



## Colloque international sur la décentralisation et le développement local

en République démocratique du Congo (RDC)

Cercle de Kinshasa, 9-11 décembre 2014

### Rapport Final

#### I. Introduction

Du 9 au 11 décembre 2014, sous le haut patronage du Premier ministre et en partenariat avec la Coopération belge au développement, l'Agence belge de développement (CTB), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme d'appui au démarrage de la décentralisation (PA2D) de l'Union Européenne (UE), le réseau international DeLoG (Decentralisation & Local Governance) et Learn4Dev, le Ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières a organisé un Colloque international sur la décentralisation et le développement local.

Tenues au Cercle de Kinshasa, ces assises ayant connu la participation de quatre-vingt (80) délégués du Gouvernement central, des Assemblées provinciales, des Gouvernements provinciaux, des Entités territoriales décentralisées (ETD) et de la Société civile représentant toutes les provinces poursuivaient cinq objectifs majeurs, à savoir :

- partager et consolider la vision des acteurs de la réforme de la décentralisation dans le cadre légal existant ;
- débiter un débat sur les stratégies innovantes d'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement dans le cadre de la réforme en cours ;
- élaborer conjointement des recommandations pour rendre la réforme de la décentralisation plus effective ;
- partir des recommandations reprises dans la note d'orientation sur l'état d'avancement du processus de décentralisation ; et
- encourager et renforcer la coopération entre les partenaires techniques et financiers et les acteurs gouvernementaux de la RDC par l'organisation conjointe d'un séminaire sur un thème d'intérêt commun qui est la décentralisation.

Pour y parvenir, il a été adopté une approche méthodologique participative incluant les exposés des experts, les débats en plénière et en carrefours, suivis de la mise en commun avant l'adoption des recommandations. Ces différentes péripéties ayant marqué le colloque ont débouché sur l'adoption d'une déclaration finale, assortie de quelques recommandations prioritaires.



Le présent rapport se propose de passer les étapes ainsi résumées en revue, les unes après les autres, avant de tirer une brève conclusion. Il est accompagné de quelques annexes comprenant la déclaration finale du colloque et quelques recommandations à l'intention du Gouvernement central, des Gouvernements provinciaux, des partenaires techniques et financiers et de la Société civile.

## **II. Résumé des exposés et des débats**

Au total, treize exposés suivis de débats ont été développés au cours du colloque. Ils ont porté tour à tour sur les défis de la décentralisation, le développement économique et local et la redevabilité de l'Etat aux besoins du citoyen.

### **1/ Les défis de la décentralisation**

Le premier jour du colloque, quatre communications ont été données successivement par le Professeur Jean-Louis Esambo Kangashe de l'Université de Kinshasa, Monsieur Yves Birere, le Docteur Bruno Kaimwa et Monsieur Makolo Djibikilayi, coordonnateur de la CETAD. Elles étaient destinées à clarifier les concepts de base utilisés tout au long du colloque et de cerner les enjeux et défis y afférents.

Pour le Professeur Jean-Louis Esambo Kangashe, soutenu par Monsieur Makolo Djibikilayi, le concept de la décentralisation renvoie au processus de transfert des compétences, des charges et des responsabilités du pouvoir central aux entités locales. Cette définition présente l'avantage d'insister sur les charges et responsabilités devant contrebalancer les compétences des entités territoriales décentralisées que celles-ci ont tendance à mettre en exergue.

Dans le processus de sa mise en œuvre en RDC, la décentralisation est confrontée à une série de défis communs et spécifiques au pouvoir central, aux institutions qu'il a mises en place à cet effet, aux provinces et aux entités territoriales décentralisées.

Selon le Professeur Jean-Louis Esambo, les défis communs sont liés aux comportements des animateurs des institutions, aux textes juridiques relatifs à la décentralisation et à l'appropriation de la décentralisation par ses bénéficiaires. S'agissant des comportements des animateurs des institutions, il s'est demandé s'ils sont dignes des agents de développement qu'ils sont censés être. Abondant dans le même sens, Monsieur Yves Birere s'est demandé si la décentralisation est perçue, par tous les acteurs, comme une priorité nationale. Dans le même ordre d'idées, Monsieur Kapenda qui a déploré le fait que les mêmes discours soient tenus depuis huit ans, au sujet des défis de la décentralisation.

De manière spécifique, un certain nombre de défis liés au pouvoir central ont été identifiés. Outre le retard dans l'adoption des lois sur la décentralisation évoqué par le Professeur Jean-Louis Esambo, Monsieur Yves Birere a stigmatisé le manque de



leadership du Ministère en charge de la décentralisation, singulièrement dans le fonctionnement des institutions mises en place en vue de la mise en œuvre de celle-ci.

