

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire

R D C

**Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la
Décentralisation (CSMOD)**

01 Juillet 2009

Sommaire

I. ETAT DES LIEUX DU CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION.....	4
1.1 Rappel historique des expériences de la décentralisation en RDC	4
1.1.1 La multiplicité des changements	4
1.1.2 L'écart entre les textes et les faits	5
1.2 Evolution du contexte institutionnel et cadres de référence.....	6
1.2.1 Le processus de rétablissement de l'Etat de droit.....	6
1.2.2 La Constitution	6
1.2.3 Les programmes de gouvernement.....	7
1.2.4 Les principaux résultats et recommandations du forum national sur la décentralisation	8
1.2.5 Les principales lois organiques de la décentralisation	9
1.3 Acquis et insuffisances	10
1.3.1 Acquis.....	10
1.3.2 Faiblesses.....	11
1.4 Enjeux et défis	11
1.4.1 L'appropriation sociale et politique de la décentralisation	12
1.4.3 Une stratégie de financement appropriée aux nouvelles compétences transférées	12
1.4.4 Un programme ciblé de renforcement des capacités	12
1.4.5 Des mécanismes simples et efficaces pour la coordination et le suivi.....	13
II. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE.....	14
2.1 Objectifs.....	14
2.1.1 Objectif général	14
2.1.2 Objectifs spécifiques.....	14
2.1.3 Horizon du cadre stratégique	15
2.2 Les principes directeurs et les grandes options	16
2.2.1 Les principes directeurs pour la mise en œuvre de la décentralisation	16
2.2.2 Les options de la décentralisation.....	17
1. Vision unitaire du développement du territoire.....	17
2. Niveaux de décentralisation clarifiés	18
3. Politique de déconcentration cohérente avec la nouvelle politique de décentralisation	18
4. Transfert progressif des compétences et des ressources.....	19
5. Relations de partenariats entre l'Etat, les provinces et les ETD.....	19
2.4 Les axes stratégiques.....	20
2.4.1 Axe 1 : Appropriation effective du processus de décentralisation.....	20
2.4.2 Axe 2 : Transfert des compétences et des ressources suivant une démarche de progressivité	21
2.4.3 Axe 3 : Renforcement des capacités	21
2.4.4 Axe 4 : Développement des outils de planification et de gestion	22
2.4.5 Axe 5 : Harmonisation des processus de décentralisation et de déconcentration	22
2.4.6 Axe 6 : Coordination efficace entre l'Etat central et les provinces.....	23
2.4.7 Axe 7 : Financement de la décentralisation	23
III. MECANISMES DE FINANCEMENTS DE LA DECENTRALISATION	24
3.1 Mécanismes existants et prévus	24
3.2 Appuis des partenaires au développement au processus de décentralisation.....	26

IV. ORGANISATION ET ETAPES DE LA MISE EN ŒUVRE.....	26
4.1 Les acteurs de la mise en œuvre.....	26
4.2 Le cadre de mise en œuvre et de suivi de la décentralisation.....	29
4.2.1 Les cadres d'orientation, de pilotage et de suivi.....	29
1. La Conférence des Gouverneurs de Province (CGP)	29
2. Le Conseil National de Mise en œuvre et de suivi du processus de décentralisation (CNMD)	30
3. Le Comité Interministériel de Pilotage, de coordination et de Suivi de la mise en œuvre de la	
Décentralisation (CIPCSO).....	30
4. Les Conseils Provinciaux de la Décentralisation (CPD)	31
4.2.2 Les Structures de concertation, de coordination et d'appui-conseil	32
1. La Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD)	32
2. Les Cellules Techniques Provinciales d'Appui à la Décentralisation (CTPAD)	33
4.2.3 Cadre de dialogue et de coordination avec les partenaires au développement	34
4.3 Les mécanismes de suivi et évaluation	37
4.4 Les conditions de réussite et les risques	38
4.5 Calendrier de mise en œuvre.....	40
V. ANNEXE	42
5.1 Cadre logique du CSMOD	42
5.2 Recommandations du Forum national de la Décentralisation Juin 2008	47
5.3 Rapport de l'atelier de validation du CSMOD Juin 2009	48

I. ETAT DES LIEUX DU CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION

1.1 Rappel historique des expériences de la décentralisation en RDC

L'histoire de la RDC est particulièrement riche d'expériences et d'enseignements en matière d'administration territoriale. Elle est caractérisée par deux aspects : la multiplicité des changements et l'écart entre les textes et la mise en œuvre.

1.1.1 La multiplicité des changements

Depuis la période coloniale, la RDC a mis en œuvre plusieurs modes d'organisation politique et administrative. Elle remonte fondamentalement à la réforme administrative de 1933. La fin des années cinquante et la première moitié des années soixante se caractérisent par une situation de relative démocratisation et décentralisation, particulièrement au regard de la situation prévalant dans la plupart des pays africains à la même époque. Les secteurs et les chefferies avaient été désignés entités administratives décentralisées dès 1957 alors que les villes et les communes l'ont été en 1959. Les provinces, villes, communes et secteurs disposaient d'assemblées délibérantes et comptaient des représentants élus au suffrage universel.

L'organisation territoriale d'avant l'indépendance était régie par 3 textes distincts mais complémentaires :

- Le territoire du Congo était divisé en Province, en districts et en Territoires, (arrêté royal du 29 juin 1933) ;
- Le Territoire était subdivisé en circonscriptions indigènes : Centres, Secteurs et ou Chefferies (décret du 10/05/1957) ;
- Les provinces comprenaient également les villes qui étaient subdivisées en communes régies par le décret du 26 mars 1957 et abrogé et remplacé par le décret du 13 octobre 1959.

Depuis l'accession du Congo à l'indépendance le 30 juin 1960 des réformes en cascade ont été opérées tant au plan politique qu'au plan administratif. Toutefois, la structure territoriale générale d'avant 1960 a subsisté. Mais au plan politique, la seconde moitié des années 60 voit apparaître le parti unique et disparaître les assemblées élues, alors que l'État central s'immisce en tout et partout. Ce mouvement s'amplifie, se radicalise, et se consolide en première moitié des années soixante-dix.

Devant les excès et les échecs de la centralisation et de la politisation à outrance de la gestion des affaires publiques, on a cherché à décentraliser à nouveau en seconde moitié des années soixante-dix. On a même osé quelques ouvertures timides en matière de démocratisation. C'est ainsi que la réforme initiée par la Loi 77/028 du 19 novembre 1977 et complétée par la Loi 78/008 du 20 janvier 1978 redonne la personnalité juridique aux villes et aux communes. Les conseillers municipaux et communaux sont à nouveau élus au suffrage universel direct. Ce n'est cependant qu'en 1982, par le biais de l'Ordonnance-Loi 82/006, que la décentralisation et la démocratisation des affaires publiques sont réellement relancées, bien que timidement. On redonne ainsi aux provinces (devenues régions en 1978) la personnalité juridique qui leur avait été retirée en 1967. On réinstalle les assemblées provinciales (régionales) en tant qu'organe délibérant. Une partie de leurs membres est nommée par le Président de la République alors que l'autre est composée de membres élus au second degré, par les représentants des conseils urbains. Néanmoins, le parti unique reste toujours omniprésent.

Puis est venue au début des années quatre-vingt-dix, le mouvement de libéralisation politique, avec ses promesses de décentralisation et de démocratisation. Faute cependant de pouvoir s'entendre et conclure, on est graduellement passé d'une situation d'instabilité politique à une situation carrément chaotique, et finalement à l'état de guerre. Avec l'arrivée au pouvoir du nouveau régime en deuxième moitié des années 90, et l'adoption du Décret-Loi 081 du 2 juillet 1998, on a centralisé à nouveau la gestion des affaires publiques.

Il faut attendre 1982 et plus tard en 1995 pour voir des nouvelles dispositions caractérisées par :

1. la suppression de la circonscription administrative « sous région/district » de la nomenclature circonscription territoriales.
2. le changement des appellations de certaines circonscriptions administratives : la zone urbaine redevient commune et la zone rurale redevient territoire, la localité est remplacée par le village. Le changement des titres de personnes placées à la tête des circonscriptions pour revenir aux appellations d'avant le 30 juin (premier bourgmestre et bourgmestre).
3. l'institution des organes exécutifs collégiaux des entités administratives décentralisées comme avant 1960 et jusqu'en 1969.
4. la ville de Kinshasa est désormais soumise au droit commun, elle n'est plus régie par une législation particulière.

Depuis 1977 jusqu'à ce jour, toutes les entités décentralisées fonctionnent comme des entités déconcentrées : plusieurs mesures d'application que nécessitait la mise en œuvre de la décentralisation territoriale consacrée par les lois et par les constitutions n'ont pas été élaborées, leur autonomie administrative et leur autonomie financière demeurent lettres mortes ; elles ne disposent pas des administrations décentralisées, leurs ressources financières sont fixées au moindre détail par le pouvoir central. Elles fonctionnent sans contrôle, sans impulsion, sans coordination ni arbitrage de la part du pouvoir central.

Le dysfonctionnement de l'administration territoriale et la non application des lois existantes pendant plusieurs années a entraîné plusieurs conséquences néfastes pour le développement du pays : la perte de confiance de la population dans les pouvoirs publics, le climat d'insécurité, la non application des textes, l'incivisme généralisé, le déficit remarquable de communication entre les administrations et les administrés, etc.

1.1.2 L'écart entre les textes et les faits

L'expérience du Congo en matière d'organisation et d'administration publiques se caractérise, en effet, par une divergence entre les textes et les réalités, sinon une contradiction entre la théorie et la pratique, une incompatibilité entre les volontés et les possibilités. Ainsi, le Congo *de jure* et le Congo *de facto* ont trop souvent et trop longtemps constitué deux mondes parallèles.

Les autorités locales en étaient réduites à jouer les rôles de sujets plus qu'acteurs. La décentralisation ne s'est pas traduite par un transfert effectif de pouvoirs et de moyens dans la gestion des affaires publiques locales.

Cette situation indique un manque de réalisme et de pragmatisme, une négation de la géographie, une négligence vis-à-vis des contraintes matérielles, et une insouciance à l'égard du bien-être des populations. S'il y a régulièrement eu un écart entre les textes juridiques et les réalités pratiques, c'est peut-être que l'on a souvent surestimé les capacités de l'administration centrale à organiser

et à gérer le pays, ou encore que l'on a sous-estimé la capacité de la société civile à s'organiser et à se gérer par elle-même et pour elle-même.

1.2 Evolution du contexte institutionnel et cadres de référence

1.2.1 Le processus de rétablissement de l'Etat de droit

La crise socio-politique ayant engendré la partition du pays a eu des effets désastreux sur la population et le tissu social : plusieurs milliers de morts, des sinistrés, des déplacés intérieurs et extérieurs, la destruction des infrastructures économiques et sociales et la dégradation des conditions de vie des populations. Un processus de paix et de réconciliation nationale a été engagé à la fin des années 90 pour être couronné en décembre 2002 par l'Accord Global Inclusif (AGI) et suivi par la mise en place d'institutions de transition. Cet AGI a permis de jeter les bases du processus de retour à une paix globale et durable et la réunification du pays ainsi que la création des conditions favorables pour le retour à un Etat de droit, animé par des institutions républicaines dans l'esprit de la cohésion nationale et de la reconstitution de l'économie du pays. Ce nouveau contexte sociopolitique, malgré certaines pesanteurs historiques du conflit et imperfections des pratiques en matière de bonne gouvernance, a favorisé l'émergence d'une nouvelle république animée par l'esprit de réconciliation nationale et le développement des institutions républicaines.

Après l'organisation des élections présidentielles et législatives en 2006, des élections provinciales ont eu lieu la même année ayant permis la mise en place des assemblées provinciales et des gouverneurs élus. Le passage de 11 provinces à 26 est prévu avant la fin de l'année 2010. Le gouvernement de M. Glzenga qui a pris ses fonctions en février 2007, s'est assigné comme objectif principal l'accélération du processus de parachèvement de l'architecture institutionnelle de la nouvelle Constitution en organisant les élections locales au cours de l'année 2009. Il a présenté le 24 février 2007, devant le Parlement son programme pour la période 2007-2011 qui s'inspire largement du DSCR et des cinq chantiers prioritaires du Président de la République. Le nouveau gouvernement, installé depuis octobre 2008, a réaffirmé cette orientation tout en mettant en avant dans son programme sa volonté d'accélérer le processus de mise en place des nouvelles Provinces et des ETD.

Au niveau des institutions démocratiques, le parlement tient maintenant régulièrement ses sessions, le DSCR a été complété par des DSCR provinciaux et les administrations provinciales se restructurent progressivement. Le gouvernement entreprend plusieurs initiatives pour régler le problème persistant de l'instabilité dans l'Est du Kivu. Les institutions de la nouvelle République sont en ordre de marche pour rétablir l'autorité de l'Etat central et affirmer les nouveaux pouvoirs des provinces. Toutefois, la lenteur dans l'ancrage des pratiques de gouvernance efficiente réside dans la survivance de certaines pratiques centralisatrices, le retard dans l'affirmation des institutions judiciaires et la médiocrité des moyens budgétaires des administrations publiques pour jouer efficacement leurs rôles.

