

Gouvernance fiscale et budgétaire en contexte d'État de siège : dysfonctionnements, défis et stratégies de résilience au Nord-Kivu et Ituri

Moïse Muyisa Musubao*

Résumé

Depuis mai 2021, l'état de siège en RDC, appliqué au Nord-Kivu et en Ituri, a profondément bouleversé la gouvernance fiscale et budgétaire. En remplaçant les autorités civiles par des militaires, cette mesure a aggravé les dysfonctionnements institutionnels : opacité, conflits de compétence, affaiblissement des organes de contrôle. Cette étude, fondée sur une approche juridique et documentaire, analyse les effets de ce régime d'exception sur les finances publiques. Elle met en lumière les défis structurels et propose des stratégies de résilience : instauration d'une gouvernance civilo-militaire, usage d'outils numériques et implication accrue des acteurs locaux, en vue de restaurer la transparence, l'efficacité et la légitimité de l'action publique.

Mots-clés : Gouvernance, finances publiques, État de siège, Résilience

Abstract

Since May 2021, the state of siege in the Democratic Republic of Congo-imposed in North Kivu and Ituri-has deeply disrupted fiscal and budgetary governance. The replacement of civilian leaders with military officials has worsened institutional dysfunction, marked by poor transparency, overlapping roles, and weakened oversight. This study, based on legal and documentary analysis, explores the effects of this exceptional regime on public finances. It identifies key structural issues and suggests resilience strategies, including a hybrid civil-military governance model, the use of digital tools, and greater local involvement to rebuild transparency, efficiency, and public trust.

Keywords: Governance, Public finance, State of siege and Resilience

*Professeur associé à l'Université Catholique du Graben. E-mail :

moisemuyisamusabao1976@gmail.com

Introduction

Depuis mai 2021, la RDC connaît une gouvernance d'exception avec l'instauration de l'état de siège dans les Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri, marquée par la substitution des autorités civiles par des autorités militaires. Cette mesure, censée restaurer la sécurité, a bouleversé la gouvernance locale dans un environnement institutionnellement fragile, provoquant de profonds dysfonctionnements fiscaux et budgétaires : opacité administrative, conflits de compétence, et affaiblissement d'organes de contrôle comme la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances (IGF). Ces dérives compromettent la transparence et la redevabilité, pourtant essentielles à une bonne gouvernance publique.

Si plusieurs études, dont Mukendi Tshipamba, Bazongole Kasereka et Kabambi Lubanga, ont mis en lumière les effets de cette militarisation sur l'administration, notamment la montée de l'impunité, la paralysie des mécanismes de contrôle et le flou juridique affectant la reddition des comptes, peu de travaux ont exploré les réponses résilientes (BAZONGOLE KASEREKA, 2023; KABAMBI LUBANGA, 2021; MUKENDI, 2022).

L'article s'inscrit dans cette perspective en analysant les impacts de l'état de siège sur la gouvernance financière dans les deux provinces concernées, en identifiant les principaux défis structurels et en proposant des pistes de réajustement pour renforcer la transparence, la soutenabilité et la redevabilité de l'action publique en contexte de crise sécuritaire. Il interroge également la capacité réelle des institutions congolaises de contrôle à exercer leur mission dans un environnement dominé par l'autorité militaire.

Trois hypothèses structureraient cette recherche : la réduction des capacités d'action des organes de contrôle en raison des contraintes du régime d'exception ; l'absence d'obligations de reddition de comptes pour les autorités militaires ; et le manque de coordination entre instances civiles et militaires, qui compromettrait la gouvernance fiscale.

Pour ce faire, l'étude adopte la méthode juridique de Jean Carbonnier, combinée à une approche historico-comparative et une technique documentaire, mettant en lumière le lien entre droit officiel et pratiques budgétaires concrètes (CARBONNIER, 2004).

Cet article vise ainsi à enrichir la réflexion sur la gouvernance en période d'état d'urgence, à sensibiliser les citoyens aux enjeux de transparence, et à

contribuer à une réforme durable de la gouvernance des finances publiques en RDC.

L'article s'articule autour de deux volets : (1) l'examen des fondements constitutionnels du régime d'état de siège, et (2) l'analyse de son impact sur la gestion des finances publiques, assortie de propositions de réajustements budgétaires et fiscaux adaptés au contexte.

1. Fondements constitutionnels et doctrines du régime d'état de siège en RDC

Les fondements juridiques et doctrinaux du régime d'état de siège en RDC appellent une analyse critique de ses bases constitutionnelles (1.1) et de son application concrète au Nord-Kivu et en Ituri (1.2).

1.1. Analyse juridique et critique de l'état de siège en RDC

L'analyse juridique de l'état de siège en RDC requiert, d'une part, un examen rigoureux de son cadre constitutionnel (1), et d'autre part, une étude approfondie de ce régime spécifique (2). Elle implique également une distinction claire avec des notions voisines telles que l'état d'urgence et l'état de guerre (3), avant de s'attarder sur les enjeux relatifs à sa légalité et à sa légitimité (4).

1.1.1. Cadre constitutionnel de l'état de siège en droit congolais

La Constitution du 18 février 2006, modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011, prévoit à ses articles 85 et 86 trois régimes d'exception : l'état d'urgence, l'état de siège et l'état de guerre. L'article 85 autorise le Président à les proclamer, selon la gravité de la crise, après concertation avec les institutions compétentes, tandis que l'article 86 soumet l'état de guerre à l'approbation du Parlement.