A en croire le même intervenant, les défis auxquels, à leur tour, ces institutions sont confrontées se ramènent, entre autres, à l'absence de réunion de coordination des activités et d'harmonisation des approches ainsi qu'aux conflits de compétence.

En ce qui concerne les entités de base que constituent les communes, les secteurs et les chefferies dont l'organisation et la gestion conditionnent le développement du pays, le Docteur Bruno Kaimwa, s'inspirant de l'expérience du Botswana et du Ghana, a insisté d'une part, sur la nécessité de veiller à la qualité de leurs institutions et de leurs animateurs et, d'autre part, celle de la transformation des mentalités de la population appelée à assumer une triple identité à la fois locale, provinciale et nationale. Abordant la question du transfert des compétences sectorielles du pouvoir central aux ETD, Monsieur Makolo Djibikilayi a commencé par passer en revue ce qui a été réalisé avant d'identifier ce qui ne l'est pas encore. Selon lui, les réalisations en matière de transfert des compétences spécifiques se déclinent de la manière suivante :

- la mise en place du comité interministériel de pilotage de la décentralisation comme un dispositif institutionnel chargé de transfert des compétences ;
- la coopération interprovinciale pour la création de l'Association des provinces de la RDC ;
- la mise en place d'une stratégie nationale de transfert des compétences, ressources et charges ;
- le chronogramme de mise en œuvre de la stratégie ;
- l'organisation d'un atelier en 2013 pour l'adoption d'une feuille de route sur la stratégie nationale ;
- l'adoption de la loi sur les finances publiques ; et
- l'ordonnance-loi de 2013 déterminant l'assiette fiscale pour les provinces et les ETD.

S'agissant des défis qui restent à relever, il a souligné que l'agenda de la mise en œuvre de la décentralisation n'a pas été respecté, particulièrement dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'agriculture. Parlant spécifiquement des chefferies, le Professeur Mwayila Tshiyembe a soutenu qu'un des défis majeurs auxquels elles sont confrontées tient au fait que, par la faute du législateur, les chefs gouvernent au lieu de se contenter de régner. Ce qui entraîne des conséquences néfastes sur le développement économique local.

Comme on peut le constater, le processus de mise en œuvre de la décentralisation est confronté à plusieurs défis à la fois d'ordre culturel, juridique, institutionnel et financier. Sur le plan culturel, la notion de la décentralisation n'est pas comprise de la



même manière par les différentes parties prenantes à sa mise en œuvre. En outre, considérée comme une priorité pour les uns, elle ne l'est pas nécessairement pour les autres.

L'une des conséquences de cet état de choses est le retard pris dans l'adoption des lois nécessaires à la décentralisation. Il en va de même de quelques imperfections qui caractérisent celles qui l'ont déjà été.

A cela s'ajoute le disfonctionnement des institutions mises en place pour la mise en œuvre de la décentralisation.

## 2/Le développement économique local

Au centre de la deuxième journée de l'atelier, le développement économique local a été abordé sous quatre angles portant sur sa notion et ses expériences pratiques ; la mobilisation des ressources nécessaires ; la décentralisation financière et le cadre juridique y relatif.

Selon Monsieur Jean-Denis Miala, le développement économique local est un processus par lequel les gens se donnent un ensemble d'institutions pour mettre en valeur, collectivement et individuellement, des ressources sur un territoire donné. Autrement dit, pour une bonne appréhension de ce concept, il y a lieu de porter l'attention sur les trois paramètres suivants :

- un lieu d'intervention ;
- l'utilisation des ressources locales ; et
- l'intégration des dimensions du travail.

En guise d'illustration, l'orateur a évoqué deux expériences de développement économique local, le premier portant sur l'entrepreneuriat local dans le bassin du Fleuve Sénégal et le second tiré du territoire de Walikale. Si la première a été couronnée de succès se traduisant, entre autres, par la création des routes et l'autonomisation des femmes, la seconde, en revanche, s'est soldée par un échec.

L'exposé ainsi résumé a suscité une série d'interrogations dont les suivantes :

- Quelle est l'approche du développement local qui cadre avec la situation de la RDC ?
- Le développement local est-il une stratégie d'amélioration du bien-être ou seulement une affaire des pays pauvres ?
- Quelle stratégie du développement local que l'orateur propose pour la RDC ?
- Quels sont les outils du développement local ? le plan de développement est-il toujours valable ?



- Que dire des communautés locales de développement ?
- A quelle autorité relèvent les acteurs locaux et les ressources locales des entreprises de Walikale ?