Le Gouvernement, dans le cadre des grandes réformes institutionnelles et financières, entend inscrire le développement des provinces et la gouvernance locale dans ses priorités budgétaires pour créer les meilleures conditions de mise en place des Entités Territoriales Décentralisées (ETD) et le développement des provinces en vue d'améliorer le niveau de couverture des services publics de base et de promouvoir des économies locales plus dynamiques.

1.2.2 La Constitution

La Constitution de la troisième république, adoptée par le référendum du 18 février 2006, se distingue par l'option décentralisatrice dans l'organisation des institutions. Elle traduit la vision

consensuelle des principales forces politiques dans le mode de gestion des affaires publiques du pays. Elle a opté clairement pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires locales, après plusieurs décennies de centralisation excessive de tous les pouvoirs à Kinshasa et la gestion déléguée.

Tenant compte des limites et de déceptions engendrées par les différentes expériences de décentralisation, la nouvelle Constitution a délibérément mis les provinces au centre de tout le dispositif organisationnel des ETD. En effet, la nouvelle Constitution a fixé clairement dans son article 3 les catégories des Entités Territoriales Décentralisées que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Ces ETD disposent « de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques ». Les articles de 201 à 205 de la Constitution fixent les principales compétences de l'Etat et des provinces selon trois principes : compétences exclusives de l'Etat (36 compétences), compétences concurrentes du pouvoir central et des provinces (25 compétences) et compétences exclusives des provinces (29 compétences). La Constitution a laissé au législateur le champ d'interprétation dans le cadre de la préparation des lois organiques devant régir le mode de répartition des compétences dans les divers domaines selon les différents niveaux d'intérêt (national, provincial et local). Il en est de même pour la nature et la portée juridique de différents rapports entre d'une part l'Etat central, les provinces et d'autre part entre les provinces et ses ETD.

Le transfert des compétences voulu par la Constitution devrait se traduire par des transferts de ressources financières sous forme de rétrocession des recettes nationales du budget de l'Etat de 40% au profit des provinces.

Ainsi la nouvelle Constitution a bien délimité le champ des compétences de l'Etat Central et des provinces tout en laissant aux lois organiques le soin de préciser les modalités de mise en œuvre et d'apprécier les résultats.

1.2.3 Les programmes de gouvernement

Le gouvernement lors de la présentation de son programme d'action 2007-2011 au mois de février 2007 a précisé ses choix stratégiques en matière de gouvernance en mettant en exergue les axes prioritaires sur : i) la consolidation de la paix et l'unité nationale ii) la restauration de la bonne gouvernance iii) la poursuite de la réforme administrative et de la décentralisation iv) le renforcement de la diplomatie et de la coopération internationale et v) la consolidation de la croissance et de la stabilité macro-économique.

La restauration de la bonne gouvernance en RDC s'articule autour de trois axes principaux :

- la restauration de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire à travers le fonctionnement efficient des institutions issues des différentes élections et la réussite du processus de décentralisation ;
- La lutte contre l'impunité et la garantie de séparation des pouvoirs entre les institutions qui seront le gage d'un développement de nouvelles pratiques de gouvernance et de raffermissement de l'Etat de droit ;
- la lutte contre la corruption, la malversation et l'iniquité en renforçant les actions de renforcement des capacités de tous les organes, d'audit, de contrôle et de sanctions.

Le nouveau gouvernement qui a présenté son programme à l'Assemblée Nationale le 30 octobre 2008 a réaffirmé avec force sa volonté de consolider le processus de refondation de l'Etat, la reconstruction du pays dans le cadre des cinq chantiers du pays et l'amélioration des conditions de vie des populations en améliorant la qualité des services publics.

En matière de décentralisation, les priorités du gouvernement sont :

1. l'élaboration et la promulgation des textes réglementaires pour la mise en œuvre de la décentralisation complétant les trois lois organiques adoptées en octobre 2008 ;
2. le transfert effectif des charges aux provinces concernant les compétences exclusives ;
3. l'institution de la fonction publique provinciale et locale ;
4. la recherche de financements en vue de l'organisation des élections locales et la préparation du passage de 11 à 26 provinces ;
5. le renforcement des capacités des provinces et des ETD ;
6. la modernisation du cadre juridique de la Fonction Publique (finalisation des projets de textes sur le statut général, l'organisation et le fonctionnement des services publics centraux, provinciaux et locaux ainsi que les statuts particuliers et spéciaux).

1.2.4 Les principaux résultats et recommandations du forum national sur la décentralisation

Dès janvier 2007 et après l'installation des assemblées provinciales, le gouvernement central a commencé à réfléchir sur la meilleure démarche à adopter pour approfondir et clarifier les grandes options fixées par la Constitution pour rendre la décentralisation plus effective. Après plusieurs échanges et notes d'orientation, un consensus national s'est dégagé pour organiser un forum national sur la décentralisation. Deux objectifs ont été assignés à ce Forum :

- permettre une meilleure appropriation du processus de décentralisation par tous les acteurs (Etat central et Provinces) en dégagant une vision partagée sur la stratégie de mise en œuvre ;
- Faire des recommandations sur les actions prioritaires à mener et les mécanismes de financements alternatifs permettant l'élaboration des textes organiques permettant aux Provinces et aux ETD de remplir leurs missions en matière de développement local et de gestion efficiente des services publics dans les provinces.

Un dispositif technique et organisationnel a été mis en place pour préparer les documents techniques portant sur les compétences, le partage de ressources et le cadre institutionnel de pilotage de mise en œuvre. Des commissions interministérielles et des groupes techniques de travail ont été mis place pour l'élaboration d'un ensemble de documents devant servir dans un premier temps à engager le dialogue avec toutes les provinces. Cette dynamique a permis d'organiser des ateliers provinciaux sur le contenu et la portée de la décentralisation et elle a ouvert des espaces de coordination entre les ministères techniques sur les questions de transfert des compétences partagées et les mécanismes de partage des ressources financières. Ce processus a permis l'élaboration de documents de base pour l'organisation du forum national.

C'est dans ce contexte que le Ministère de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Sécurité avec le soutien des partenaires au développement et sous le haut patronage du Premier Ministre a organisé le forum national sur la décentralisation les 3, 4 et 5 octobre 2007. Plus de 300 délégués représentant le Gouvernement central, l'Assemblée nationale, le Sénat, les Assemblées provinciales, les Gouvernements provinciaux, les organisations de la société civile, les chefs coutumiers, les partenaires techniques et financiers ont participé à ces assises.

Le Forum a été un grand moment de dialogue, de concertation entre les forces vives du pays, impliquées dans la mise en œuvre de la décentralisation. La démarche participative et concertée a permis d'obtenir plusieurs résultats importants. Les options proposées à l'issue des travaux reflètent la volonté commune des acteurs de bâtir étape par étape une décentralisation maîtrisée et susceptible de changer graduellement le quotidien de millions de congolais dans le court et moyen termes.

Plusieurs recommandations ont été formulées à l'issue du forum. Parmi celles-ci, il y a :

- L'élaboration d'un Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation (CSMOD) avec des axes stratégiques précis. Le Forum a validé une esquisse de ce document, qui comporte six axes stratégiques ;
- L'adoption de la loi sur la décentralisation cohérente et ambitieuse, dans les meilleurs délais, pour créer les meilleures conditions de fonctionnement des provinces et de mise en place des ETD ;
- L'approfondissement des analyses financières sur les options techniques à privilégier pour garantir le transfert des 40 % aux provinces et promouvoir un système financier viable pour les ETD ;
- L'élaboration d'un plan national de communication avec une composante provinciale en vue d'une réelle appropriation des enjeux de la décentralisation par les populations du pays.
- L'organisation des élections locales au niveau des ETD.

L'ensemble des travaux du forum a permis aux députés de saisir de la complexité et des pistes de solutions en matière juridiques et financières dans l'élaboration des lois organiques sur la décentralisation.

1.2.5 Les principales lois organiques de la décentralisation

Sur la base de la Constitution, des résultats du Forum National de la Décentralisation et de travaux de ses commissions, le Parlement a adopté en octobre 2008 trois lois organiques :

- Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ;
- Loi n°08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province ;
- Loi n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

Deux autres lois sont en cours de préparation relatives i) aux finances publiques de l'Etat central et ii) aux budgets des provinces et des ETD. Elles seront examinées et adoptées par l'Assemblée Nationale au courant de l'année 2009.

La loi portant sur les principes de la libre administration des provinces précise que :

- Les Entités Territoriales Décentralisées dotées de la personnalité juridique sont : 1) la ville en communes, 2) la commune en quartiers et/ou en groupements incorporés, 3) le territoire en communes, secteurs et/ou chefferies, 4) le secteur ou chefferie en groupements et 5) le groupement en villages ;
- Les Entités Territoriales Déconcentrées, dépourvues de la personnalité juridique, sont : 1) le Territoire, 2) le Quartier, 3) le Groupement, et 4) le village ;
- Les institutions provinciales sont l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial (organe exécutif de la province) ;
- Le gouvernement provincial est composé d'un gouverneur (élu par l'assemblée Provinciale), d'un vice-gouverneur (élu) et des ministres provinciaux (maximum 10) ;

- Le gouverneur est le chef de l'exécutif de la province et il dispose de l'Administration publique en province. Tous les services publics provinciaux et nationaux en province sont placés sous son autorité ;
- Les comptes des provinces et ceux des ETD sont soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes ;
- La clé de répartition du produit des taxes d'intérêt commun entre les provinces et les ETD est fixée par la législation, après avis de la conférence des Gouverneurs de province ;
- La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40 % et retenue à la source.

La loi sur la Conférence des Gouverneurs de province précise que la Conférence des Gouverneurs est « une instance de concertation et d'harmonisation entre le pouvoir national et les gouverneurs de province » ayant les compétences pour émettre des avis et formuler des suggestions sur la législation à édicter. Cette conférence est composée du Président de la République, du Premier Ministre, du Ministre de l'Intérieur et des Gouverneurs de province.

La loi portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces indique que la province est subdivisée en villes et territoires. Elle précise, dans une première partie, les attributions et le fonctionnement des ETD et dans une seconde partie les rapports des ETD avec la province et l'Etat. Le gouverneur de province exerce la tutelle sur les actes des ETD et il peut déléguer cette compétence à l'Administrateur du Territoire. Ce contrôle s'exerce a priori pour huit (8) actes (budget, créations des taxes, etc.) et a posteriori pour le reste des actes des ETD. La loi prévoit dans son article 101 une réunion annuelle entre le Gouverneur et les chefs des exécutifs des ETD en vue d'une meilleure concertation et d'harmonisation des leurs actes et actions. La Province appuiera les ETD, à travers ses services techniques (planification, budget, T.P, etc.), dans la mise en œuvre de leurs compétences décentralisées. En matière de ressources entre ETD, la répartition sera fonction de capacité de production, de la superficie et de la population.

1.3 Acquis et insuffisances

Les déficits accumulés en matière de gouvernance en RDC ont eu des effets désastreux sur les populations, l'intégrité territoriale et le tissu social : des guerres ayant entraîné plusieurs milliers de morts, des provinces échappant au contrôle de l'Etat central, instabilité des institutions et le pillage des richesses nationales. La signature des Accords de paix entre tous les mouvements armés et les partis politiques a enclenché une dynamique nouvelle qui a permis le lancement d'un programme d'intégration de différents mouvements armés dans les forces de défense et dans la police, l'organisation d'un référendum constitutionnel, des élections législatives, présidentielles et provinciales en 2006. La mise en place des institutions démocratiques issues de ces élections est une étape décisive dans la restauration de la paix et l'instauration d'un Etat unifié et de droit. Elle a permis la conception et le début de la mise en œuvre du DSRP en vue de promouvoir le bien-être des tous les congolais dans un Etat refondu offrant des conditions de sécurité et des opportunités de création de revenus pour toutes les catégories de la population.

1.3.1 Acquis

L'adoption de la nouvelle Constitution, le programme du premier gouvernement et celui du nouveau gouvernement, les élections provinciales suivies par les élections des gouverneurs, la tenue du forum national de la décentralisation du mois d'octobre 2007 et l'adoption de trois lois organiques régissant le mode de fonctionnement des provinces et des ETD constituent les principaux acquis du processus démocratique en RDC de ces deux dernières années. Des nouvelles pratiques de gouvernance et de gestion des affaires publiques au niveau des provinces,

basées sur la primauté du droit et la transparence dans la gestion se mettent en place progressivement sur l'ensemble du territoire, malgré certaines difficultés et l'instabilité dans le Nord et Sud Kivu.

