

Gouvernance Locale et Décentralisation

Le récent Forum National sur la décentralisation (tenu du 3 au 5 octobre 2007) a réuni les représentants de toutes les parties prenantes de la RDC au niveau national, provincial et local (gouvernement national et gouvernements provinciaux, Assemblée Nationale, Sénat, Assemblées provinciales, Organisations de la Société Civile, Médias, confessions religieuses...) pour définir la stratégie de mise en œuvre de la nouvelle politique de décentralisation selon une vision partagée.

L'option prise de faire de la décentralisation une réalité après les élections de 2006 a suscité des espoirs considérables de la population d'offrir de réelles opportunités de développement pour le pays, tant à par la consolidation de la paix et de la réconciliation et de l'unité nationale, que par l'amélioration de la fourniture des services sociaux de base. Pour les prochaines années, le gouvernement devrait faire face à un défi majeur : mettre en œuvre une politique de décentralisation qui, doit refléter une vision partagée des acteurs par rapport à ses objectifs clefs, ses modalités de mise en œuvre avec un calendrier réaliste tout en évitant d'alimenter des tensions entre les provinces les plus riches et plus pauvres.

Le Gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) et la communauté internationale ont conjugué leurs efforts pour la formulation d'une architecture institutionnelle et légale cohérente pour la mise en oeuvre du processus de la décentralisation, ainsi que pour son suivi à travers le renforcement des capacités de l'administration publique à tous les niveaux.

Le Forum National sur la Décentralisation a mis en exergue qu'il est important que le processus ne se limite pas à l'élaboration et à l'adoption des lois et règlements, mais qu'il puisse être progressivement traduit dans l'amélioration de la qualité de la vie des populations. À cet effet, les lois doivent être accompagnées d'une volonté politique ferme, d'un système de financement transparent et viable, d'un programme adéquat de renforcement des capacités, des initiatives pour sensibiliser les différents acteurs sur les responsabilités et le rôle qu'ils sont appelés à assumer dans le processus. Il est aussi nécessaire d'avoir un engagement de toutes les parties prenantes à entretenir de façon permanente, un dialogue constructif afin de bâtir et d'opérationnaliser une vision partagée. Les structures établis pour la coordination des DSRP provinciaux pourraient jouer un rôle important dans ce processus.

Le cadre stratégique de mise en oeuvre de la décentralisation présenté par le MIDS au forum national sur la décentralisation donne les axes prioritaires pour avancer dans le processus de décentralisation. Mais à présent, des efforts considérables sont nécessaires, tant du côté du Gouvernement que de la communauté internationale.

Gouvernement de la RDC:

- **Finaliser le cadre stratégique, juridique, administrative et financière de la mise en œuvre de la décentralisation** en consultation avec toutes les parties prenantes du pays. Le cadre stratégique établira les domaines prioritaires concernant les différentes réformes nécessaires pour la mise en œuvre de la décentralisation, présentera un plan reflétant les actions stratégiques à entreprendre à court, moyen et longue termes, en rapport avec les ressources nécessaires, les indicateurs de suivi et les acteurs responsables de les mettre en œuvre.
- **Assurer l'appropriation de la politique nationale, du cadre stratégique de mise en oeuvre ainsi que du cadre légal et financier de la décentralisation** par toutes les parties prenantes, sur la base d'une vision partagée favorable à la cohésion nationale., Une stratégie de communication visant à

engager l'ensemble des acteurs dans le projet de décentralisation devra être développée et mise en oeuvre.

