autorisation préalable et que cette autorisation n'est valable que pour un an. Ce principe s'opère pour assurer la régularité du contrôle c'est-à-dire que la durée de l'exercice budgétaire est exactement d'une année et qu'en revanche la portée de l'autorisation ne doit pas excéder cette durée.

Concernant les attentes portées à sa stricte application, Orsoni soutient que c'est la récurrence du cadre annuel, l'impossibilité dans une période de temps si courte de réaliser l'intégralité des programmes importants, qui font que plusieurs projets mettant en cause le principe aient été élaborés et que de nombreuses atteintes viennent d'être enregistrées (budgets cycliques, crédits provisoires et crédits additionnels)⁶

Ces trois principes reflétaient sous les formes diverses, la même préoccupation : permettre au parlement d'exercer, régulièrement un contrôle approfondi sur les dépenses de l'Etat.

2.1.4. Le principe de la spécialité budgétaire

Le principe de la spécialité exige l'inscription détaillée au budget de chaque dépense, tout comme chaque recette. Elle restreint la portée de l'autorisation budgétaire à chaque poste ou ligne budgétaire.

Les recettes sont distinguées suivant leur nature, les dépenses courantes sont classées par service et spécialisées par objet, les dépenses en capital sont classées par programme et par objet (Art. 14 de la loi financière).

La spécialité constitue un instrument qui permet aux assemblées législatives d'exercer un contrôle sur l'exécution du budget par le gouvernement central,

⁶ G. ORSONI, *Finances publiques*, Paris, éd. Public-sud, 1989, p. 49.

provincial ou par l'exécutif communal, surtout en matière des dépenses, la spécialité détermine l'utilisation du crédit et interdit son affectation à un autre objet que celui prévu par la loi budgétaire.

2.1.5. Le principe de l'équilibre budgétaire

Ce principe veut que la situation des charges corresponde aux ressources. C'est en fait le contraire du déficit ou de la charge.

Le principe de l'équilibre budgétaire était considéré comme la clé de voûte des finances publiques, il était le signe d'une bonne gestion budgétaire⁷. Il était même qualifié de règle d'or dans la conception classique jusqu'à ce que la conception keynésienne ne vienne apporter la première remise en cause apparue avec la première guerre mondiale. Cette nouvelle conception qui a entraîné un accroissement des dépenses publiques, donc le recours à l'emprunt et au déficit. Il reste un principe essentiel pour tous les budgets publics à l'exception de celui de l'Etat dont la situation est particulière.

Enfin, la règle de la spécialité des crédits concerne l'exécution des dépenses, son objet est de limiter le pouvoir des administrations et, de faciliter le contrôle de l'exécution du budget.

Au-delà de ces principes, Prospère KIBUEY MULAMBU propose d'ériger l'autorisation en un principe à cause du fait qu'avant toute chose, le budget est un acte d'autorisation (vote annuel), une loi émanant des organes délibérants qui suppose l'autorisation donnée à l'exécutif de prélever les impôts et d'affecter les ressources aux dépenses de la collectivité locale.

Bien que ces principes soient connus de tous les agents d'exécution du budget de toutes les collectivités publiques, la situation dans nos communes est catastrophique. La violation de tous ces principes n'est plus gênante bien plus elle ne constitue presque plus une atteinte à la gestion des finances publiques locales.

En effet, jusqu'à ce jour, le seul document susceptible de renseigner sur la gestion budgétaire dans des communes reste le rapport annuel du service du budget contrôle qui n'est jamais disponible avant la fin du premier trimestre de l'exercice en cours.

C'est dans ce justificatif rédigé sous la pression de l'autorité urbaine (hôtel de ville) que l'on retrouve les tableaux synallagmatiques qui reprennent de manière tout à fait ramassé les données statistiques, des prévisions et des réalisations tant en dépenses qu'en recettes de l'exercice précédent.

⁷ G. ORSON, *op. cit.*, p. 109.

Le principe d'universalité budgétaire qui oblige l'inscription de toutes les recettes au budget est battue en brèche par les agents communaux chargés de l'exécution des opérations de perception des recettes. Ce drame est encouragé par la multiplicité des services de recettes et la prolifération des circuits informels au sein des administrations communales où se développent les mécanismes de prédation pour la survie des agents. Nous pouvons épingler les cas des recettes des parkings et des marchés informels qui foisonnent les rues qui ne figurent pas sur les tableaux synallagmatiques n'inquiètent personne.

A cet effet, nous constatons que chaque service de la commune est à certains égards générateurs des recettes. Et chaque agent responsable et ses collaborateurs sont aux mêmes titres percepteurs des recettes. «A chaque agent un imprimé de valeur », pourrions-nous déduire et tout dépend du courage de chacun pour non seulement arracher le sceau du bourgmestre sur le document à remettre à l'administré (client) mais aussi de détourner le parcours de tout celui qui tenterait de prendre la voie officielle pour se procurer un papier officiel.