1.3.2 Faiblesses

Parmi les problèmes et insuffisances qui pourraient aggraver les risques de réussite de la décentralisation, il y a :

- La persistance de l'insécurité dans l'Est du pays et la non résolution des conflits locaux/régionaux dans cette zone fragilisant les efforts du gouvernement dans le respect de l'intégrité territoriale de la RDC ;
- la très faible appropriation des éléments de débat sur la décentralisation par les populations locales et les assemblées provinciales nouvellement élues ainsi que par tous les acteurs locaux de la décentralisation ;
- la lenteur du rétablissement de l'esprit citoyen et du civisme fiscal en raison de la mauvaise qualité des services publics de base offerts aux populations ;
- l'inachèvement de l'arsenal des textes juridiques, réglementaires et financiers devant mieux préciser les modes de fonctionnement des ETD et leurs rapports avec les provinces et l'Etat central ;
- la forte centralisation des pouvoirs de décisions des administrations et le manque de capacités suffisamment outillées pour accompagner le développement des ETD ;
- Le manque de culture de rendre compte de la gestion des fonds publics laissant les populations sceptiques sur l'action publique d'une façon générale ;
- L'injustice, l'impunité, la corruption, le trafic d'influence au sein de l'administration publique sont autant de maux qui continuent de ronger l'administration publique ;
- La faible implantation dans les provinces des cours et tribunaux, particulièrement des tribunaux de paix, et l'affectation inadéquate des juges dans le monde rural ;
- La faiblesse de la volonté politique dans la mise en œuvre du processus de décentralisation se traduisant par le manque de ressources budgétaires de l'Etat central allouées aux actions devant faciliter la mise en place de tous les outils nécessaires ;
- La lenteur dans l'élaboration de la loi financière et budgétaire devant faciliter le fonctionnement efficient des provinces et des ETD ;
- La faiblesse des allocations versées aux Provinces à titre des 40 % des recettes à caractère national ainsi que le non versement aux ETD par les Provinces des quotités qui leur reviennent.

1.4 Enjeux et défis

La dynamique de réconciliation nationale visant le développement d'un Etat fortement décentralisé, malgré la persistance de plusieurs imprécisions et insuffisances a créé beaucoup d'espoirs et d'attentes. Le principal défi pour le gouvernement est de parvenir à mettre en œuvre la décentralisation selon un calendrier précis et réaliste tout en veillant à l'unité du pays et à la cohésion nationale. Il s'agira d'éviter que le processus n'en reste pas au stade des vœux et des textes et que sa mise en œuvre se concrétise par l'amélioration du cadre de vie des populations locales.

Le gouvernement dans le cadre de sa nouvelle politique de décentralisation, aura à relever certains défis majeurs pour réussir le processus de décentralisation :

- l'appropriation sociale et politique de la décentralisation à travers des mécanismes participatifs impliquant tous les acteurs ;

- les transferts de compétences et des ressources selon une démarche de progressivité en vue d'approfondir les dispositions constitutionnelles sur le partage des ressources (humaines et financières) et des pouvoirs entre les différents niveaux des collectivités ;
- le financement de la décentralisation dans le cadre d'un ensemble d'instruments cohérents combinant la fiscalité locale, le système de rétrocession et le mécanisme national de péréquation (Caisse Nationale de Péréquation) pour les investissements visant à assurer un développement moins inégalitaire entre les provinces ;
- le renforcement des capacités des administrations centrales, des provinces et des ETD ;
- le pilotage du processus de décentralisation au niveau national et au niveau provincial.

1.4.1 L'appropriation sociale et politique de la décentralisation

L'implication et la mobilisation des populations, des assemblées provinciales et des administrations centrales et déconcentrées ne peuvent être acquises sans une réelle appropriation par ceux-ci du contenu et de la portée du processus. Les conclusions et recommandations du Forum national sur la décentralisation devront être mieux connus et diffusées en organisant une large **campagne d'information et de sensibilisation** à l'endroit des différents acteurs pour mieux préciser les blocs de compétences transférées avec les ressources correspondantes. Cette campagne d'information devrait concerner également les lois organiques sur la décentralisation. Cela devra se traduire par une stratégie de communication appropriée selon les spécificités socio-culturelles de chaque province.

1.4.3 Une stratégie de financement appropriée aux nouvelles compétences transférées

Les finances locales sont presque inexistantes et mal connues. Les financements se limitent principalement au paiement des salaires des fonctionnaires. Le financement des investissements est très marginal. Les capacités actuelles du budget de l'Etat sont encore insuffisantes pour rendre, à court et moyen terme, la décentralisation réellement effective. Des mécanismes de financement interne couplés avec les appuis des partenaires seront nécessaires pour permettre le parachèvement de la pyramide institutionnelle de la décentralisation. **Une stratégie à court, moyen et long terme** sera clairement définie pour inscrire les réformes et instruments budgétaires dans cette vision temporelle de la décentralisation. Une nouvelle loi financière est en cours de préparation ainsi qu'une autre loi sur l'assiette fiscale de la Province. Une autre loi portant sur la mise en place de la Caisse Nationale de Péréquation devrait être élaborée pour faciliter les investissements provinciaux et locaux. D'autres instruments peuvent être imaginés selon les réalités socio-économiques de chaque province.

1.4.4 Un programme ciblé de renforcement des capacités

La réussite du processus de décentralisation nécessite une masse critique de capacités techniques et managériales à plusieurs niveaux et dans toutes les structures pour concevoir les textes d'application, préparer les référentiels de planification et de budgétisation et faciliter le processus de transfert des nouvelles compétences. Elle passe aussi par des efforts gigantesques de formation des nouveaux élus provinciaux et locaux ainsi que par des mesures d'accompagnement pour mieux impliquer les populations dans l'appropriation du processus de décentralisation. Dans cette perspective, un **programme national de renforcement des capacités** des acteurs de la décentralisation et des structures de formation décentralisées au niveau des provinces devrait être mis en place pour accompagner la mise en place des ETD. Ce programme devrait prendre en compte plusieurs composantes en particulier les services provinciaux, communaux et les capacités des élus dans leur travail régulier de meilleure gestion des affaires publiques et d'amélioration de la qualité des services publics locaux.

1.4.5 Des mécanismes simples et efficaces pour la coordination et le suivi

Le processus de décentralisation met en jeu une diversité d'acteurs et de réseaux ayant des stratégies de pouvoirs convergents et divergents. La mise en commun des stratégies et la coordination verticale et horizontale sont importantes. L'interaction des initiatives de différents acteurs impose à la fois une **instance de pilotage au niveau national et des instances de coordination et d'harmonisation au niveau de chaque province. Des capacités d'appui-conseil au plan national et au niveau des provinces sont également nécessaires.** Ainsi, le pilotage national sera assuré par la Conférence des Gouverneurs de Province (CGP) et la coordination relèvera d'un **Comité Interministériel de Suivi de la mise en œuvre de la Décentralisation (CISD)** qui sera appuyé par la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD). Cette dernière jouera un rôle important dans cette phase charnière de parachèvement de l'arsenal juridique et financier de la décentralisation. Au niveau de chaque province, un Conseil Provincial de la Décentralisation (CPD) sera créé, selon l'esprit de l'article 101 de la loi n°08/016 portant l'organisation et le fonctionnement des ETD pour permettre à tous les acteurs de se concerter annuellement sur les avancées et les limites du processus de mise en place et le fonctionnement des ETD. Il sera également créé une Cellule Technique Provinciale d'Appui à la Décentralisation (CTPAD) qui sera rattachée au cabinet du gouverneur de province. Son rôle est d'aider la Province dans sa mission d'accompagner les ETD dans la mise en place de leurs outils de planification, de budget et de gestion des services publics locaux.

Au niveau de l'Etat, les synergies d'actions qui seront entreprises par les provinces doivent être organisées par le ministère en charge de la décentralisation dans son rôle de chef de file tout en tenant compte du caractère transversal et de la complexité de la décentralisation. Le pilotage du volet technique associera certains ministères clés (finances, Plan, etc.) pour la mise en place d'instruments, d'outils et de méthodes adéquats et efficaces pour le pilotage et le suivi.

Au niveau des provinces, des ETD et de la société civile, les défis essentiels seront relatifs à une meilleure appropriation des objectifs de la décentralisation et du processus de la réforme ainsi qu'une plus grande implication de leur part en se fondant sur leurs réalités locales.

Au niveau des partenaires au développement, le véritable défi sera d'assurer la cohérence et la complémentarité de leurs interventions pour qu'ils puissent donner un appui efficace à la mise en œuvre de la décentralisation.

II. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE

La nouvelle politique de gouvernance que la décentralisation institutionnelle implique d'une part que l'Etat central redéfinisse ses rôles, son organisation et ses modes de faire et, d'autre part, les institutions provinciales et les ETD se mettent en place et s'organisent en vue d'assurer leurs nouvelles responsabilités. La décentralisation optée par la nouvelle Constitution intervient comme une rupture voulue de toutes les politiques fondées sur la centralisation des pouvoirs et les méthodes descendantes qui ont été entreprises depuis plusieurs décennies.

Mais ce processus directement lié à la refondation de l'Etat est complexe et difficile à mettre en œuvre parce que la résistance aux changements dans l'exercice des nouvelles compétences définies par la nouvelle Constitution est encore forte. Le processus de décentralisation concerne tous les acteurs du pays dans le cadre d'un changement fondamental des mentalités et des attitudes. Il induira toute une série de réformes concomitantes incontournables dans différents secteurs (réforme de l'administration centrale et déconcentrée, réforme de la gestion des finances publiques et de la fiscalité, réforme de la planification du développement, réforme de la fonction publique, transferts des compétences, etc.) qui appellent à leur tour le développement de nouveaux outils méthodologiques d'administration et de gestion des affaires publiques. La décentralisation remettra en cause des positions de pouvoir et de répartition des ressources qui vont forcément rencontrer d'importantes résistances. C'est dans ce cadre que la nouvelle stratégie de décentralisation de la RDC s'inscrit en vue de rendre, enfin, la décentralisation effective et porteuse de changements dans le mode de fonctionnement de l'Etat central, des administrations locales et provinciales.

Les axes et les activités à mener dans le cadre de la présente stratégie viseront à ce que la décentralisation soit un instrument de relance des économies régionales et locales et d'enracinement des valeurs démocratiques. L'option décentralisatrice de la Constitution ouvre de nouvelles perspectives pour jeter des bases solides pour promouvoir la libre administration des provinces et des ETD, dans le respect strict de l'unité nationale et l'intégrité territoriales.

2.1 Objectifs

2.1.1 Objectif général

La finalité de la mise en œuvre de la décentralisation est de contribuer à la promotion du développement humain durable et à la prévention de risques de conflits. Il s'agit également de créer les meilleures conditions de développement et d'enracinement de la démocratie locale.

2.1.2 Objectifs spécifiques

Les principaux objectifs spécifiques sont :

1. Parachever l'architecture institutionnelle prévue par la Constitution en organisant les élections locales et la mise en place des 15 nouvelles provinces ;
2. Créer les meilleures conditions juridiques et financières pour la mise en place des Provinces et des ETD ;
3. Développer des nouvelles pratiques démocratiques et de gestion des affaires publiques provinciales et locales selon les principes d'efficience, de transparence et d'équité ;
4. Mobiliser les ressources financières pour le développement des provinces et des ETD ;
5. Renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation ;

6. Assurer la coordination des actions et initiatives des acteurs de la décentralisation aussi bien au niveau national qu'au niveau des provinces ;
7. Développer et approfondir le dialogue entre le gouvernement et ses partenaires au développement sur la nouvelle politique de décentralisation et de financement de développement des provinces ;
8. Inscrire le développement des provinces et des ETD dans la vision de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;
9. Conduire les études et les réformes financières et budgétaires nécessaires au plan national et provincial de façon cohérente et complémentaire permettant une réelle transparence et efficience dans la gestion des affaires du pays ;
10. Promouvoir une nouvelle culture de participation citoyenne en impliquant les populations à tous les niveaux et dans toutes les séquences de développement local et de gestion des affaires publiques.

2.1.3 Horizon du cadre stratégique

Le cadre stratégique mettra en œuvre des nouvelles politiques sur une période de dix ans (2009-2019) et s'exécutera en deux phases.

La première phase (2009-2014) visera à relever les principaux défis suivants :

- Créer les meilleures conditions politiques, juridiques, budgétaires et financières pour les provinces et les ETD en vue de leur permettre d'assumer convenablement leurs missions dans l'impulsion du développement et la promotion de la démocratie locale ;
- Organiser les élections locales permettant le parachèvement de l'architecture institutionnelle de la décentralisation ;
- Mettre en place les 15 nouvelles provinces ;
- Elaborer et adopter les principales lois organiques et tous les décrets d'application pour permettre aux provinces et aux ETD de fonctionner dans un environnement juridique et budgétaire claire ;
- Mettre en place les structures de pilotage et de gestion du cadre stratégique de la décentralisation (conférence des Gouverneurs, espaces provinciaux de coordination des acteurs de la décentralisation, capacités d'appui-conseil, maîtrise d'ouvrage locale, etc.) permettant une mise en œuvre plus efficace et mieux appropriée par tous les acteurs ;
- Doter les provinces et les ETD d'instruments et d'outils de gestion pour faciliter la mise en œuvre de leurs programmes de développement et le développement des services locaux de qualité permettant un réel ancrage de l'identité des institutions provinciales et communales auprès des populations.