- **Transférer dans une démarche de progressivité les compétences et les ressources conformément aux dispositions** Constitutionnelles de partage du pouvoir et des ressources (humaines et financières) entre les différents paliers du gouvernement (central, provincial et entités territoriales décentralisées (ETD));
- **Engager le processus de déconcentration concomitamment à celui de la décentralisation** Pour que la décentralisation puisse avancer, les compétences et les rôles des administrations centrales, provinciales et locales doivent être clairement distingués et les relations entre les fonctionnaires des services décentralisés et déconcentrés doivent être définies sur la base de la répartition des responsabilités inscrite dans la constitution.
- **Mettre en place un système de financement pérenne et soutenable** basé sur trois éléments: le développement des capacités locales de génération des ressources : i) le transfert (*rétrocession*) des ressources du niveau central au niveau provincial et de celui à niveau des ETDs, sur la base de la catégorisation des recettes et le principe de solidarité entre les provinces, comme convenu lors du Forum ; ii) le développement des systèmes fiables pour la collection des recettes propres au niveau locale ; et ; iii) et la mise en place et fonctionnement d'un système de *péréquation* pour financer des investissements socioéconomiques aux niveaux provinciaux et locaux;
- **Renforcer les capacités des autorités provinciales et locales dans la planification, la gestion financière et la mise en œuvre du développement.** Le Ministère de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Sécurité (MIDS), en étroite collaboration avec les ministères du Budget, du Plan, des Finances et de la Fonction Publique, devra assister les provinces et les ETD dans la maîtrise des compétences et des outils de gestion du développement. A cet effet, le MIDS devrait développer et diffuser des outils pour appuyer les autorités décentralisées à planifier, gérer, financer et mettre en oeuvre les plans de développement locaux. Une approche coordonnée des initiatives en de renforcement des capacités serait beaucoup plus indiquée qu' un programme national de renforcement des capacités.
- **Promouvoir la participation citoyenne** en créant un environnement favorable à l'implication et à la participation des organisations de la société civile et des populations locales dans la formulation des politiques et dans la gestion des affaires provinciales et locales. Une participation inclusive doit être assurée dans les étapes clés de la séquence de la planification et gestion du développement, notamment, la formulation, la gestion des infrastructures de base, le suivi et l'évaluation des plans locaux de développement conjointement adoptés;
- **Mettre en place des mécanismes de concertation et de coordination entre les acteurs clés au niveau central, provincial et local.** Le gouvernement central créera les conditions légales et politiques visant à favoriser le dialogue et la construction du consensus nécessaire pour opérationnaliser les principes constitutionnels de la décentralisation et du développement provincial et local. A ce propos, trois mécanismes spécifiques seront mis en place: la Conférence des Gouverneurs telle que prévue dans la constitution ; le Conseil provincial de la Décentralisation (pour faciliter le dialogue de politiques entre les autorités provinciales et locales) et les Comités de développement provinciaux et territoriaux (qui permettront la coordination des actions de développement par les parties prenantes: élus ; services déconcentrés de l'Etat ; société civile et secteur privé).

Partenaires au développement:

- **Appuyer le financement initial du processus de la décentralisation** permettant le renforcement des capacités pour développer la fiscalité provinciale et locale, le transfert des ressources devant bénéficier aux administrations provinciales et locales, ainsi que la mise en place graduelle du mécanisme national de redistribution (*péréquation*).
- **Soutenir le renforcement des capacités de l'administration publique au niveau central, provincial et local.** Les partenaires au développement devraient appuyer le MIDS à améliorer leur capacités de pilotage du processus de décentralisation selon une vision intégrale et cohérente impliquant les ministères techniquement concernés tels que les Ministères des Finances, du Budget, du Plan, de la Fonction Publique, de l'Education, et de la Santé, dans la mise en œuvre du cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation.
- **Concentrer les efforts pour augmenter l'impact de l'appui fourni par les partenaires au développement,** en incluant un cadre de pilotage unique de tous les programmes d'appui à la décentralisation et en analysant des options pour l'établissement d'un mécanisme de financement commun « basket fund ».

Les engagements des partenaires au développement

L'ensemble des partenaires intéressés à la décentralisation participent régulièrement aux réunions du Groupe d'appui à la décentralisation pour assurer l'harmonisation des approches de coopération, notamment en ce qui concerne le soutien à l'élaboration du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation et du développement local. La coordination dudit groupe est assurée par le PNUD.

En partenariat avec le FENU, le PNUD a développé un programme global d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDL). Ce programme partage l'approche et les objectifs du PAIDECO¹, développé par la Coopération Technique Belgique (CTB). La riche expérience en relèvement communautaire et gouvernance locale a mené le PNUD et la CTB à prendre des actions pour assurer l'harmonisation et l'alignement de leurs programmes en appui aux efforts nationaux dans ce domaine. Néanmoins, des mécanismes transitoires multi bailleurs pour le financement et la mise en oeuvre des programmes d'appui à la décentralisation seront nécessaires pour quelques années à venir en attendant la mise en place des conditions requises pour l'appui budgétaire direct.