Le législateur a complété ce dispositif par la Loi organique n°20/001 du 31 mars 2020 encadrant l'état de siège, qui implique un transfert temporaire de pouvoirs civils aux autorités militaires (LIHAU, 1971). Cette mesure exceptionnelle, justifiée juridiquement (HAURIOU, 1910; VEDEL, 1985), a été concrètement mise en œuvre par l'Ordonnance présidentielle n°21/015 du 3 mai 2021 dans le Nord-Kivu et l'Ituri.

Au-delà des fondements constitutionnels et des doctrines encadrant le régime d'état de siège en RDC, le législateur a institué un cadre juridique spécifique destiné à en organiser la mise en œuvre.

1.1.2. L'état de siège : entre légalité exceptionnelle et impératif sécuritaire

L'état de siège constitue un régime d'exception par lequel les autorités civiles délèguent temporairement certaines compétences aux autorités militaires, sans pour autant rompre avec la légalité constitutionnelle (LIHAU, 1971). Ce mécanisme s'inscrit dans une logique de continuité juridique en période de crise, comme l'ont analysé HAURIUO et VEDEL, en soulignant que le droit ne disparaît pas, mais s'adapte pour assurer la survie de l'ordre légal (HAURIUO, 1910; VEDEL, 1985). SCHMITT affirme que la souveraineté se manifeste dans la capacité à décider de l'état d'exception (SCHMITT, 1988), tandis que DYZENHAUS plaide pour un encadrement constitutionnel strict de ces régimes, afin d'éviter les dérives autoritaires (DYZENHAUS, 2006)

En RDC, ce régime est encadré par la loi organique n°20/001 du 31 mars 2020, qui en définit les modalités : il est instauré en cas de menace grave contre l'intégrité du territoire ou l'ordre public (art. 2), et implique un transfert d'autorité aux militaires, la nomination de gouverneurs militaires (art. 5), la compétence exclusive des juridictions militaires (art. 9), ainsi que des restrictions aux libertés fondamentales (art. 7).

L'Ordonnance présidentielle n°21/015 du 3 mai 2021 illustre l'application concrète de ce régime dans les Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri, face à l'insécurité grandissante, conformément à l'article 85 de la Constitution du 18 février 2006, modifiée en 2011.

L'état de siège incarne donc une réponse juridique exceptionnelle aux situations extrêmes, visant à préserver l'ordre public et la souveraineté nationale dans le respect des principes constitutionnels.

Ce régime doit désormais être mis en perspective avec les autres dispositifs d'exception prévus par le droit congolais, notamment l'état d'urgence et l'état de guerre, afin d'en analyser la hiérarchisation et les différences structurelles.

1.1.3. État d'urgence et état de guerre : hiérarchisation des dispositifs

L'état d'urgence, bien qu'il constitue un régime d'exception, s'inscrit dans une continuité constitutionnelle. Déclenché en cas de menaces graves (terrorisme, troubles majeurs), il autorise des mesures dérogatoires aux libertés publiques (réunions, déplacements, expression) tout en maintenant le contrôle du juge administratif et la primauté civile (RIVERO & WALINE,

2001). Il ne suspend pas le droit, mais l'adapte aux nécessités (HAURIOU, 1910).

À l'inverse, l'état de guerre rompt plus profondément avec le droit ordinaire. Impliquant un conflit militaire avec une puissance étrangère, il provoque une militarisation partielle ou totale de l'État, des réquisitions, la mobilisation générale et l'application du droit militaire. Cela peut entraîner une atteinte prolongée aux libertés civiles et un déplacement du pouvoir vers l'exécutif ou les militaires, illustrant la suspension du droit au profit du souverain (SCHMITT, 2000).

Cette distinction révèle une gradation des régimes d'exception selon l'intensité de la menace, permettant à l'État de droit de s'adapter sans disparaître. Comme l'affirme GEORGES VEDEL, il s'agit non de nier le droit, mais de préserver un minimum de légalité dans l'extrême (VEDEL, 1985), selon une logique de rationalité juridique propre aux démocraties constitutionnelles.

1.1.4. Enjeux de légalité et de légitimité

Le recours à des régimes juridiques d'exception, comme l'état de siège, doit impérativement respecter les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de temporalité, tels que reconnus par les constitutions nationales et les instruments internationaux des droits humains, notamment l'article 4 du PIDCP. Pourtant, depuis son instauration en mai 2021 dans les Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri, l'état de siège en RDC a été prolongé 87 fois sans véritable débat parlementaire ni évaluation objective de son efficacité.

Initialement prévu pour combattre les groupes armés, ce régime s'est institutionnalisé, suscitant des critiques croissantes quant à sa compatibilité avec les normes démocratiques. Cette prolongation indéfinie pose problème, notamment en raison de la militarisation prolongée de l'administration civile, de son inefficacité sécuritaire, et d'abus tels que le détournement de fonds publics.

Plusieurs médias ont révélé de nombreux cas de corruption ainsi qu'une grande opacité dans la gestion des ressources (Afrikarabia, octobre 2021). Par ailleurs, 150 cas d'extorsion ont été signalés (PressAfrik, octobre 2021). De surcroît, selon Congoprofond.net (juin 2022), 68 % de fonds alloués au

programme d'état de siège seraient restés à Kinshasa, en violation de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011.

L'état d'urgence, bien qu'il constitue un régime d'exception, s'inscrit dans une continuité constitutionnelle. Déclenché en cas de menaces graves (terrorisme, troubles majeurs), il autorise des mesures dérogatoires aux libertés publiques (réunions, déplacements, expression) tout en maintenant le contrôle du juge administratif et la primauté civile (RIVERO & WALINE, 2001). Il ne suspend pas le droit, mais l'adapte aux nécessités (HAURIOU, 1910).