Dans ces manigances, le bureau le moins fréquenté demeure celui du comptable principal de la commune qui est en même temps percepteur.

Les responsables de l'exécutif communal eux-mêmes ne sont pas excusables sur la question car autant ils cautionnent ces irrégularités, autant ils entretiennent des réseaux mafieux des «commissionnaires » composés de percepteurs illégaux sur les marchés, des envoyés spéciaux auprès des commerçants, etc.

La règle de l'annualité du budget fonctionne de manière routinière sans être de stricte observance parce qu'il arrive des années où les projets de budgets des communes sont déposés, après insistance du gouverneur de la ville, quelques mois après le début de l'exercice au lieu d'être présentés comme prévu avant le début de chaque année.

Faute de l'existence d'un corps d'élus locaux, l'exécution local ne tient pas à l'antériorité des actes des prévisions ni en caractère temporaire de l'autorisation des dépenses et des recettes. On assiste impuissamment à la violation des dispositions de la loi financière n°83/003 du 23 février 1983 précisément les articles 10, 11 alinéa 3, 12, 13 et 14 relatifs à l'élaboration, à la présentation et à l'adoption du budget. D'ailleurs, l'article 15 de ladite loi précise que : « Les dispositions des articles 10, 11 alinéa 3, 12, 13 et 14 s'appliquent mutatis mutandis aux budgets des entités administratives décentralisées »⁸.

⁸ P.G. BAKANDEJA WA MPUNGU., *Droit des Finances publiques*, Kinshasa, Ed. NoraF, 1987, pp. 254-255.

Même les retouches (exceptions) de ces principes qu'évoque Kibuey Mulambu P. concernant par exemple, les nombreuses possibilités de rectification des prévisions initiales (pour le principe de l'annualité), le budget annexe et le budget pour ordre (au principe de l'unité budgétaire) ; la violation de la règle de la non-contraction suite à l'existence des comptes spéciaux, etc.⁹, ne peuvent pas justifier au niveau des communes l'abandon des principes budgétaires au profit d'une pratique rudimentaire des tableaux synallagmatiques.

C'est donc la négligence du pouvoir de tutelle sur le fonctionnement qui est devenu laxiste au point de ne pas assurer le droit de regard sur le fonctionnement des communes. Car, la loi est bien claire à ce sujet, la responsabilité incombe à ceux qui ont la charge de faire appliquer la réglementation.

Comme le contrôle, raison d'être de tous ces principes est quasi-inexistant, le laxisme de gestion qui commence par leur non-respect va se poursuivre dans bien d'autres aspects.

Aussi longtemps que les rapports entre les organes politico-administratifs de la commune et leurs administrés représenteront un ensemble vide, le comportement des agents communaux en matière de gestion des finances publiques demeurera dans une constance qu'alimentent le détournement, la corruption et la concession. A contrario, l'exécutif communal se contente à s'octroyer sa propre demande des crédits additionnels ; pour les recettes fiscales, l'ordonnateur (bourgmestre) doit mettre les recettes prévues en recouvrement. L'autorisation s'analyse en fait en terme d'obligation de recouvrer les recettes.

2.2. L'applicabilité des procédures d'exécution du budget communal

2.2.1. L'applicabilité des procédures d'exécution du budget des dépenses et recettes au niveau des communes

La gestion des finances publiques de l'Etat et des collectivités publiques locales en matière des dépenses et des recettes est soumise aux respects des procédures budgétaires et qui une fois appliquées permettent de rendre la gestion de celles-ci rationnelle et transparente.

Ainsi, en matière des finances publiques, l'exécution des dépenses publiques se fait suivant une procédure rigoureuse ci-dessous :

1. Engagement : l'acte qui rend l'Etat débiteur : ça peut être une loi ou une décision d'un ministre ou de l'administration ;

⁹ F. KIBUEY MULAMBU, *Le budget de l'Etat, règles et techniques de gestion*, Kinshasa, édition, ECAIERS, 1989, pp.22-27.

2. Liquidation: en matière des finances publiques, liquider c'est constater et accepter la dépense à ce titre, c'est le contrôleur qui est chargé de la liquidation. Elle comprend l'imputation qui est l'inscription de la dépense à charge du crédit budgétaire adéquat ;
3. Ordonnancement: ordre donné à un comptable public de payer une dette de l'Etat (en République Démocratique du Congo, l'ordre est donné par l'ordonnateur) ;
4. Paiement : il est fait par le comptable de l'Etat. Il s'agit des dépenses publiques comprenant les dépenses ordinaires (de fonctionnement) en personnel, matériel, fourniture et travaux, les dépenses extraordinaires d'investissement et la charge de la dette publique¹⁰.