La seconde phase (2015-2019), sur la base des enseignements et leçons de la première phase, approfondira la décentralisation en mettant l'accent sur :

- La capitalisation et l'évaluation nationale du processus de décentralisation durant toute la décennie ;
- L'approfondissement de la décentralisation fiscale et financière permettant d'inscrire le développement des provinces et des ETD dans un environnement financier prévisible et durable ;
- Le développement des capacités managériales et de gestion des services provinciaux et locaux ainsi que celles des élus ;
- Le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage locale et de la coopération inter ETD pour des investissements porteurs de synergies de développement des économies locales ;

- Le développement de la coopération inter provinces, entre les ETD elles-mêmes et le jumelage avec des collectivités d'autres pays ;
- L'ancrage de pratiques participatives dans la conduite des affaires publiques locales.

2.2 Les principes directeurs et les grandes options

2.2.1 Les principes directeurs pour la mise en œuvre de la décentralisation

Pour concrétiser les orientations de la Constitution en matière de transferts des compétences et des ressources aux provinces en politique de décentralisation cohérente et efficace, il est important de définir une stratégie de mise en œuvre intégrant le court et le moyen terme en vue d'opérer des changements réels dans la gestion des affaires publiques locales.

La mise en œuvre s'appuiera sur les principes suivants :

♦ *La sauvegarde de l'unité nationale*

Il s'agira de préserver et consolider l'unité nationale en assurant le bon fonctionnement des trois niveaux de pouvoir selon une vision unitaire préservatrice de l'intégrité territoriale et de protection des droits humains.

♦ *La continuité de la vision partagée et recherche des solutions consensuelles*

L'esprit de dialogue dégagé lors du Forum national sur la décentralisation, organisé en octobre 2008, entre les Provinces et le Gouvernement Central devrait être préservé et prolongée pour mieux asseoir la vision partagée concernant le développement des provinces. Et tout problème ou différent devrait être résolu selon une approche consensuelle impliquant une concertation et une négociation entre le Gouvernement central et les Provinces. Cette orientation devrait également être observée entre les provinces et leurs ETD respectives.

♦ *La subsidiarité entre les différents niveaux de l'administration et des collectivités territoriales*

Le principe de subsidiarité devra régir les rapports entre les différents niveaux de l'administration (ministères et services déconcentrés, ministères et provinces) et entre les collectivités territoriales de différents niveaux (provinces, communes, villes, secteurs et chefferie) en vue de responsabiliser le niveau de décentralisation le mieux placé pour assurer la meilleure qualité de services au profit des populations.

♦ *La solidarité entre les provinces*

Ce principe consistera pour l'Etat, à travers des mécanismes et outils budgétaires, de lutter contre les disparités entre les provinces et les collectivités et de garantir l'égalité des chances entre les collectivités territoriales pour assurer le développement. Cela prendra plusieurs formes : la coopération inter provinces, projets communs, syndicats d'intérêts communs, etc. La Caisse Nationale de Péréquation sera l'instrument privilégié pour développer la solidarité territoriale permettant un développement moins inégalitaire entre les provinces.

♦ *La fongibilité des ressources*

Elle consiste en la mise en commun des ressources de l'Etat et des partenaires au développement pour le financement de la décentralisation. Il s'agira de promouvoir un système de financement transparent, cohérent et efficace pour permettre aux provinces et aux ETD de mettre en œuvre

leurs programmes de développement dans le cadre d'un système de planification de type participatif. Cela impliquera le suivi consolidé d'une matrice annuelle de financement de développement des provinces en vue d'apporter les ajustements nécessaires et de développer les synergies possibles.

♦ *Participation des populations dans la gestion du développement*

Les populations seront au cœur du processus de décentralisation aussi bien depuis le niveau de l'élaboration des plans de développement jusqu'à leur mise en œuvre. La décentralisation devra favoriser la prise en compte des intérêts et priorités du développement de chaque localité touchant toutes les catégories de la population (femmes, hommes, jeunes, groupes vulnérables, minorités ethniques, etc.) à travers des mécanismes participatifs et décisionnels en vue d'assurer l'implication de tous les acteurs locaux dans la gestion des affaires publiques locales. Des espaces de concertation et de prise de décision seront mis en place à plusieurs échelons pour permettre aux populations de participer dans les choix de leurs priorités de développement dans le cadre des plans provinciaux et locaux de développement. Les Objectifs de Développement du Millénaire (OMD) et les droits humains devront trouver leur traduction dans tous les référentiels de développement des provinces et des ETD.

♦ *Bon fonctionnement des institutions provinciales et communales (urbain et rural)*

Ce principe impliquera que les ETD se doteront d'une organisation administrative et technique interne efficace se traduisant d'une part par des réunions périodiques des organes de concertation et de prise de décisions ainsi que d'une coordination efficace des actions de développement et d'autre part par des capacités techniques d'offre de services de base de qualité et d'animation du développement.

♦ *Obligation de rendre des comptes*

Ce principe se traduira annuellement par la publication des comptes de gestion et d'évaluation participative des programmes de développement adoptés selon une démarche participative. Des systèmes de communication et d'affichage au public des comptes de la gestion annuelle des deniers publics par les élus seront développés en vue de garantir l'efficience dans l'utilisation des ressources et de rétablir la crédibilité de l' élu provincial et local aux yeux des populations.

Ces principes seront mis en œuvre dans le respect des options seront : une vision unitaire de développement du territoire, des niveaux de décentralisation réduits à deux, une politique de déconcentration concomitante au processus de décentralisation, une dynamique de transfert des compétences et des ressources, des mécanismes de financements efficaces et transparents, des relations de coopération/coordination entre l'Etat et les Provinces selon la nature des actes, des espaces de dialogue entre tous les acteurs et un cadre national de suivi et d'évaluation du processus de décentralisation.

2.2.2 Les options de la décentralisation

1. Vision unitaire du développement du territoire

Le gouvernement inscrira le développement des provinces et des ETD dans un processus de décentralisation effective qui devrait se démarquer clairement d'une décentralisation hybride pour donner les pouvoirs et les moyens aux élus locaux et provinciaux. Au même moment, le gouvernement affirmera le rôle et l'autorité de l'Etat central tout en respectant le principe de subsidiarité, dans le cadre d'un esprit de partenariat entre l'Etat central, les provinces et les ETD.

Le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MDAT) jouera son rôle d'appui-conseil, surtout en matière d'assistance juridique et administrative. Il devra assurer aussi la vision unitaire de la gestion du territoire et l'harmonisation des outils d'appui au développement des provinces, des villes, des communes, des secteurs et des chefferies. Cette vision se traduira dans certains documents stratégiques comme les DSRP provinciaux, les Schémas provinciaux d'aménagement du territoire et les instruments de gestion financière.

L'autorité des provinces s'exercera sur les champs de contrôle de la légalité des actes des ETD sans aucun exercice de subordination des responsables locaux. Un cadre provincial de dialogue et d'évaluation du processus de décentralisation, Conseil Provincial de la Décentralisation, sera créé au niveau de chaque province en vue de consolider les meilleures pratiques et de cerner les facteurs limitatifs au développement des ETD devant être débattues à la Conférence des Gouverneurs.

2. Niveaux de décentralisation clarifiés

Les niveaux de décentralisation, consacrés par la Constitution dans son article 3, distinguent deux niveaux :

- les provinces
- les Entités Territoriales Décentralisées (ETD) qui sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie.

Le gouvernement respectera cette orientation, tout en incitant les provinces à créer les meilleures conditions légales et financières pour le développement des ETD.

3. Politique de déconcentration cohérente avec la nouvelle politique de décentralisation

Le gouvernement effectuera une lecture croisée des textes régissant les services de base et la réglementation de certaines activités économiques au regard des nouvelles compétences des provinces et des ETD. L'objectif est de dégager une approche permettant de moduler le rythme des transferts de compétences et des moyens budgétaires selon la responsabilité de chaque catégorie des ETD. Le gouvernement de la RDC sera représenté au niveau des provinces par les gouverneurs qui auront toute l'autorité sur les services déconcentrés de l'Etat central.

Le gouvernement central et les gouvernements provinciaux mettront tous les moyens pour :

- réaliser une politique cohérente et efficace de la déconcentration des services techniques pour accompagner la décentralisation ;
- concentrer ses services déconcentrés principalement au niveau de chaque chef lieu des provinces et des Territoires ;
- assurer le redéploiement du personnel de l'Etat au profit des provinces et des ETD selon les nouvelles compétences transférées ;
- promouvoir de nouveaux rapports entre les services déconcentrés, les provinces et les ETD, basés sur l'évaluation annuelle des prestations à fournir ;
- assurer une réelle fonctionnalité des services déconcentrés grâce à des compétences techniques de qualité et des moyens conséquents pour leur permettre de jouer efficacement leurs rôles ;
- assurer le bon fonctionnement des services déconcentrés en garantissant leurs dotations financières de fonctionnement et la modernisation de leurs équipements ;
- parachever la réforme de la fonction publique et promouvoir une fonction publique provinciale et locale.

4. Transfert progressif des compétences et des ressources

Le gouvernement veillera à assurer le transfert des ressources correspondantes aux compétences transférées suivant des mécanismes simples et adaptés à la nature des dépenses des provinces et des ETD en application des dispositions de la Constitution et des lois organiques adoptées en octobre 2008 portant sur la libre administration des provinces et de fonctionnement des ETD.

Le gouvernement mettra tout en œuvre pour que la loi financière soit adoptée et mise en œuvre ainsi que la loi organisationnelle sur la nomenclature de l'assiette fiscale des provinces et des ETD et la loi sur la Caisse Nationale de Péréquation, au plus tard au mois d'octobre 2009. Il en est de même pour la loi organique portant organisation de fonctionnement et des services publics du Pouvoir Central, des Provinces et des ETD ainsi que la loi mettant en place la Fonction Publique Provinciale et Locale distincte mais complémentaire de la Fonction Publique Nationale.

5. Relations de partenariats entre l'Etat, les provinces et les ETD

Les problèmes de partenariat entre l'Etat Central et les Provinces sont réglés par les lois récemment adoptées. L'Etat doit veiller à :

- s'assurer que les lois sont respectées et appliquées sur l'ensemble du Territoire National ;
- préserver les droits légaux des citoyens contre les éventuels excès de pouvoir de la part des autorités locales et veiller au respect de principe d'égalité des citoyens devant la loi ;
- Protéger les deniers publics contre d'éventuels abus et déviations de toute nature ;
- Contribuer à assurer le maintien de l'équilibre macro-économique et financier à travers la consolidation des budgets provinciaux et locaux ;
- Mettre en place les services de contrôle administratifs en mettant en place des institutions judiciaires d'ordre administratif prévues par la Constitution ;
- Contribuer à assurer le maintien de l'équilibre macro-économique et financier à travers la consolidation des budgets provinciaux et ceux des ETD.

Les provinces seront soumises à deux types de contrôles :

1. contrôle de constitutionnalité : la Cour constitutionnelle aura toutes les prérogatives, selon les articles 160 et 161, pour statuer sur la conformité des lois provinciales en cas de recours ;
2. contrôle juridictionnel sur d'autres actes notamment sur les actes administratifs, sur les comptes et sur les autorités provinciales. Ce contrôle sera assuré par un juge en vue de conforter le principe de séparation des pouvoirs. L'article 154 de la Constitution institue un ordre de juridictions administratives, Conseil d'Etat et Cours et Tribunaux administratifs, pour les contentieux des actes administratifs des provinces. Le contrôle des comptes des provinces sera assuré par la Cour des comptes.

Pour les ETD, les nouvelles lois adoptées en octobre 2008 instituent un contrôle à priori (surtout pour les actes budgétaires et financiers) et un contrôle à posteriori. Leur tutelle pour les actes administratifs est assurée par le gouverneur de province. Le gouverneur peut déléguer cette compétence à l'Administrateur du territoire.

2.4 Les axes stratégiques

Les axes stratégiques qui vont guider la mise en œuvre du cadre stratégique de la décentralisation sont : l'appropriation effective du processus de décentralisation, la progressivité du processus, le renforcement des capacités, le développement des outils de planification, l'harmonisation de la décentralisation et la déconcentration, la coordination entre l'Etat central et les provinces et le financement de la décentralisation.