À l'inverse, l'état de guerre rompt plus profondément avec le droit ordinaire. Impliquant un conflit militaire avec une puissance étrangère, il provoque une militarisation partielle ou totale de l'État, des réquisitions, la mobilisation générale et l'application du droit militaire. Cela peut entraîner une atteinte prolongée aux libertés civiles et un déplacement du pouvoir vers l'exécutif ou les militaires, illustrant la suspension du droit au profit du souverain (SCHMITT, 2000).

Cette distinction révèle une gradation des régimes d'exception selon l'intensité de la menace, permettant à l'État de droit de s'adapter sans disparaître. Comme l'affirme GEORGES VEDEL, il s'agit non de nier le droit, mais de préserver un minimum de légalité dans l'extrême (VEDEL, 1958), selon une logique de rationalité juridique propre aux démocraties constitutionnelles.

Il est donc essentiel que l'état de siège repose sur une gouvernance responsable, un contrôle démocratique rigoureux, et une transparence notamment dans l'usage des fonds publics, y compris ceux alloués aux dépenses militaires. En définitive, l'état d'exception ne saurait être légitime que s'il reste strictement encadré par le droit, contrôlé de manière pluraliste et indépendante, et orienté vers la restauration durable de la sécurité sans compromettre l'État de droit ni les institutions civiles. Faute de cela, il risque de devenir une menace plus grave que celle qu'il prétend combattre.

1.2. Application spécifique de l'état de siège au Nord-Kivu et en Ituri

L'état de siège proclamé dans les Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri par les Ordonnances présidentielles n°21/015 et n°21/016 du 03 mai 2021 a soulevé plusieurs critiques en raison de son écart par rapport au cadre constitutionnel prévu. Sur le plan juridictionnel, l'Ordonnance n°21/015 a

remplacé les juridictions civiles par les juridictions militaires (art. 3), alors que l'article 156 de la Constitution limite cette possibilité à certains cas de compétence pénale. La Cour constitutionnelle, dans l'Arrêt R. Const. 1550 du 6 mai 2021, a validé l'Ordonnance en se limitant à l'article 61, sans examiner sa conformité aux autres dispositions, une prudence jugée excessive par certains auteurs (MUKENDI, 2022).

Par ailleurs, le remplacement des autorités civiles élues par des autorités militaires ne repose sur aucun fondement juridique explicite, remettant en cause la souveraineté populaire. En l'absence d'une loi organique définissant les modalités de l'état de siège, l'usage d'ordonnances présidentielles contrevient à l'article 85, alinéa 3 de la Constitution. Cette mise en œuvre a engendré une paralysie judiciaire, confirmée par la lettre du Procureur général près la Cour de cassation (n°2014/D.024/248/PGCCAS/SEC/2021), suspendant les activités des parquets civils. Une ordonnance modificative (n°22/024 du 18 mars 2022) est intervenue pour limiter les compétences militaires, réduisant la confusion initiale.

Au plan procédural, des irrégularités sont observées : le Chef de l'État a consulté le Conseil Supérieur de la Défense (compétent en temps de guerre selon l'article 86) et s'est adressé à la Nation avant la proclamation, alors que l'article 144 exige cette adresse après.

Enfin, la fixation des modalités par Ordonnances, malgré l'absence de blocage parlementaire, viole la hiérarchie des normes et remet en cause l'État de droit.

Conclusion partielle :

L'état de siège, bien que prévu par les articles 85 et 86 de la Constitution du 18 février 2006, doit respecter les principes de légalité et de proportionnalité. Comme l'analysent certains auteurs, ce régime d'exception est censé maintenir l'ordre constitutionnel sans suspendre le droit (HAURIOU, 1910; LIHAU, 1971; SCHMITT, 2000; VEDEL, 1958).

Sa légitimité repose sur son encadrement strict, sans quoi il risque de basculer dans l'arbitraire. Ainsi, une interrogation demeure : Quelle est l'influence de l'état de siège sur les finances publiques dans les Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri, et quelles sont les perspectives d'amélioration pour les jours à venir ?

2. L'incidence de l'état de siège sur les finances publiques dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri : quelles perspectives ?

L'état de siège, instauré depuis mai 2021 dans les Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri par les Ordonnances présidentielles n°21/015 et n°21/016, a eu des conséquences profondes sur les finances publiques locales. Ce régime d'exception, mis en place pour des raisons sécuritaires, a perturbé à la fois les mécanismes de mobilisation des ressources et les équilibres budgétaires. Les effets les plus notables incluent une forte baisse des recettes fiscales due à l'instabilité sécuritaire, une hausse des dépenses militaires au détriment du social, une diminution des investissements productifs et un endettement public croissant.

2.1 Effets de l'état de siège sur les finances publiques au Nord-Kivu et en Ituri.

Trois axes principaux se dégagent : la fiscalité locale (2.1.1), l'effondrement du cadre budgétaire (2.1.2), et la recentralisation du pouvoir financier (2.1.3).

2.1.1. Impact sur la fiscalité

La substitution des autorités civiles par des militaires a eu un impact significatif sur la gestion fiscale. Ces derniers, manquant d'expertise, et leur gouvernance par ordonnances, souvent déconnectée des réalités locales, ont affaibli la mobilisation des recettes (MUSHILWA, 2020). La militarisation et la peur ont freiné l'activité économique formelle.