Au sujet des approches du développement local, l'orateur a préconisé une symbiose entre les deux tendances disponibles. Quant aux outils à utiliser pour la promotion du développement local, il a indiqué qu'il y a des hésitations entre les communautés locales de développement et les conseils des ETD. Cependant, ces deux instruments ne sont pas synonymes.

Quelles sont les recettes à la disposition des entités locales soucieuses de leur développement local ? Telle est la question à laquelle l'exposé de Monsieur Emmanuel Kasongo s'est efforcé de donner des éléments de réponse en deux temps. Dans le premier temps, il s'est agi de circonscrire le cadre juridique des finances publiques locales et dans le second, c'est l'application dudit cadre juridique qui a retenu son attention. A suivre l'orateur, le cadre juridique des finances publiques locales est constitué de la Constitution (articles 171, 174 et 175) et de la Loi organique n° 08/015 du 7 octobre 2008 portant organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées (article 104). De la lecture de ces instruments juridiques, il y a lieu de retenir les idées forces suivantes :

- une autonomie obtenue du pouvoir financier central ;
- une adaptation du contenu de la nouvelle fiscalité locale ;
- un accroissement des libertés dans la répartition des ressources ;
- une démocratisation accrue du contrôle ;
- une part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40% à retenir à la source ; et
- une loi fixant la nomenclature des autres recettes et les modalités de leur répartition.

En pratique, les constats de Monsieur Kasongo se déclinent de la manière suivante :

- la compétitivité des régies financières provinciales avec quelques réalisations concrètes ;
- la faible capacité d'extraction des recettes ;
- l'irrégularité et l'inexistence de la rétrocession ;
- l'absence de la caisse nationale de péréquation ;
- la vétusté des taxes et impôts locaux ; et
- le banditisme ou gangstérisme fiscal.

Comme on peut le constater, c'est surtout en matière financière qu'on touche du doigt la faible appropriation, par les différentes parties prenantes, de la dynamique de la décentralisation. C'est ici que se trouve, également, le goulot d'étranglement le plus important du processus de développement économique local.



De là, la nécessité de l'approfondissement de la matière à laquelle a contribué l'exposé de Monsieur Ngindu Vendu Kanyama. Sous le thème de « Décentralisation financière : cas des ETD » qui a été articulé autour de quatre points portant tour à tour sur le contexte de la décentralisation financière, l'état des lieux des finances publiques locales et l'expérience des ETD en la matière et quelques recommandations.

Selon l'orateur, la décentralisation financière trouve son fondement juridique dans la Constitution. Elle comprend quelques points forts contrebalancés par quelques points faibles. Après avoir analysé l'expérience en la matière de quelques ETD, il a émis le vœu que la fiscalité locale soit construite et qu'elle soit complétée par un système de rétrocession transparente, sans oublier un mécanisme national de péréquation.

L'exposé de Monsieur Baby Wangu, portant aussi sur les finances publiques des ETD, est revenu sur le cadre juridique dont il a dégagé les charges et les dépenses de celles-ci, leur gestion et le contrôle auquel elle est soumise.

Selon l'orateur, le cadre juridique des finances publiques des ETD comprend la Constitution, la loi relative aux finances publiques, l'édit budgétaire et la décision budgétaire concernant les finances des ETD. A en croire le même intervenant, la gestion des finances publiques locales consiste dans l'exécution des édits et des décisions budgétaires concernant les ETD tandis que son contrôle comprend trois dimensions : administratives, politiques et judiciaires.

### **3/Redevabilité de l'Etat aux besoins du citoyen**

Ce thème a été abordé sous trois angles portant successivement sur les approches de la participation citoyenne sensible au genre dans le contexte du développement local, les expériences de participation de la Société civile et le budget participatif.

Dans son exposé sur les approches de participation citoyenne sensible au genre, le Professeur Venance Opanga a commencé par circonscrire la notion de participation. Il en a, par la suite, dégagé les principes fondamentaux, les formes, les niveaux, les domaines ainsi que les avantages et les inconvénients.

Plus pratique encore, Monsieur Djamba a articulé son intervention autour de trois points dont le premier a été consacré à la notion de la Société civile, le deuxième aux différents niveaux de la Société civile congolaise et le troisième, enfin, aux actions de plaidoyer de REJED en faveur de l'amélioration de la transparence budgétaire.

Selon lui, la Société civile congolaise comprend quatre niveaux, à savoir :



- les associations ;
- les réseaux d'associations ;
- les cadres de concertation d'associations ; et
- les cadres de concertation de la société civile.

### **III. Les travaux en carrefours**

En plus des exposés des experts et des débats auxquels ils ont donné lieu, le colloque était marqué par des travaux en carrefours. C'est dans ce cadre que les participants ont surtout apporté leur contribution aux échanges et que les recommandations ont été formulées et adoptées.