2.4.1 Axe 1 : Appropriation effective du processus de décentralisation

L'objectif général est d'informer et de sensibiliser la population congolaise tant du milieu rural que du milieu urbain sur la nouvelle organisation territoriale fondée sur la responsabilisation des provinces et les ETD dans la gestion de leur développement. Il s'agira d'impliquer l'ensemble des acteurs dans le processus de mise en œuvre de la décentralisation. Cette orientation se traduira par :

- la définition et la mise en place d'une stratégie de communication ciblée selon les groupes sociaux (femmes, hommes, jeunes, etc.) et catégories d'acteurs (Etat, Provinces et ETD) tant au niveau national qu'au niveau provincial et local ;
- l'organisation d'ateliers intra-provinciaux sur le contenu et la portée de la stratégie nationale de décentralisation ;
- la mise en place des mécanismes participatifs d'appropriation de la décentralisation ;

Les objectifs spécifiques de cette stratégie de communication sont :

1. Expliquer les objectifs, les enjeux, les défis et la portée de la décentralisation dans le développement de la démocratie locale et la consolidation de l'unité nationale ;
2. Vulgariser et diffuser la politique nationale de la décentralisation dans l'esprit de la nouvelle Constitution du pays ;
3. Éveiller l'attention des populations au développement des provinces et des ETD nouvellement installées ;
4. Provoquer le désir de participation et d'implication de tous les acteurs au projet politique de la décentralisation ;
5. Développer la culture de l'esprit citoyen responsable dans la valorisation des équipements collectifs et la préservation du milieu naturel ;
6. Entraîner l'adhésion et la responsabilisation de tous les acteurs de la décentralisation dans la mise en œuvre de la stratégie de développement des provinces et des ETD.

La stratégie de communication que compte mettre en place le gouvernement vise à changer les comportements et les attitudes de tous les acteurs de la décentralisation dans leur perception de la gestion des affaires publiques au niveau de l'Etat central et dans les provinces. Les activités à initier cibleront les rôles et responsabilités des populations, des administrations publiques et des élus dans le pilotage et la gestion de développement provincial et local. Elles viseront également à rendre fluide les flux de communication entre les acteurs de la décentralisation et à rendre la participation des populations plus effective dans la gestion des affaires locales.

La stratégie de communication privilégiera une approche de partenariat liant l'Etat central et les provinces visant à informer, aider, accompagner, former les acteurs nationaux (ministères), provinciaux (gouvernement provincial et assemblée provinciale) et locaux afin qu'ils soient plus acteurs que sujets du projet politique de décentralisation permettant d'inverser le mouvement de désintérêt de la gestion des affaires publiques et du recul de l'esprit citoyen.

Le gouvernement veillera à promouvoir des mécanismes participatifs suivant les différentes étapes de mise en œuvre de la décentralisation et dans le mode de gestion des ETD. Les processus participatifs sont des techniques de communication, de consultation et de véritables assises permettant la maîtrise des institutions provinciales et locales par les populations. Les principaux mécanismes participatifs qui seront mis en avant sont :

- le consensus politique sur les grandes réformes institutionnelles et financières touchant les provinces et les ETD dans le cadre de dispositifs de consultation et de dialogue entre l'Etat central et les provinces ;
- la coordination et la concertation entre tous les acteurs de la décentralisation au niveau provincial dans le cadre d'espaces définis par des textes juridiques ;
- le développement des systèmes de programmation locale de type participatif permettant aux populations de prendre part annuellement aux choix de développement de leurs localités sous forme de « Journées publiques de concertation et de dialogue ».

2.4.2 Axe 2 : Transfert des compétences et des ressources suivant une démarche de progressivité

Les objectifs du gouvernement seront les suivants :

- Assurer le transfert des ressources humaines liées aux compétences transférées ;
- Assurer le transfert des ressources budgétaires et fiscales ;
- Assurer le transfert du patrimoine du public de l'Etat (bâtiments et résidences) et celui du domaine privé de l'Etat (bâtiments générés par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat).

Ce processus de transfert des compétences sera accompagné par un transfert des ressources humaines dans le cadre de la réforme de la fonction publique. Une fonction publique locale sera promue pour permettre aux collectivités locales de disposer des ressources humaines compétentes. D'autres ressources humaines seront mises à la disposition des provinces et des ETD dans le cadre d'un nouveau partenariat entre l'Etat et les provinces.

L'Etat central garantira les ressources financières correspondant aux compétences transférées selon un système efficace qui assurera la prévisibilité des ressources et la transparence des flux financiers.

Enfin, durant le premier mandat des assemblées provinciales et des ETD, une étude d'évaluation du patrimoine sera réalisée en vue de transférer certaines parties du patrimoine de l'Etat aux provinces et aux ETD ainsi que les moyens nécessaires pour réhabiliter le patrimoine transféré.

2.4.3 Axe 3 : Renforcement des capacités

Le gouvernement, avec l'appui de ses partenaires au développement formulera un programme national de renforcement des capacités de la décentralisation couvrant à la fois les ressources humaines et les outils de gestion de développement des collectivités locales. Les principaux

bénéficiaires de ce programme seront les élus, les agents des provinces et des ETD, le personnel de certaines directions ministérielles et les organisations de la société civile.

Les objectifs visés sont :

- la mise en place d'un système d'appui technique et de conseil adapté selon les capacités de chaque catégorie d'acteurs de la décentralisation ;
- les capacités de formation des institutions spécialisées renforcées et décentralisées ;
- l'existence et la mise en œuvre d'un plan de formation initiale et continue ;
- les capacités de management des élus locaux développées et renforcées ;
- la participation permanente des acteurs locaux à l'animation du processus de décentralisation qui soit significative pour relever les différents défis d'amélioration du système de provision des services de proximité.

Les principales composantes de renforcement des capacités s'articuleront autour de :

1. développement des capacités provinciales des institutions de formation en vue d'assurer les programmes de formation en direction des acteurs de la décentralisation ;
2. organisation des modules de formation en direction des administrations provinciales, des ETD, des élus locaux et des populations ;
3. promotion de pépinières de formateurs au niveau des ETD permettant la généralisation rapide des activités de formation ;
4. capitalisation des expériences et diffusion des manuels de formation.

2.4.4 Axe 4 : Développement des outils de planification et de gestion

Dans le cadre du nouveau dispositif institutionnel de la décentralisation, le ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, en concertation avec les autres ministères techniques concernés (plan, budget et finances), développera des outils simples à l'usage des Provinces, des ETD et des élus locaux. Parmi ces outils, il y aura :

- les guides de planification (principalement Province, commune urbaine et Secteur)
- le manuel d'élaboration des budgets et des comptes de chaque niveau de collectivité
- le guide de l' élu local et du maire
- le manuel des procédures de passation des marchés publics pour les ETD
- le manuel de procédures et de gestion des fonds locaux de développement
- le manuel de gestion administrative et budgétaire pour les ETD

L'Etat, dans le cadre d'une loi, mettra en place un dispositif de délégations de pouvoirs et favorisera le développement des provinces en rendant les DSRP provinciaux opérationnels. Les services déconcentrés seront dotés de ressources humaines et matérielles suffisantes. Il s'agira pour l'Etat de pourvoir à une dotation conséquente en moyens matériels et humains des divers services techniques déconcentrés pour accroître leur fonctionnalité en vue d'accompagner efficacement la mise en place des provinces et des ETD.

2.4.5 Axe 5 : Harmonisation des processus de décentralisation et de déconcentration

Le gouvernement mettra tout en œuvre pour :

- rendre effective, au plus tard en 2009, la réorganisation des ministères et de leurs services déconcentrés conformément aux options stratégiques de la décentralisation ;

- opérer les mutations nécessaires de la fonction publique pour mettre en place la fonction publique provinciale dès 2010 ;
- adapter le découpage territorial des ministères techniques aux réalités des provinces ;
- mettre en place des espaces de concertation et de coordination entre les services déconcentrés et les services provinciaux.

Le gouvernement veillera à ce que les lois organiques sur la décentralisation soient accompagnées par des textes juridiques qui harmonisent les missions et attributions des services de l'Etat central et des services déconcentrés avec les nouvelles missions des provinces et des ETD. Les textes relatifs à la réforme de la fonction publique s'inscriront dans cette démarche d'harmonisation en vue de créer les synergies nécessaires à tous les niveaux et dans tous les secteurs. La nature et la portée des relations entre les services déconcentrés, les provinces et les ETD seront également définies dans le sens d'une combinaison de multiples options : mise à disposition, convention de services, maîtrise d'ouvrage déléguée, etc.

2.4.6 Axe 6 : Coordination efficace entre l'Etat central et les provinces

La réussite du processus de décentralisation dépendra, entre autres, de la volonté politique d'engager les réformes nécessaires de l'Etat, de l'efficacité des mécanismes de coordination des actions à engager et des structures de dialogue entre tous les acteurs. L'Etat central créera toutes les conditions politiques et juridiques pour favoriser le dialogue et les échanges sur les grandes questions touchant à la concrétisation des orientations de la Constitution en matière de décentralisation et de développement des provinces. Dans ce cadre, les mécanismes suivants seront introduits dans le dispositif juridique de la décentralisation :

- La Conseil National de la décentralisation, créé par décret du 26 mars 2008 comme instance politique suprême de pilotage de la décentralisation ;
- le Comité Interministériel de Suivi de la Mise en œuvre de la Décentralisation (CISMD) qui sera appuyé par la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD) ;
- la Conférence des Gouverneurs de Province, prévue par l'article 200 de la Constitution et régie par la loi n°08/15 du 07 octobre 2008, regroupera les gouverneurs de province, le Président de la République, le Premier Ministre et le ministre de l'intérieur (et le ministre de la Décentralisation et de l'aménagement du Territoire) pour émettre des avis et formuler des recommandations sur les politiques publiques du pays en matière de décentralisation et de sécurité ;
- le Conseil Provincial de la Décentralisation à mettre en place rapidement dans le cadre de l'esprit de la loi n° 08/16 du 07 octobre 2008 (article 101) servira d'espace de dialogue entre, les élus provinciaux et les élus locaux (commune, secteur, etc.) pour apprécier et évaluer annuellement les avancées et les difficultés de mise en œuvre des textes relatifs à la décentralisation et au développement des ETD ;
- des espaces provinciaux et locaux (à l'échelle des Territoires) de concertation et de coordination des actions de développement de tous les acteurs de développement (Comité de Développement Provincial et Comité de Développement du territoire). Au sein de ces espaces seront représentés, les élus provinciaux, les élus locaux, les représentants des services déconcentrés, les représentants de la société civile et les représentants du secteur privé.

2.4.7 Axe 7 : Financement de la décentralisation

Le défi majeur pour le gouvernement est d'améliorer le niveau des recettes du budget de l'Etat et d'opérer rapidement le changement prévu par la Constitution dans le partage des ressources fiscales entre l'Etat central et les provinces. Le gouvernement inscrira toutes les réformes

institutionnelles, fiscales et financières dans un élan d'efforts successifs pour atteindre les 40% à la fin de l'année 2009. Les nouvelles dispositions budgétaires seront orientées selon cinq innovations :

- Elaborer et adopter deux lois, l'une portant sur les finances publiques du pouvoir central et la deuxième traitant les budgets des provinces et des ETD ;
- Elaborer les budgets des ministères selon les principes des résultats (budget-programme) permettant aux ministères de devenir des ordonnateurs et de mieux contrôler l'efficacité des dépenses publiques ;
- Ajuster les budgets des provinces selon les ressources prévisibles en conformité avec les ressources du budget de l'Etat ;
- Organiser les réseaux des comptables nationaux ;
- Supprimer les budgets et comptes spéciaux.

Les différentes lois financières prévues devront permettre de :

- ◆ Rendre effective la retenue à la source des 40 % des recettes à caractère national allouées aux provinces et conformément aux dispositions de la Constitution et de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ;
- ◆ Mettre en place un système de répartition de produit de 40% entre les provinces et les ETD pour éviter que les provinces ne s'approprient de ce produit au détriment des ETD ;
- ◆ Relancer les capacités de mobilisation des ressources propres des provinces et des ETD en opérant une réforme en profondeur de la fiscalité provinciale et locale ;
- ◆ Rationaliser les contributions des bailleurs de fonds sur la base d'une stratégie nationale de décentralisation ancrée sur les défis majeurs à relever en fonction des priorités des provinces en vue d'orienter les financements de façon équilibrée entre toutes les provinces ;
- ◆ Promouvoir un système de dotations budgétaires distinguant clairement la partie fonctionnement et la partie investissement ;
- ◆ Rendre la Caisse Nationale de Péréquation opérationnelle comme une facilité de financement selon des mécanismes de planification et de financements qui tiendront compte des exigences de l'équité entre les provinces, de la rapidité et la transparence dans la gestion des flux d'investissement.