Les données disponibles montrent une baisse générale des recettes fiscales. En septembre 2023, Radio Okapi rapportait une chute de 50 % de recettes au Nord-Kivu. L'occupation de Goma et Bukavu par le M23 a entraîné des pertes douanières mensuelles estimées à 200 millions de dollars, soit 9 % de recettes nationales (actualité.cd, mars 2025), tandis que la DGI a enregistré une baisse de 3 %. La DGRNK est également passée de 2 millions USD (mai 2022) à 1,4 million USD (mai 2023), notamment en raison de la fermeture des sites miniers. Malgré une légère augmentation ponctuelle des recettes provinciales mentionnée par Carly Nzanzu (Congo Rassurance, novembre 2023), ces données sont contestées par d'autres sources, ce qui entretient une incertitude sur la réalité fiscale.

Par ailleurs, des groupes armés tels que le M23, la CODECO, la FRPI et l'ADCVI ont instauré des systèmes fiscaux parallèles. À Goma, à Bunagana et dans d'autres localités, ces groupes perçoivent illégalement des taxes et redevances, échappant totalement au contrôle de l'État.

En Ituri, plus de 75 % de sites aurifères sont contrôlés par des groupes armés, générant jusqu'à 140 millions USD par an, selon DeskEco (2023). Ces ressources ne transitent pas par les circuits officiels. Les services de l'État comme le SAEMAPE ou la COONORI peinent à accéder aux sites miniers sous contrôle armé.

En somme, la militarisation de l'administration, l'insécurité chronique, la recentralisation budgétaire et l'émergence de fiscalités parallèles ont contribué à l'érosion de la base fiscale, à la perte de recettes publiques essentielles et à une gestion financière opaque et inefficace.

L'état de siège, loin de renforcer les capacités de l'État, a affaibli les institutions fiscales et la planification budgétaire participative, aggravant le déficit démocratique et la dépendance aux dépenses militaires.

En suspendant les institutions élues et en gouvernant par ordonnances, il a compromis la gouvernance financière locale (MUSHILWA, 2020).

Au regard de ce qui précède, il apparaît urgent de repenser ce régime en privilégiant un retour à une gestion civile, transparente et inclusive. Cela suppose également l'adoption de réformes fiscales adaptées au contexte de conflit.

Toute perspective d'amélioration passe par un recentrage sur les services publics essentiels, la restauration de l'autorité de l'État dans les zones sous occupation armée, ainsi que par l'instauration d'un cadre légal clair encadrant tout régime d'exception afin de prévenir les dérives institutionnelles et financières.

2.1.2. L'État de siège et la recentralisation budgétaire : Déficit démocratique et dislocation de la planification participative en Ituri et au Nord-Kivu.

La mise en œuvre de la décentralisation en RDC, consacrée par la Constitution du 18 février 2006 modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011, repose sur le principe fondamental de l'autonomie des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées (ETD), aussi bien dans la gouvernance que dans la gestion des finances publiques.

L'article 3 alinéas 3 de la Constitution du 18 février 2006 modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 affirme cette autonomie, renforcée par les articles 171 et 175 qui établissent une distinction nette entre les ressources nationales et provinciales, tout en instaurant une rétrocession obligatoire de 40 % de recettes nationales perçues sur le territoire d'une Province.

Dans cette logique, la planification budgétaire participative devient un instrument clé permettant aux citoyens, *via* leurs représentants provinciaux (Assemblées et Gouvernements provinciaux), d'influer sur les politiques publiques.

Cependant, l'instauration de l'état de siège dans les Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri depuis mai 2021 a gravement compromis ce modèle. En effet, cette mesure exceptionnelle, censée répondre à l'urgence sécuritaire, a entraîné la suspension des institutions provinciales élues, leur remplacement par des Gouverneurs militaires et la centralisation du pouvoir décisionnel à Kinshasa.

Cette configuration a conduit à ce que B. Vungi décrit comme une substitution non légitimée des institutions démocratiques, transformant le budget public en un instrument de gestion discrétionnaire, orienté vers les priorités militaires, souvent au détriment des besoins sociaux des populations locales. La planification budgétaire ne résulte alors plus d'un processus démocratique et participatif, mais d'une logique technocratique et autoritaire centrée sur l'urgence sécuritaire (VUNGI, 2018).

Le cas du Nord-Kivu et de l'Ituri illustre parfaitement cette dynamique. Privées de leurs organes de délibération (Assemblées provinciales) et de leur Exécutif légitime (Gouverneurs élus), ces Provinces ne disposent plus de mécanismes efficaces pour identifier et prioriser leurs besoins de développement. L'absence de redevabilité institutionnelle et de consultation locale viole non seulement les articles 203, 204 et 175 de la Constitution, mais contredit aussi les principes élémentaires de la gouvernance participative.

Dans cette logique, Pierre Rosanvallon évoque une « désinstitutionnalisation de la démocratie », où les processus de délibération et de contrôle sont écartés au profit de décisions imposées (P. Rosanvallon., 2006). Cette situation est accentuée par l'opacité de la gestion budgétaire, dénoncée dans plusieurs rapports, notamment celui de Desk Eco (2024) faisant état du détournement de près de 29 millions USD alloués aux

opérations militaires en 2021. Le manque de mécanismes de contrôle démocratique, tel que le vote du budget par l'Assemblée provinciale ou la reddition de comptes par l'Exécutif, rend ces Provinces particulièrement vulnérables aux abus.