Quant aux recettes publiques de l'Etat et des collectivités locales, la perception de celles-ci répond au schéma ou procédure administrative ci-après :

- 1) Etablissement de l'assiette ou constatation : elle consiste à déterminer et à évaluer la matière imposable (les éléments imposables). Pour l'impôt sur le revenu par exemple, il s'agit de calculer (ou de vérifier le calcul effectué par le contribuable lui-même) le total des revenus encaissés par chaque redevable au cours de l'année considérée ;
- 2) Liquidation est le calcul du montant de l'impôt à payer par le contribuable. Elle consiste, en ce qui concerne l'impôt de qualité, à appliquer le taux de l'impôt au moment de la matière imposable attribuée à chaque contribuable ;
- 3) Ordonnancement : ordre donné à un comptable public de payer une dette de l'Etat (en République démocratique du Congo l'ordre est donné par l'ordonnateur) ; à côté de la procédure administrative, il y a la phase financière ou comptable qui comporte une étape :
- 4) Le recouvrement : consiste dans le paiement par le contribuable et la perception par le comptable.

Ainsi donc, nous référant à ces différentes procédures des finances publiques ci-haut, et comparativement à la situation vécue dans les communes de la ville de Kinshasa en particulier et les collectivités locales décentralisées de la République Démocratique du Congo en général, que l'application de ces différents principes sont littéralement bafoués, elles ne sont pas respectés par les exécutifs communaux, considérant que ces principes constituent une entrave à la malversation financière dont ils font montre dans la gestion de ces entités.

¹⁰ BAUDHUIN, F., *Les théories modernes en matière des finances publiques*, 3^e éd, Louvain, 1968, p.38.

CONCLUSION

Au regard de ce qui précède et comparativement à la situation vécue dans les différentes communes de la ville de Kinshasa, en observant ce qui se passe dans la gouvernance des entités, nous pouvons affirmer sans crainte d'être contredit qu'on assiste à une gestion opaque, et cela dans la mesure où, les procédures budgétaires ci-haut mentionnées en matière des dépenses et des recettes ne sont pas respectées par les animateurs de ces entités territoriales décentralisées.

A titre d'exemple et dans beaucoup de cas, l'ordonnateur (Bourgmestre) fait tout souvent seul, il dépense ou perçoit de l'argent de la municipalité par l'entremise de la multiplicité de circuit informel sans parfois se référer aux services compétents de l'administration communale à l'occurrence : service de la comptabilité et du budget contrôle, qui sont censés être impliqués dans le respect rigoureux des procédures en matière des dépenses et recettes publiques au niveau des communes.

La multiplication des agents de perception des taxes dans les différents coins des communes, et le non-respect dans la réalisation des lignes budgétaires, sont une illustration de la non application par les ordonnateurs des communes de la Ville de Kinshasa des procédures budgétaires en matière des dépenses et des recettes.

En définitive, nous proposons à notre humble avis, que pour mettre fin à cette mauvaise gouvernance des communes par les exécutifs communaux, une nouvelle culture de gestion, fondée sur l'éthique, la probité morale et le savoir-faire doit naître de la part des gestionnaires de ces collectivités locales afin de garantir une bonne applicabilité des principes des finances publiques, gage d'une gestion rationnelle et orthodoxe de ces entités.

BIBLIOGRAPHIE

I. DOCUMENTS OFFICIELS

1. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.
2. Ordonnance-loi n°10/011 du 18 mai 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition.

II. OUVRAGES

1. AUBY, J.M at. Ali., *Les institutions administratives*, Paris, Dalloz, 1989.
2. BAKANDEJA WA MPUNGU P.G., *Droit des Finances publiques*, Kinshasa, Ed. NoraF, 1987.
3. CHAPUS, R., *Droit administratif général*, Paris, 9^e éd. Montchrestien, 1995.
4. GAUDEMMENT P.M. et MOLINIER S., *Finances Publiques*, Budget et trésor, Paris, Tome 1, éd. Montchrestien, 1989.
5. HOFMESTER, W. et INGO, S., *Forme traditionnelle et contemporaine de participant locale et d'autonomie en Afrique*, Jobourg en Afrique, éd. FKA, 1977.
6. KIBUEY MULAMBU, *Le budget de l'Etat, règles et techniques de gestion*, Kinshasa, édition, ECAIERS, 1989.
7. LOÏC, P., *Finances Publiques*, Paris, éd. Cujas, 1989.
8. ORSONI G., *Finances Publiques*, Paris, éd. Publique-sud, 1989.