III. MECANISMES DE FINANCEMENTS DE LA DECENTRALISATION

3.1 Mécanismes existants et prévus

Une des caractéristiques des finances publiques locales telles qu'elles sont organisées par la loi financière n°83-003 du 23 février 1983 est que les ressources des provinces et des ETD sont définies par le pouvoir central. Ces ressources comprennent les :

- recettes rétrocedées par l'Etat ;
- recettes cédées par l'Etat ;
- taxes créées par les ETD recouvrées par elles-mêmes ;
- recettes du budget par ordre (recettes de services).

Avec la nouvelle Constitution, l'article 171 dispose que les finances du Pouvoir Central et celles des Provinces sont distinctes. L'article 175, alinéa 2 indique que la part des recettes à caractère national allouées aux Provinces est établie à 40% et est retenue à la source. A son aliéna 3, le même article(171) dispose que la loi fixe la nomenclature des autres recettes locales et la modalité de leur répartition.

La loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, dispose à son article 104 que les finances d'une ETD sont distinctes de celles des Provinces.

La loi sur la libre administration des Provinces, consacre les articles 49 à 59 aux finances de la Province tandis que les ressources financières des ETD font l'objet des articles 104 à 118.

Les réflexions en cours et le premier projet de texte de la loi organique relative aux finances publiques et de la loi organique relative aux budgets des provinces et des ETD indiquent des innovations et des orientations dans le sens d'une meilleure responsabilisation des services gestionnaires des crédits budgétaires et de traçabilité des dépenses en termes de résultats obligeant les institutions à présenter des budgets-programmes.

Pour la loi sur les finances publiques pour le pouvoir central, il y a au moins deux orientations stratégiques qui se dessinent :

- le regroupement des crédits et budget par sous-fonction en vue d'obliger les services à s'engager sur des objectifs et à rendre compte des ressources de leur gestion ;
- la responsabilité accrue des ministres sectoriels et la relative fongibilité des crédits donnant plus de souplesse dans un cadre où la fongibilité des crédits n'est effective qu'à l'intérieur des grandes dépenses ou titres de la nomenclature.

Pour l'avant-projet de loi organique relative aux budgets des provinces et des ETD, la philosophie de la commission technique a été axée sur :

- la délimitation du périmètre des provinces et des ETD en matière financière et la notion de tutelle : les Provinces rétrocéderont aux des ETD 40 % des recettes provenant des recettes à caractère national ;
- l'unité de trésorerie : les Provinces et les ETD disposeront d'un seul et unique compte ouvert au nom de la province ou de l'ETD à la Banque central du Congo ou dans ses succursales en vue de réhabiliter les comptes publics dans leur mission et de faciliter la consolidation et la transparence dans la gestion des finances publiques.

Par ailleurs, l'étude technique sur la Caisse de Péréquation devant permettre de mieux préciser le contenu de la loi sur ce mécanisme de financements des investissements provinciaux et locaux n'a pas encore été engagée. Le gouvernement mettra tout en œuvre pour que cette étude soit réalisée, avant le mois de juin 2009.

Tout retard dans l'adoption de la loi financière et de la loi sur la nouvelle nomenclature des recettes provinciales et locales, entraînera de sérieuses difficultés dans la mise en œuvre du processus de décentralisation.

C'est pourquoi le Gouvernement s'engage à élaborer ces lois pour que leur adoption intervienne au cours de l'année 2009.

3.2 Appuis des partenaires au développement au processus de décentralisation

Plusieurs partenaires au développement accompagnent le gouvernement dans sa politique de décentralisation. Il s'agit plus particulièrement de la Banque Mondiale, de l'Union Européenne, du PNUD, de la Coopération Technique Belge, du DFID, du Canada, de la France et de l'Afrique du Sud. La CTB, la Banque Mondiale, le DFID et le PNUD ont formulé leurs projets de coopération et d'appui à la décentralisation. D'autres partenaires techniques et financiers sont entrain de formuler leurs programmes d'appui. Les multiples interventions visent généralement à fournir, d'un côté, une assistance technique ponctuelle au niveau national, et de l'autre côté, ciblent le renforcement des capacités de l'administration publique à planifier et gérer les ressources publiques soit au niveau provincial soit au niveau des entités territoriales décentralisées.

Les appuis de l'ensemble des partenaires techniques et financiers au processus de décentralisation sont orientés vers :

- L'élaboration des textes pour la clarification du cadre juridique et financier : lois organiques des provinces et ETD ;
- La gestion des finances publiques décentralisées : fiscalité locale, reddition des comptes, et mise en place de fonds de développement ;
- La mise en place de la chaîne des dépenses et la gestion financière ;
- La gestion des ressources humaines : fonction publique provinciale et locale, déconcentration et outils de gestion des ressources humaines ;
- La planification et la maîtrise d'ouvrage locale : instruments de planification provinciale et locale et outils de gestion municipale ;
- Le renforcement des capacités des organes exécutifs et délibérants des provinces et des ETD ;
- L'appui au système de suivi et évaluation du processus de décentralisation ;
- La mise en place des stratégies de communication au plan provincial et dans les provinces.

IV. ORGANISATION ET ETAPES DE LA MISE EN ŒUVRE

4.1 Les acteurs de la mise en œuvre

La responsabilisation des acteurs sera au centre de l'approche de mise en œuvre. L'Etat développera un dialogue permanent avec les provinces, les ETD, la société civile et le secteur privé à travers leurs organisations. Les ETD seront appuyées pour mettre en place une Association des Communes et des Secteurs, pour leur rôle d'interpellation et de revendications positives dans l'approfondissement et la pérennisation de la décentralisation dans le pays.

L'Etat, à travers certains ministères techniques comme l'Intérieur et la Sécurité, les Finances, le Plan, le Budget, la Fonction Publique, la Santé Publique, l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnelle « EPSP » ainsi que leurs services techniques déconcentrés avec un rôle clé assigné au Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, jouera son rôle de façon active pour promulguer les lois organiques et les textes d'application afin de rendre la décentralisation effective dans les provinces. Les principaux acteurs concernés par toute la dynamique de décentralisation seront :

- Le Ministère de la Décentralisation et l'Aménagement du Territoire
- le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité
- les Ministères des Finances, du Plan, de la Fonction publique, de l'EPSP, de la Santé et de l'Agriculture

- les provinces (gouvernements et Assemblées Provinciales)
- les ETD
- le Parlement
- la société civile et le secteur privé
- les Partenaires Techniques et Financiers

1. Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire

Le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire est le ministère en charge de la conduite du processus de décentralisation et à ce titre il jouera le rôle de chef de file des acteurs étatiques dans le suivi de la mise en œuvre du processus. Cette position lui confère la responsabilité d'assurer la fonction d'appui-conseil aux provinces. La tutelle des ETD sera assurée par les Gouverneurs des Provinces.

Le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire sera chargé de :

- la conception des projets d'orientation et l'élaboration des plans d'actions de la décentralisation ;
- la conception des textes juridiques ;
- l'information et la communication sur la décentralisation ;
- La capitalisation de meilleures pratiques de la gouvernance locale ;
- Le suivi et l'évaluation périodique de la mise en œuvre de la décentralisation.

Par ailleurs, chaque ministère technique sera chargé:

- de la déconcentration en son sein sur la base des lois organiques de la décentralisation ;
- du transfert des ressources vers les provinces et les ETD ;
- du renforcement des capacités de ses agents au niveau déconcentré ;
- de l'identification de ressources nouvelles et stables pour les budgets des Provinces et des ETD.

2. Ministère de l'intérieur et de la sécurité

Le Ministère de l'Intérieur et de la sécurité sera chargé de :

- Veiller à la bonne coordination et collaboration d'une part entre ses services centraux et les gouverneurs sur les questions de sécurité territoriale et d'autre part entre les services déconcentrés avec ceux des provinces et des ETD sur certains compétences comme l'état civil et certaines règles juridiques de police ;
- Coordonner avec le MADT dans le dialogue avec les gouverneurs sur le niveau de transfert des compétences ;
- Capitaliser les meilleures pratiques des provinces et des ETD dans l'administration territoriale ;
- Mettre les compétences techniques requises à la disposition des provinces et des ETD dans l'accomplissement des compétences respectives de chaque entité territoriale ;

3. Ministère des Finances et ministère du Plan

Les budgets provinciaux et locaux respecteront les nomenclatures et la présentation des états financiers établis par les lois sur les Finances publiques. Toutes les infractions financières constatées au niveau des provinces et des ETD seront statuées par les juridictions compétentes en la matière.

Pour toutes les questions de planification en termes de méthodologies, de techniques et de type de référentiels, le Ministère du Plan appuiera les provinces et les ETD en vue d'assurer une harmonisation des documents de planification et de programmation.

4. Les provinces

Les responsabilités des provinces seront importantes dans plusieurs domaines. Les provinces auront la responsabilité d'une part de conduire le développement des provinces et d'autre part de coordonner les actions de planification, de programmation et de gestion des infrastructures de base et d'animation du développement local avec les ETD. A ce titre, elles seront chargées de :

- concevoir les textes d'harmonisation des procédures et mécanismes de mobilisation de la fiscalité locale ;
- assurer, régulièrement, le dialogue et les échanges avec les ETD sur les progrès et difficultés de mise en œuvre de la décentralisation ;
- rationaliser les investissements locaux à travers des mécanismes de concertation au niveau des Territoires ;
- suivre et évaluer les capacités des ETD ;
- assurer la cohérence de la planification locale des Secteurs, communes et Communes Rurales dans le cadre du Plan Provincial de Développement ;
- coordonner les initiatives des ETD.

5. Les Entités Territoriales Décentralisées

Les ETD seront responsables de la production et de la gestion des services publics locaux de base ainsi que de l'animation du développement local. Elles seront le premier niveau de référence pour les populations locales en matière de services sociaux de base et des infrastructures marchandes. Elles joueront un rôle important dans la contribution à l'atteinte des OMD.

4. Le Parlement

Le parlement examinera et adoptera rapidement tous les textes juridiques de la décentralisation.

5. La société civile et le secteur privé

Les organisations de la société civile jouent le rôle de contre pouvoir dans le jeu démocratique. Elles ont une place importante dans le processus d'animation du développement à la base. Donc, leurs avis et leurs suggestions comptent beaucoup dans l'approfondissement de l'approche participative de mise en œuvre du processus de décentralisation. Elles seront appuyées pour contribuer au développement de la culture citoyenne et à participer à la mise en œuvre des approches participatives dans le cadre des programmes de développement des ETD.

Les acteurs du secteur privé participeront au processus de planification et au développement des provinces et contribueront à l'animation des cadres de consultation sur le développement au plan provincial et local.

6. Les bailleurs Techniques et Financiers

Le soutien et l'engagement des partenaires techniques et financiers sont attendus pour :

- l'appui technique et financier à l'ensemble du processus de décentralisation ;

- le renforcement des capacités des assemblées et administrations provinciales ;
- le développement des capacités des ETD nouvellement élues ;
- l'appui à la formation des élus locaux et des services provinciaux et locaux ;
- la répartition judicieuse des projets et programmes entre les provinces afin d'assurer une meilleure couverture de tout le territoire.
- La contribution aux ressources d'investissement de la Caisse Nationale de Péréquation en vue d'accompagner les programmes de développement des provinces et des ETD.

4.2 Le cadre de mise en œuvre et de suivi de la décentralisation

4.2.1 Les cadres d'orientation, de pilotage et de suivi

Deux niveaux d'orientation et d'impulsion sont prévus par les textes (Constitution et loi organique n° 08/16 du 07 octobre 2008). Au niveau national, il s'agit de la Conférence des Gouverneurs de Province. La loi 08/015 du 7 octobre 2008 précise l'organisation et le fonctionnement de cette instance. Pour les provinces, il est prévu par la loi organique des ETD dans son article 101 que le Gouverneur « organise, au moins une fois par an, une réunion de coordination et d'harmonisation avec les Chefs des exécutifs des ETD ». Cette réunion pourra s'organiser dans le cadre d'un Conseil Provincial de la Décentralisation.

Pour le pilotage et le suivi du processus de décentralisation, il a été mis en place un Conseil National de Mise en œuvre et de suivi du processus de Décentralisation (CNMD) pour veiller au bon déroulement et à la mise en œuvre effective de la décentralisation. Ce conseil devra être l'espace inter provincial pour échanger les expériences et évaluer le rythme de mise en œuvre du processus de décentralisation. Le rôle et la composition du CNMD seront revus pour mieux refléter les perceptions et les évaluations des acteurs provinciaux, tout en intégrant certains acteurs nationaux (Ministère de l'Intérieur et de la sécurité, Ministère du Budget, Ministère du plan et Ministère des Finances)¹.