Par ailleurs, Claude Lefort avertit que « lorsque le pouvoir se substitue à la représentation, il cesse d'être démocratique, même s'il prétend agir pour le bien public » (LEFORT, 1986).

Cela se vérifie dans la réalité budgétaire de ces deux Provinces, où la priorité donnée aux dépenses militaires s'est faite au détriment de l'éducation, de la santé, de l'agriculture et des infrastructures locales.

En 2022, les dépenses militaires de la RDC ont représenté 6,5 % du budget national (635 millions USD), avec une augmentation de 105 % en 2023 selon le SIPRI (ECOMINE, 2024), alors que les budgets provinciaux de développement ont stagné ou diminué (DeskEco, 2024).

Ce recul est d'autant plus préoccupant qu'il remet en question la finalité même de la décentralisation, qui est de rapprocher la gestion publique des citoyens. Au lieu de cela, on assiste à une recentralisation autoritaire sous couvert de sécurité, réduisant les citoyens à de simples bénéficiaires passifs de politiques imposées, sans qu'ils puissent influencer leur contenu ou leur orientation.

Ce constat soulève la question de la durabilité d'un régime d'état de siège dans un État censé promouvoir la démocratie locale, car les impératifs sécuritaires ne devraient pas être antinomiques à la participation citoyenne, mais plutôt appelés à coexister dans une approche holistique. Comme l'indiquent Tshiyoyo et Englebert, la sécurité ne peut être durable que si elle repose sur une gouvernance locale inclusive, fondée sur la légitimité, la transparence et la responsabilité (ENGLEBERT, 2012; TSHIYOYO, 2020).

En effet, la mise à l'écart prolongée des représentants du peuple dans la gestion budgétaire ne résout pas les problèmes de gouvernance ; elle accroît plutôt la défiance entre l'État et les citoyens, nuit à l'efficacité des dépenses publiques, et aggrave les inégalités sociales. La recentralisation induite par l'état de siège constitue ainsi une double rupture : juridique, en violation des textes constitutionnels et légaux sur la décentralisation, et politique, en effaçant les espaces d'expression démocratique.

Dans ce contexte, la relance de la planification budgétaire participative devrait être envisagée comme un impératif de sortie de crise, impliquant la réactivation des institutions provinciales élues, le renforcement du contrôle citoyen sur les finances publiques, et une articulation plus équilibrée entre les exigences de sécurité et les besoins de développement local.

2.1.3. Effondrement du cadre budgétaire sous l'état de siège : entre centralisation militaire, vacances institutionnelles et fragmentation fiscale

En R DC, le budget de l'État repose sur des principes de transparence, légalité, contrôle et participation, selon la Loi n°11/002 de 2011. Toutefois, l'état de siège instauré en mai 2021 dans les Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri a suspendu ce cadre, perturbant gravement la gouvernance budgétaire.

Conformément à l'article 85 de la Constitution de 2006, modifié par la loi de 2011, l'état de siège transfère les compétences civiles aux autorités militaires, provoquant la suspension des Assemblées provinciales et la nomination des commandants militaires à la tête des Provinces (International Crisis Group, 2023).

Ce régime d'exception a supprimé les mécanismes de débat et de contrôle, ce qui compromet la rigueur dans la gestion publique. Une bonne gestion budgétaire implique la participation d'institutions démocratiques (BOFOYA KOMBA, 2019) ; or, l'état de siège concentre les décisions entre les mains des Gouverneurs militaires, rompant la séparation entre ordonnateur et comptable au niveau central, bien qu'elle soit préservée localement (art. 15, loi de 2011). Cette situation renforce l'opacité, notamment dans les marchés publics (INSPECTION GÉNÉRALE des FINANCES (IGF), 2023).

L'absence de consultations locales et de débats sur les édits budgétaires a privé le processus de sa dimension démocratique, ce que souligne, pour qui le budget public doit refléter un choix politique démocratique. Au niveau provincial, l'incapacité des organes délibérants à siéger a paralysé l'allocation des ressources, entraînant des retards dans les projets publics, alors que les dépenses se concentrent sur les priorités sécuritaires au détriment des besoins sociaux (VUNGI, 2018).

Par ailleurs, dans les zones occupées par des groupes armés comme le M23 ou la CODECO, l'État a perdu tout contrôle fiscal. Le M23, par exemple, impose des taxes dans les secteurs minier, commercial et agricole,

prélevant jusqu'à 7 USD/kg de coltan à Rubaya, générant environ 800 000 USD mensuels (Radio Okapi, 2022, 2024). Dans ces zones, l'administration fiscale est absente, les banques sont fermées, et l'économie informelle règne sans contrôle public (DeskEco, 2025).

À Goma, partiellement contrôlée par les rebelles, le Gouvernement provincial s'est replié à Beni, ce qui complique toute coordination budgétaire (Le Monde, 2023). L'Inspection générale des finances et la Cour des comptes ne peuvent y opérer, compromettant la reddition des comptes. Rosanvallon, (2006a) parle d'« affaïssement des mécanismes démocratiques » lorsque l'exception devient la norme.

En Ituri, des Territoires comme Djugu ou Walendu-Bindi échappent également au contrôle étatique, occupés par des groupes comme la CODECO ou la FRPI, qui exploitent les ressources minières pour financer leurs opérations. Cela remet en cause le monopole fiscal et sécuritaire de l'État moderne (WEBER, 1919) et conduit à une désinstitutionnalisation de l'action publique, renforcée par la corruption et le clientélisme-ce que BAYART appelle la « politique du ventre » (BAYART, 1989).