Plusieurs partenaires ont exprimé leur intérêt, voire leur engagement à intégrer le cadre programmatique et financier mentionné ci-dessus (DFID, Suisse, Canada, Suède). De plus, le PNUD et la CTB se sont engagés à fusionner leurs équipes de programme et leurs structures de suivi technique pour faire des principes d'harmonisation une réalité en termes méthodologiques et opérationnels, à travers le développement des outils communs de planification et de gestion du développement local en appui aux initiatives nationales dans ce sens. Dans ce cadre, une structure de pilotage unique serait mise en place, basée sur un partenariat solide entre la contrepartie nationale et les partenaires au développement, qui assurera la prise des décisions conjointes à travers les étapes de conceptualisation, planification, mise en œuvre, suivi et évaluation du programme.

La Banque Mondiale envisage d'aligner la structure de pilotage du programme d'appui au renforcement des capacités de gouvernance –en appui à la décentralisation, la gestion financière, la réforme de la

¹ PAIDECO c'est le Programme d'Appui aux initiatives de développement communautaire.

fonction publique et la transparence– à ce cadre commun. Le programme de la Banque Mondiale vise à mettre en place des systèmes et capacités de gestion financière et des ressources humaines au niveau provinciale, et de développer en trois provinces des modèles de gestion financière et administrative qui devraient être transféré dans tous les provinces sur la base des programmes des autres bailleurs.

La Commission Européenne, pour sa part, envisage d’allouer une partie importante des ressources du prochain programme de coopération au soutien à la décentralisation. Elle inscrira ce programme dans le cadre de la stratégie nationale définie par les autorités congolaises et participera aux instances de coordination établies sous l’égide de la partie nationale.

L’USAID continuera à fournir un appui technique à la formulation et à la planification des réformes liées à la décentralisation ainsi qu’à appuyer la mobilisation et la sensibilisation des acteurs à la base visant leur engagement dans l’élaboration et la mise en œuvre desdites réformes.

Risques

- L’insécurité pourrait ralentir, voire décourager certains partenaires à s’engager de façon intensive dans l’appui au processus de décentralisation et de développement local ;
- L’absence de clarification des rôles et responsabilités de tous les acteurs dans la mise en place des ETD dans le cadre d’une vision concertée et partagée ;
- Le manque d’appropriation par toutes les parties prenantes d’un cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation suivi par un plan d’actions pourrait mener à des actions atomisées, et à l’exacerbation des tensions inhérentes à toute réforme du genre, ouvrant ainsi la voie à l’émergence des forces centrifuges. De plus, il pourrait entraîner le développement dispersé des actions d’appui aux provinces et aux secteurs et la frilosité des partenaires techniques et financiers, à s’engager dans un programme ambitieux de soutien au processus de décentralisation en RDC ;
- Le retard de publication des décrets d’application de la loi organique sur la décentralisation installerait les provinces et les ETD dans des mécanismes de gestion et de fonctionnement de transition préjudiciables à la promotion d’outils de développement local plus pérennes ;
- Le non accompagnement des provinces et des ETD nouvellement installées par un programme de renforcement des capacités techniques conséquent pourrait conduire à un développement inégal des provinces et un faible ancrage de l’institution communale (secteur) surtout en milieu rural ;
- La tentation des représentants de l’Etat central à différents niveaux territoriaux de vouloir exercer un contrôle très rapproché des provinces et des ETD risque de réduire les marges de manœuvre des élus locaux et d’hypothéquer l’esprit d’autonomie et de responsabilisation voulu par la Constitution ;
- Les difficultés à concrétiser le financement dans les infrastructures provinciaux et locaux à travers la Caisse Nationale de Péréquation réduiront les perspectives de développement économique dans les provinces, mettent en cause la crédibilité du processus de décentralisation;
- La lenteur dans le transfert des compétences et moyens au profit des provinces et des ETD pourrait entraver la bonne marche des structures nouvellement élues ;