1. La Conférence des Gouverneurs de Province (CGP)

La complexité des règles et mécanismes de fonctionnement entre le pouvoir central et la province d'une part, et les provinces entre elles d'autre part, a inspiré le Constituant à instituer la Conférence des Gouverneurs de Province. Cette conférence est une « instance de concertation et d'harmonisation entre le pouvoir exécutif national et les gouverneurs de province » pour toutes les questions liées au développement des provinces. Elle participe à la consolidation de la vision commune du développement des provinces, de l'unité nationale et de la paix. Elle constitue une opportunité pour les gouverneurs de présenter l'état des lieux de leurs juridictions respectives et les solutions possibles aux difficultés rencontrées. Elle se réunira au moins deux fois par an, à tour de rôle dans chaque province.

Les principales missions de cette Conférence sont :

- Emettre des avis et formuler des suggestions sur la politique à mener ;
- Formuler des suggestions sur la législation à édicter par la République.

La CGP est composée du Président de la République, du Premier Ministre, du ministre l'Intérieur (et de la Décentralisation) et des gouverneurs de province. Ses organes sont : i)

¹ Le décret 08/06 du 26 mars 2008 portant création d'un Conseil National de Mise en œuvre du processus de Décentralisation sera revu pour mieux refléter les nouvelles dispositions du CSMOD.

l'Assemblée plénière, ii) le bureau et iii) les commissions. Le règlement intérieur de la Conférence précisera les attributions et le mode de fonctionnement de différentes commissions.

2. Le Conseil National de Mise en œuvre et de suivi du processus de décentralisation (CNMD)

Le Conseil National de Mise en œuvre et de suivi du processus de Décentralisation est une instance d'impulsion, d'orientation et de suivi du processus. Il regroupe les principaux acteurs de la décentralisation (Etat central, provinces et représentant des organisations de la société civile). Il a pour mission de partager les succès et les limites du processus de mise en place de la décentralisation dans les provinces en vue d'adresser des recommandations à l'Etat central et aux gouvernements provinciaux. Il est chargé d'apprécier et d'évaluer le rythme de mise en œuvre du processus de décentralisation. Les principales fonctions du CNMD sont :

- Evaluer et apprécier le rythme et la qualité des processus mis en place pour promouvoir le développement des ETD et des provinces ;
- Apprécier la dynamique des acteurs en charge de la décentralisation en vue d'ajuster les instruments d'appui et les politiques conséquentes ;
- Donner les grandes orientations sur l'application des axes d'orientation du document cadre de stratégie nationale de la décentralisation et de développement local ;
- Dégager les consensus nécessaires sur les grands défis et les stratégies de mise en œuvre de la décentralisation dans le cadre d'une vision unitaire du territoire ;
- Adresser des recommandations au gouvernement central et aux gouvernements provinciaux pour créer les meilleures conditions juridiques et financières pour le développement des ETD et des provinces.

Le Conseil National est composé comme suit :

- Le Comité Interministériel de pilotage et de coordination de la décentralisation ;
- Les gouverneurs des provinces ;
- Des représentants de la société civile (confessions religieuses, Ong, secteur privé).

Le CNMD est présidé par le Premier Ministre. Il se réunira au moins une fois par an ?

Le secrétariat du Conseil est assuré par la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD).

Les organes du CNLMD sont :

- La plénière
- Le CISP
- La CTAD

3. Le Comité Interministériel de Pilotage, de coordination et de Suivi de la mise en œuvre de la Décentralisation (CIPCS)

Le CIPCS est appelé à jouer un rôle très actif d'une part pour accélérer le processus de transfert des compétences et des moyens et d'autre part pour faciliter toutes les réformes de la décentralisation, la mise en place des ETD et le développement des provinces. Il est un des

organes techniques du CNMD pour faciliter la mise en place de toutes les réformes de la décentralisation. Il a pour missions de :

- Coordonner les stratégies générales et les mécanismes de mise en œuvre de la décentralisation ;
- Examiner les propositions de lois et projets des textes à caractère législatif et réglementaire relatifs à la décentralisation avant leur transmission au gouvernement et au parlement ;
- Evaluer régulièrement le processus et prescrire les correctifs et orientations aux instances compétentes ;
- Concevoir et proposer au Gouvernement tous les éléments qui peuvent contribuer à la réussite du processus de la décentralisation en direction des institutions de la République et des Provinces, des organes des ETD ainsi qu'en direction de la Population ;
- Assurer le Suivi de transfert des compétences sectorielles aux ETD et de leurs ressources correspondantes.

Pour la réalisation de différents travaux techniques, le CIPCSD mettra en place des **commissions techniques** selon les domaines de compétences à transférer. La Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation appuiera ces commissions en mettant à leur disposition les expertises requises. Le nombre de commissions variera en fonction de la complexité des sujets à traiter selon les ministères. Deux types de commissions peuvent être envisagés : des **commissions transversales** (renforcement des capacités, droits humains, etc.) et des **commissions sectorielles** (santé, éducation, etc.).

Le CIPCSD qui sera présidé par le Premier ministre comprendra principalement les membres suivants :

- Premier ministre, président
- Un délégué de la Présidence de la République
- Ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire
- Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité
- Ministre de la justice
- Ministre chargé des relations avec le Parlement
- Ministre des Finances
- Ministre du Budget
- Ministre du Plan
- Ministre de la Fonction Publique
- Ministre de la santé
- Ministre de l'Enseignement Primaire, Secondaire et professionnel
- Ministre de l'Agriculture
- Ministre des affaires foncières

4. Les Conseils Provinciaux de la Décentralisation (CPD)

Au niveau de chaque province, il sera institué un Conseil Provincial de la Décentralisation². Ce Conseil sera l'instance de dialogue continu et assidu entre la Province et les ETD sur tous

² Selon l'esprit de la loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008 visant à assurer une bonne coordination et harmonisation des missions des ETD entre les Chefs des Exécutifs des ETD et le Gouverneur.

les aspects liés aux actes juridiques et au développement des ETD. Il aura pour principales missions de :

- Passer en revue toutes les difficultés rencontrées dans le fonctionnement des ETD ;
- Examiner le bilan des progrès des ETD dans l'accomplissement de leurs missions ;
- Examiner la qualité des appuis-conseils des services techniques provinciaux aux ETD ;
- Coordonner et harmoniser les outils de gestion des ETD ;
- Prendre les mesures d'ajustements nécessaires pour le développement des ETD ;
- Formuler des recommandations pour édicter les textes réglementaires jugés utiles.

Le CPD sera composé :

- du gouverneur de province
- du Ministre provincial ayant en charge l'intérieur et la décentralisation
- des Chefs des exécutifs des ETD
- et des représentants des organisations de la société civile les plus représentatives dans la province
- des représentants des pouvoirs coutumiers
- des délégués des entités déconcentrées
- et des représentants du secteur privé

Le CPD se réunira au moins une fois par an. Par arrêté provincial, les membres du CPD peuvent être élargis à d'autres structures jouant un rôle important dans la dynamique de développement des économies locales. Les recommandations sont adressées aux gouvernements provinciaux, au gouvernement central et au Conseil National de Mise en œuvre et de suivi du processus de Décentralisation.

Au niveau des ETD, des structures de concertation et de coordination entre les villages seront initiées pour développer la démocratie participative et faciliter le développement local selon une approche basée sur l'implication effective des populations dans toutes les séquences de programmation locale (planification, processus budgétaire et maîtrise d'ouvrage locale).

Un décret du Premier Ministre organisera le CPD.

4.2.2 Les Structures de concertation, de coordination et d'appui-conseil

Deux structures sont envisagées :

- une Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation
- une Cellule Provinciale d'appui-Conseil à la Décentralisation, au niveau de chaque province

1. La Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD)

La Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD) a notamment pour attributions :

- Donner des avis sur toutes les questions relatives à la mise en œuvre de la Décentralisation ;

- Assurer le suivi de cadre stratégique du processus de la mise en œuvre de la Décentralisation (CSMOD) ;
- Conduire les études et suivre l'élaboration des textes législatifs, réglementaires et autres mesures d'application nécessaire à la mise en œuvre de la Décentralisation à soumettre au Gouvernement et au Parlement ;
- Assurer le suivi du transfert des ressources financières et humaines correspondant aux compétences exclusives des Provinces et aux attributions des ETD ;
- Organiser et assurer le suivi et l'évaluation du chronogramme du processus de décentralisation ;
- Concevoir et élaborer les méthodes de programmation et du financement de développement de Provinces et des ETD en articulation avec les objectifs et les stratégies définis au niveau national ;
- Elaborer une politique de formation et de perfectionnement des élus Provinciaux et Locaux, du personnel des Administrations Centrales impliquées dans la mise en œuvre du processus en général, du Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire en particulier, ainsi que du personnel Administratif et Technique des Provinces et des ETD, sans oublier les organisations de la Société Civile ;
- Mettre en place un système de suivi et évaluation (sous forme de matrices) des instruments mis en œuvre dans les provinces ;
- Vulgariser les textes en matière de décentralisation, en coordination avec les cellules provinciales ;
- Canaliser les appuis à la décentralisation des Partenaires au Développement et encadrer la coopération décentralisée ;
- Assurer le suivi et les stratégies de sensibilisation, de formation et d'information des populations sur les objectifs de la décentralisation en vue de susciter leur adhésion et leur appropriation.

La CTAD relève du Ministère ayant la Décentralisation dans ses attributions. Elle assure le secrétariat technique du Comité Interministériel de Suivi de la Mise en Œuvre de la Décentralisation dans la préparation de tous les documents devant concourir à assurer l'appréciation, les arbitrages et les décisions. La composition de l'équipe de la CTAD sera conforme aux dispositions de l'arrêté ministériel n° 033 du 25 juillet 2008 et à la lumière de la révision du décret 08/06 du 26 mars 2008 portant sur le CNMD pour mieux refléter les nouvelles des orientations du CSMOD.

2. Les Cellules Techniques Provinciales d'Appui à la Décentralisation (CTPAD)

Au niveau de chaque province, une Cellule technique Provinciale d'Appui à la Décentralisation (CTPAD) sera mise en place auprès du gouvernement provincial permettant aux autorités provinciales et à celles des ETD de bénéficier des appuis techniques nécessaires dans le démarrage de leurs conseils exécutifs et leurs services techniques. Elle sera sous la coordination et la supervision du Gouverneur de province.

Les missions de ces cellules sont :

- Faciliter le processus d'appropriation sociale du processus de décentralisation par les ETD et les populations locales ;
- Conduire les études et suivre l'élaboration des textes législatifs, réglementaires et autres mesures d'application nécessaires à la mise en œuvre de la décentralisation au niveau des ETD ;

- Appuyer les ETD lors des exercices annuels de préparation de leur budget en vue d'assurer le respect des principes comptables et budgétaires ;
- Initier des actions de formation en direction des services provinciaux et ceux des ETD ;
- Appuyer les ETD dans l'élaboration de leurs budgets, en collaboration avec les services du budget et des finances ;
- Appuyer la province et les ETD dans la conduite du processus de formulation et d'évaluation de leurs programmes de développement ;
- Mettre en place un système de suivi de la fiscalité locale ;
- Capitaliser les bonnes pratiques de la gouvernance locale.

Cette Cellule sera composée d'une équipe pluridisciplinaire comprenant notamment :

- Un économiste
- Un juriste
- Un fiscaliste
- Un planificateur
- Une secrétaire administrative

Les CPACD se retrouveront avec la CTAD pour capitaliser les bonnes pratiques et recenser les mauvaises pratiques en matière de développement des provinces et de mise en œuvre de la décentralisation selon le dispositif juridique et financier en vigueur. La CTAD apportera toute son expertise et son savoir faire à toutes les CPACD selon la vision d'ensemble du CSMOD et les grands principes des lois organiques de la décentralisation.