Selon NORTH (1990), l'inefficacité des institutions à faire respecter les règles économiques freine le développement, ce qui se vérifie dans ces provinces où l'état de siège favorise la fragmentation territoriale, la perte de souveraineté fiscale et l'effondrement de la gouvernance.

Depuis mai 2021, les régies nationales (DGI, DGDA, DGRAD) ont enregistré des pertes localisées 9 % pour la DGDA, 3 % pour la DGI dues à l'insécurité à Goma ou Bunia, mais leur centralisation à Kinshasa a permis une relative continuité (Actualité.cd, 2021).

En revanche, les régies provinciales (DGRNK, DGRPI) ont été fortement désorganisées : la gestion fiscale militarisée y a entraîné des exemptions arbitraires, une collecte illégale et une forte ingérence (EBUTELI, 2021). En Ituri, bien que la DGRPI ait atteint un taux de réalisation de 112 % en 2022 (Ituri.cd, 2024), cela s'est fait sans transparence ni redevabilité. La suspension des Assemblées a empêché toute législation ou contrôle fiscal local, recentralisant les recettes vers Kinshasa (Rapport parlementaire, 2021).

En conclusion, l'état de siège a désarticulé le système budgétaire congolais, détruisant les fondements de la décentralisation. Il incarne un double dynamique : une centralisation militaire au niveau provincial qui

élimine les mécanismes démocratiques et une fragmentation fiscale imposée par les groupes armés dans les zones échappant à l'État. Ce vide institutionnel bloque le cycle budgétaire, accroît l'opacité et érode la redevabilité. Ainsi, loin de rétablir l'ordre, l'état de siège contribue à l'effondrement du cadre budgétaire et de la gouvernance locale en RDC.

2.2. Renforcement fiscal et décentralisation participative en état de siège : résilience et relégitimation au Nord-Kivu et en Ituri.

L'état de siège instauré en mai 2021 au Nord-Kivu et en Ituri a profondément affecté la gouvernance fiscale et la décentralisation budgétaire. Le remplacement des autorités civiles par des officiers militaires, souvent dépourvus de compétences en matière fiscale, a provoqué une baisse significative de l'efficacité des régies financières provinciales (MUSHILWA, 2020).

Pour faire face à cette situation, la mise en place d'équipes mixtes civilo-militaires, bénéficiant de formations spécifiques sur la traçabilité, la lutte contre l'évasion fiscale et la gestion budgétaire, est indispensable.

Par ailleurs, l'absence de cadre juridique clair régissant l'état de siège favorise une gouvernance par ordonnances, fragilisant la cohérence des politiques économiques (MUSHILWA, 2020). L'adoption d'une loi organique définissant strictement les pouvoirs économiques des autorités militaires apparaît nécessaire pour rétablir la sécurité juridique.

Un autre défi majeur est la prolifération de systèmes de taxation parallèles instaurés par des groupes armés comme le M23, la CODECO ou l'ADCVI, notamment dans les zones minières de Bunagana et de l'Ituri. Ces groupes imposent des prélèvements illégaux sur l'activité économique, entraînant une perte estimée à plus de 140 millions USD par an pour l'État en Ituri (DeskEco, 2024; RADIO OKAPI, 2023).

Il est crucial de rétablir l'autorité fiscale légitime dans les zones stabilisées, de renforcer la traçabilité des recettes à travers des outils numériques, et de mettre en place des sanctions claires contre ces pratiques. La sécurisation des sites miniers représente également un axe stratégique : plus de 75 % de ces sites échappent encore au contrôle étatique (DeskEco, 2025).

Le déploiement de forces de sécurité sous supervision civile, le renforcement des capacités du SAEMAPE et de la COONORI, ainsi que l'instauration de corridors commerciaux légaux sont des mesures essentielles pour formaliser l'exploitation minière.

En outre, la relance de l'économie formelle, indispensable pour élargir la base fiscale, passe par la création des zones économiques sécurisées à Goma, Bunia ou Beni, la digitalisation des paiements d'impôts, et l'octroi d'incitations fiscales temporaires aux opérateurs économiques (MUSHILWA, 2020). L'ensemble de ces mesures s'inscrit dans une stratégie de résilience budgétaire visant à restaurer l'autorité de l'État, garantir la transparence des finances publiques et renforcer la gouvernance dans un contexte de crise prolongée.

2.2.1. Résilience budgétaire en état de siège : vers une gouvernance financière inclusive, sécurisée et responsable en Ituri et au Nord-Kivu

Face à l'effondrement du cadre budgétaire provoqué par l'état de siège-caractérisé par une centralisation militaire, l'absence d'institutions provinciales fonctionnelles et la fragmentation des ressources fiscales-une stratégie de résilience budgétaire s'impose. Elle repose sur la mise en place d'une gouvernance hybride, combinant autorité militaire, expertise civile et participation citoyenne, afin de réintroduire transparence et responsabilité dans la gestion des finances publiques (BOFOYA KOMBA, 2019). Cette approche prévoit la création de cellules de coordination financière réunissant représentants militaires, experts en finances publiques et membres de la société civile.

En l'absence de contre-pouvoirs institutionnels, il est indispensable de renforcer les mécanismes de contrôle externe à travers des organes indépendants tels que l'Inspection Générale des Finances et la Cour des comptes, conformément à la Loi de 2011 (INSPECTION GÉNÉRALE des FINANCES (IGF), 2023).

De plus, le cycle budgétaire doit être adapté au contexte de crise : simplifié, partiellement dématérialisé et ouvert aux contributions de la diaspora, pour une meilleure allocation entre sécurité et besoins sociaux (BOUVIER & MABILLEAU, 2001; VUNGI, 2018).

Une telle stratégie implique aussi la réhabilitation progressive des administrations fiscales dans les zones partiellement sous contrôle de l'État, tout en engageant un dialogue pragmatique avec certains groupes armés afin de limiter les pratiques de fiscalité parallèle et poser les bases d'une gouvernance de transition plus stable (BAYART, 1989; WEBER, 1919). La relance de l'économie formelle par le soutien aux PME est également essentielle, car elle constitue un pilier pour élargir la base fiscale (NORTH, 1990).

Enfin, la sortie de l'exception budgétaire doit s'appuyer sur un retour planifié des institutions démocratiques provinciales, combiné à un renforcement du rôle de la société civile et des médias, dans une logique de légitimation démocratique de l'action publique (BOUVIER & MABILLEAU, 2001; ROSANVALLON, 2006b).

Face à l'état de siège, une gouvernance hybride et des contrôles externes renforcent la légalité budgétaire, en l'absence d'institutions démocratiques fonctionnelles.

2.2.2. Décentralisation budgétaire et participation citoyenne pour restaurer la gouvernance locale en Ituri et au Nord-Kivu en état de siège

Depuis mai 2021, l'état de siège a désorganisé les institutions locales au Nord-Kivu et en Ituri, suspendant les Assemblées provinciales et concentrant la gestion budgétaire entre les mains des Gouverneurs militaires, en violation des principes constitutionnels de la décentralisation (Constitution de la RDC, 2006/2011).

Pour pallier cette crise de légitimité, une gouvernance de transition basée sur la participation citoyenne est nécessaire. La création des cellules de concertation civilo-militaires réunissant chefs coutumiers, anciens élus, représentants de la Société civile et autorités militaires permettrait d'assurer un dialogue local sur la planification budgétaire.

Comme le souligne ROSANVALLON (2006b), la démocratie repose sur des mécanismes continus de délibération et de contrôle, même en situation exceptionnelle. Parallèlement, il est crucial de renforcer la transparence par la publication régulière des dépenses publiques et l'activation d'antennes locales de la Cour des comptes pour conduire des audits indépendants (Lefort, 1986).

Des fora communautaires trimestriels dans les Territoires et Chefferies pourraient aussi permettre aux citoyens de faire remonter leurs priorités à l'administration militaire, recréant ainsi un lien entre gouvernés et gouvernants (TSHIYOYO, 2020).

Pour répondre aux urgences locales, un Fonds de Développement pour l'Ituri et le Nord-Kivu (FDINK) pourrait être institué, cogéré par l'État, les militaires, la société civile et les bailleurs. Alimenté par des ressources publiques, privées et issues de la diaspora, ce fonds financerait les projets communautaires prioritaires (ENGLEBERT, 2019).

Pour assurer la transparence, sa gestion devrait obéir à des critères de redevabilité et d'inclusion communautaire. Dans l'absence de contrôle parlementaire, il est également vital d'établir des comités locaux de veille budgétaire associant ONG, enseignants et médias communautaires pour garantir un contrôle citoyen ascendant (VUNGI, 2018).

En outre, une réforme du cadre juridique de l'état de siège est nécessaire pour y inclure des clauses de sauvegarde démocratique : obligation de consultation locale, reddition des comptes, et évaluation parlementaire régulière des prorogations, car un pouvoir sans représentation se transforme en régime autoritaire (LEFORT, 1986).

Enfin, la centralisation budgétaire actuelle ne saurait être une réponse permanente à l'insécurité. La stabilité durable exige une gouvernance locale inclusive, responsable et transparente. Restaurer la participation citoyenne à travers la planification budgétaire apparaît ainsi comme un levier essentiel de sortie de crise, garantissant efficacité, légitimité et cohésion sociale (ROSANVALLON, 2006b; TSHIYOYO, 2020; VUNGI, 2018).

Conclusion partielle

Depuis mai 2021, l'état de siège en Ituri et au Nord-Kivu a profondément désorganisé la gouvernance budgétaire en remplaçant les autorités civiles par des militaires peu formés aux enjeux fiscaux, sans encadrement juridique clair (BOFOYA KOMBA, 2019). Cette centralisation autoritaire, aggravée par les systèmes fiscaux parallèles des groupes armés (RADIO OKAPI, 2024), prive l'État de ressources vitales. Nous estimons qu'une gouvernance hybride-civilo-militaire, experte et participative-fondée sur des outils numériques, un contrôle indépendant et la relance des mécanismes locaux

(BOUVIER & MABILLEAU, 2001; ROSANVALLON, 2006b), est nécessaire pour restaurer la légitimité démocratique et assurer une stabilité durable

Conclusion générale

L'état de siège au Nord-Kivu et en Ituri, bien qu'instauré pour répondre à une urgence sécuritaire, a profondément fragilisé la gouvernance financière locale. En suspendant les institutions élues et en centralisant les ressources, il a rompu les mécanismes de transparence, de redevabilité et de participation budgétaire. Pour corriger ces dérives, nous estimons qu'une gouvernance hybride civilo-militaire, fondée sur des concertations locales, un contrôle citoyen et une décentralisation budgétaire progressive, s'impose. La création d'un Fonds de Développement cogéré, adossé à des audits réguliers, permettrait de relancer la planification participative et de rétablir la confiance. La stabilité durable passe par une gouvernance financière inclusive, même en contexte d'exception.

Références bibliographiques

Textes légaux

Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011.

Loi organique n°20/001 du 31 mars 2020 portant modalités d'application de l'état de siège.

Ordonnance présidentielle n°21/015 du 3 mai 2021 proclamant l'état de siège dans les Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri.

Ordonnance présidentielle n°21/016 du 3 mai 2021 désignant les autorités militaires en remplacement des autorités civiles.

Ordonnance n°22/024 du 18 mars 2022 portant modification des compétences juridictionnelles pendant l'état de siège.

Lettre n°2014/D.024/248/PGCCAS/SEC/2021 du 10 mai 2021 du Procureur général près la Cour de cassation suspendant les activités des juridictions civiles.

Arrêt R. Const. 1550 de la Cour constitutionnelle du 6 mai 2021.

Loi n°83-003 du 23 février 1983 relative à la procédure budgétaire.

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

Instruments internationaux

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976, article 4.

Autres ouvrages

- BAYART, J.-F. (1989). *L'État en Afrique : La politique du ventre*.
- BAZONGOLE KASEREKA. (2023). *L'état de siège et le droit public en RDC : analyse critique des implications institutionnelles*.
- BOFOYA KOMBA, B. (2019). *La gouvernance financière en RDC : entre centralisation et décentralisation*. L'Harmattan.
- BOUVIER, M., & MABILLEAU, A. (2001). *La gouvernance financière locale*. PUF.
- CARBONNIER, J. (2004). *Sociologie juridique* (18^e éd.). PUF.
- DeskEco. (2023). *Évaluation des recettes au Nord-Kivu*.
- DeskEco. (2024). *Détournement des fonds militaires en RDC : analyse critique*.
- DeskEco. (2025). *L'exploitation illégale de l'or en Ituri : Les chiffres alarmants*.
- DYZENHAUS, D. (2006). *The Constitution of Law : Legality in a Time of Emergency*. Cambridge University Press.
- EBUTELI. (2021). *Les exonérations douanières en RDC : qui gagne ce que perd le Trésor public*.
- ECOMINE. (2024). *Analyse des budgets militaires et provinciaux en RDC*.
- ENGLEBERT, P. (2012). *Incertitude, autonomie et parasitisme : Les entités territoriales décentralisées et l'État en République démocratique du Congo*.
- ENGLEBERT, P. (2019). *Pourquoi l'État africain est-il si mal gouverné ?* Presses de Sciences Po.
- HAURIOU, M. (1910). *Principes de droit public*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- INSPECTION GÉNÉRALE des FINANCES (IGF). (2023). *Rapport annuel de contrôle des finances publiques*. République Démocratique du Congo.
- KABAMBI LUBANGA. (2021). *États d'exception et gouvernance démocratique en RDC : étude du cas Nord-Kivu*.
- LEFORT, C. (1986). *Essais sur le politique (XIX^e-XX^e siècles)*. Seuil.
- LIHAU, M. (1971). *Cours de droit constitutionnel* (Tom 1). Université Lovanium.
- MUKENDI, T. (2022). *Gouvernance financière en période d'état d'urgence en RDC : entre efficacité sécuritaire et dérives budgétaires*.
- MUSHILWA, J. (2020). *Fiscalité et gouvernance en RDC : les défis de la décentralisation en temps de crise* (Éditions Universitaires Africaines).
- NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

- RIVERO, J., & WALINE, J. (2001). *Droit administratif* (20^e éd.).
- ROSANVALLON, P. (2006a). *La contre-démocratie : La politique à l'âge de la défiance*. Seuil.
- ROSANVALLON, P. (2006b). *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*. Seuil.
- SCHMITT, C. (1988). *La notion de politique*. Flammarion.
- SCHMITT, C. (2000). *Théologie politique (trad. Fr. De Politische Theologie, 1922)*. Gallimard.
- TSHIYOYO, M. (2020). *Gouvernance locale en RDC : Défis et perspectives post-conflit*. L'Harmattan.
- VEDEL, G. (1958). *Droit constitutionnel*. PUF.
- VEDEL, G. (1985). *Les régimes d'exception dans l'État de droit. Revue française de droit constitutionnel*. Revue française des droits constitutionnels.
- VUNGI, B. (2018). *Décentralisation et gouvernance budgétaire en RDC : défis et perspectives*. Editions Universitaires Africaines.
- WEBER, M. (1919). *Le savant et le politique*. Plon.

Documents officiels et sources institutionnelles

- Inspection Générale des Finances (IGF). (2023). Rapport annuel 2023. IGF RDC.
- Centre de Recherche en Finances Publiques et Développement Local (CREFDL). (2023). Rapport sur l'état de la dépense publique en RDC.
- International Crisis Group. (2023). Easing the Deadlock in DR Congo's Ituri and North Kivu.
- SIPRI. (2024). Yearbook: Armament, Disarmament, and International Security. Stockholm International Peace Research Institute.

Sources journalistiques (mentionnées avec date)

- Actualité.cd. (2025, 11 mars). *Finances publiques en RDC : pertes fiscales dues à l'occupation armée*. <https://actualite.cd>
- Le Monde. (2023). *RDC : la dualité de gouvernance à Goma face au M23*.
- Radio Okapi. (2022, 2023, 2024). Rapports et bulletins d'information économique sur la RDC. <https://radiookapi.net>
- Radio Okapi. (2023). Ituri : taxation illégale et contrôle fiscal par les groupes armés. <https://www.radiookapi.net>
- Ecomine. (2024). Analyse de l'évolution budgétaire en RDC : 2022-2023. <https://www.ecomine.cd>