4.2.3 Cadre de dialogue et de coordination avec les partenaires au développement

En vue d'assurer un dialogue régulier, franc et utile sur la conduite de la politique de décentralisation et du développement des provinces entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers, le gouvernement prendra les dispositions réglementaires pour mettre en place un *Comité Mixte de Coordination et de dialogue sur la Décentralisation (CMCD)*. Les tâches de ce comité sont :

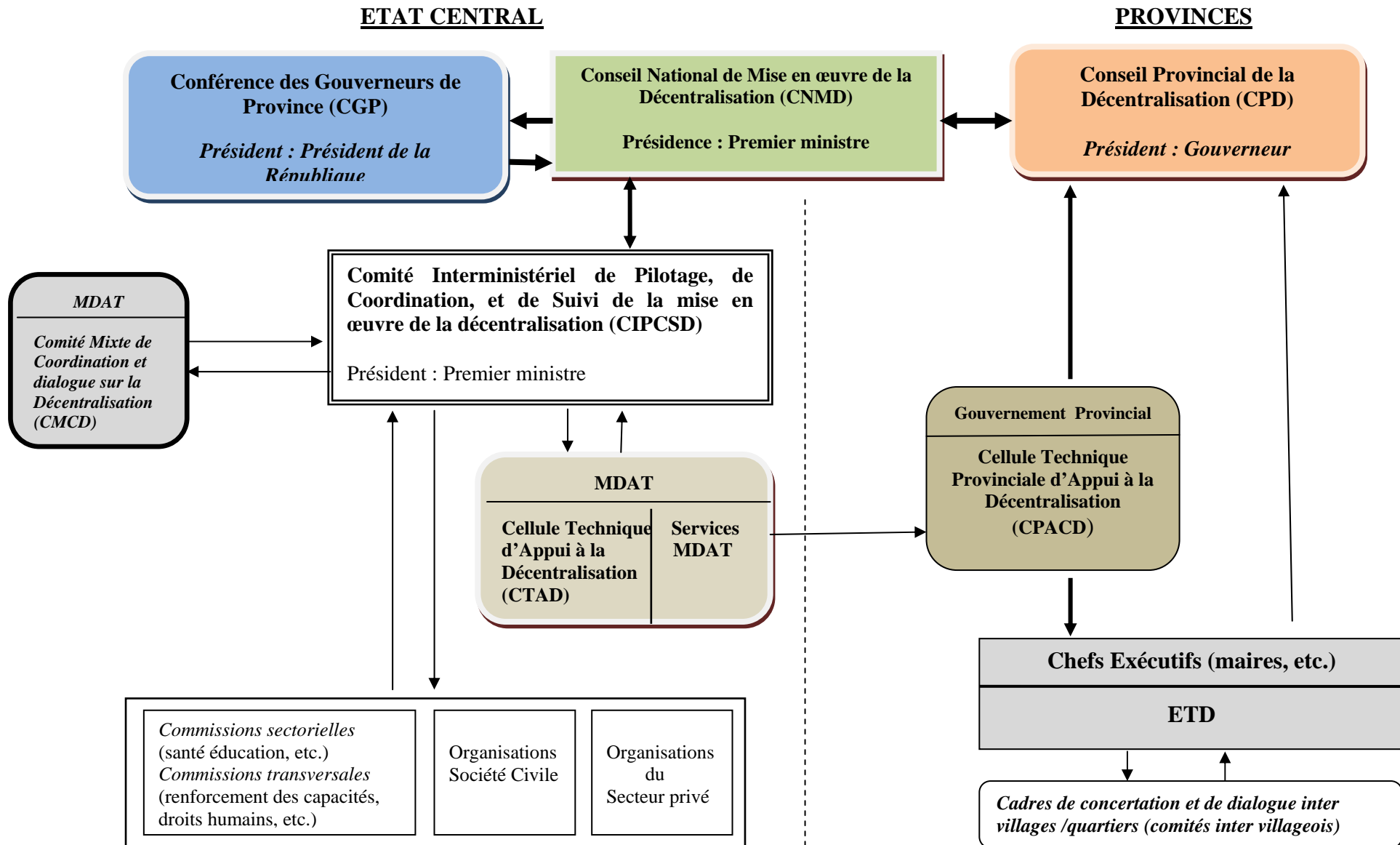
- Apprécier le rythme et la qualité des processus de mise en place des ETD et du développement des provinces ;
- Evaluer les capacités nationales et provinciales dans la mise en œuvre du processus de décentralisation ;
- Harmoniser les procédures et approches d'appui au développement des provinces et des ETD ;
- Etablir annuellement une matrice de financements en vue de susciter la complémentarité et la synergie de différents appuis à la décentralisation ;
- Mettre en place, de façon progressive, des actions conjointes sous forme de « paniers communs » sur des problématiques transversales comme la question du renforcement des capacités, la mise en place des capacités provinciales d'appui-conseil aux provinces et aux ETD ainsi que sur les actions de développement local ;
- Proposer des stratégies de communication et de plaidoyer pour aider les provinces à réussir le développement de leurs ETD ;
- Mobiliser les ressources nécessaires pour permettre aux provinces d'engager des programmes de développement porteurs de changements dans les économies locales ;
- Faire des recommandations pour améliorer la mise en œuvre de la décentralisation.

Le Comité sera composé de :

- Ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire, président
- Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité
- Ministre des Finances
- Ministre du Budget
- Ministre du plan
- Ministre des Relations Extérieures
- Gouverneurs des Provinces dont la présence est jugée nécessaire selon l'agenda des réunions
- Représentants des Partenaires Techniques et Financiers

Le comité se réunira au moins une fois par an, sur la base d'un rapport préparé en concertation entre le gouvernement et les PTF. Deux ou trois Groupes de Travail (remplaçant le sous-groupe Décentralisation du Groupe Thématique Gouvernance politique et administrative) peuvent être envisagés pour coordonner et suivre certaines thématiques centrales comme les finances publiques provinciales/locales, la coordination des projets d'appui et le renforcement des capacités. La CTAD assumera le secrétariat technique concernant la préparation des documents servant à la session annuelle et le suivi de mise en œuvre des recommandations de la session annuelle du Comité.

Dispositif d'orientation, de pilotage et de suivi de la décentralisation en RDC



4.3 Les mécanismes de suivi et évaluation

Le système de suivi du Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation (CSMOD) a pour but :

- de suivre le rythme de mise en œuvre des réformes institutionnelle et financière régissant le fonctionnement des provinces et des ETD ;
- d'observer avec vigilance si les repères de performance de la stratégie de mise en œuvre de la décentralisation s'avèrent réalistes ;
- de garantir l'impact sur la politique nationale d'appui à la décentralisation en capitalisant de façon systématique les leçons de l'expérience de différentes zones d'intervention en matière de développement local ;
- d'attirer l'attention des acteurs de la décentralisation sur les ajustements et approfondissement des outils et instruments de développement des provinces et des ETD.

Le système de suivi et évaluation ciblera :

- la gestion du processus de manière systématique, permettant de réagir de manière flexible, rapide et ciblée aux difficultés ;
- l'appui au pilotage et à la mise en cohérence du processus de décentralisation tout en assurant le lien avec la déconcentration et son harmonisation générale avec les politiques transversales de lutte contre la pauvreté et de la bonne gouvernance.

Il s'agira d'observer l'organisation du processus lui-même, de susciter la révision et de rendre plus efficaces et efficientes les structures et procédures organisationnelles.

Le système de suivi s'organisera autour des indicateurs du cadre logique. Au niveau de l'objectif immédiat et de l'objectif de développement, les indicateurs se réfèrent :

- au renforcement des institutions provinciales et des ETD comme maître d'ouvrage du développement provincial et local ;
- au processus d'appropriation des instruments de la bonne gouvernance ;
- aux bénéfices tirés par les populations bénéficiaires dans le cadre d'une utilisation rationnelle et efficiente des ressources locales ;
- à la portée réelle de l'impact politique en termes d'adoption des nouvelles procédures décentralisées des outils de financement de l'Etat pour accompagner le processus de décentralisation.

Le suivi de ces indicateurs se fera sur la base des bilans annuels avec la participation des autorités locales et des bénéficiaires. Il sera également valorisé à partir des résultats des évaluations externes.

Les dimensions identifiées du suivi concerneront l'ensemble des axes stratégiques de mise en œuvre de la décentralisation.

Onze dimensions sont identifiées pour l'élaboration des indicateurs de performance et d'effet :

1. la décentralisation
2. la déconcentration
3. la communication

4. la coordination
5. le renforcement des capacités
6. la transparence
7. la culture de rendre compte
8. le transfert des ressources et compétences
9. le développement local
10. la fiscalité locale
11. les financements extérieurs

La mise en œuvre de la décentralisation fera annuellement l'objet d'évaluation des actions programmées dans les dimensions identifiées pour le suivi ; ces évaluations viseront à mettre en évidence les avancées majeures dans le processus de mise en œuvre et la contribution de la décentralisation dans la politique nationale de bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté.

Le suivi s'organisera selon les indicateurs formulés dans le Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation et le Plan d'Actions Annuel (PA). Les repères de performance se référeront au nombre de provinces et ETD qui disposeront d'administrations fonctionnelles, d'outils de gestion budgétaire et de plans de développement provincial et local.

Deux types d'évaluation seront à considérer : 1) les auto-évaluations sur la base des bilans annuels organisés avec les parties prenantes au sein des provinces et ETD, et 2) les évaluations externes mi-parcours / finale.

4.4 Les conditions de réussite et les risques

Le processus de décentralisation se met en mouvement dans un contexte démocratique institutionnellement stable (après les dernières élections) mais encore fragile du fait que l'autorité de l'Etat central se rétablit progressivement et que l'incivisme et la corruption ont gangrené toutes les sphères de la société. L'ancrage de la décentralisation dans le contexte socio politique national dépendra sans nul doute de la capacité de tous les acteurs clés à intégrer au fur et à mesure les évolutions nécessaires pour changer le mode de fonctionnement du système politique et des administrations publiques afin de promouvoir des pouvoirs provinciaux et locaux au service et plus proches des populations locales. Il s'agira également de promouvoir la culture de rendre compte de la gestion des deniers publics et d'appliquer la sanction à tous les actes de malversations et de détournements.

Le défi majeur est de rétablir la confiance des citoyens en la capacité des nouvelles institutions à imprimer une nouvelle démarche de développement, dans laquelle le citoyen est acteur et non sujet dans le développement de sa localité. Il s'agira aussi de cultiver et pérenniser l'attachement des citoyens aux valeurs républicaines qui sont entre autres, le respect de l'autorité de l'Etat et du bien public, la tolérance, la solidarité, et le civisme politique, indispensables au maintien de la cohésion sociale et de la paix.

Les conditions de mise en œuvre de la décentralisation dépendront :

- De la fonctionnalité du système de transfert des compétences et ressources ;
- De la disponibilité des moyens de mise en œuvre ;
- La tenue des élections locales ;
- L'implication réelle des populations dans les prises de décision de le développement de leurs provinces ;
- De la prise de conscience des différents acteurs de l'intérêt stratégique de la décentralisation pour le développement de leurs provinces et du pays ;

- De l'adhésion des acteurs au processus de décentralisation ;
- De l'acceptation du rôle de chef de file du Ministère de la Décentralisation et de l'aménagement du Territoire dans la mise en œuvre de la décentralisation ;
- De l'implication des partenaires au développement pour leurs appuis à la mise en œuvre de la décentralisation;
- Des réformes engagées pour développer la fonction publique provinciale et locale dans le cadre de la réforme de la fonction publique ;
- Des capacités des provinces et des ETD à assurer convenablement les compétences transférées.

Trois risques majeurs peuvent être relevés : i) risques liés à la sécurité et la stabilité politique, ii) risques liés aux capacités des acteurs et iii) risques liés à la prévisibilité des ressources.

1. Les risques liés à la sécurité et à la stabilité politique

Le processus de décentralisation se met en œuvre dans un contexte démocratique en voie de consolidation et de rétablissement de la sécurité. Le défi majeur à ce niveau réside dans la refondation de l'Etat pour ancrer des pratiques de bonne gouvernance et de respect de la sécurité des personnes et des biens. La mise en mouvement de la décentralisation sera tributaire de la stabilité des institutions et de leur fonctionnement de façon impartiale. Elle sera liée aussi à la professionnalisation des forces de sécurité et de la police. Enfin, elle dépendra du niveau d'engagement politique à cultiver et à pérenniser l'attachement des citoyens aux valeurs républicaines, comme la tolérance, le civisme politique et le recours aux juridictions compétentes pour tout conflit.

2. Les risques liés aux capacités des acteurs

Le renouveau politique dans le mode de gestion des affaires de la RDC touche toutes les sphères de la société, dans la perspective de rétablissement de la sécurité et de la confiance à tous les niveaux. La décentralisation constitue le levier principal pour amorcer le véritable changement dans la gestion du territoire et prévenir les risques de conflits. La mise en œuvre de l'option de l'Etat fortement décentralisé dépendra des capacités des acteurs nationaux, provinciaux et locaux. L'exercice effectif de nouveaux rôles par les provinces et les ETD implique une appropriation réelle par chacun des acteurs, du rôle qui est le sien et surtout de son engagement à l'assumer pleinement.

3. Les risques liés à la prévisibilité des ressources

Les difficultés de transfert des 40 % en raison de l'impréparation technique des administrations financières risquent de rendre difficile la mission des provinces et des ETD. Si des améliorations notables nécessaires ne sont pas opérées au niveau des mécanismes financiers prévus par la Constitution, il est à craindre un démarrage difficile du processus et une déception des provinces par rapport aux engagements politiques. Les risques sont également valables pour les ETD si elles ne bénéficient pas de ressources conséquentes provenant des provinces pour assumer convenablement leurs missions.

4. Les risques liés à la paix

Le Gouvernement doit assurer la paix sur toute l'étendue du territoire national d'une manière générale et particulièrement dans les provinces du Nord et Sud Kivu et au Nord de la Province Orientale.

4.5 Calendrier de mise en œuvre

Principales étapes de mise en œuvre de la décentralisation en RDC

ETAPES	PERIODES
1. Forum national sur la décentralisation	Octobre 2007
2. Elaboration de la version provisoire du Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation.	Novembre 2008
3. Examen et validation du CSMOD	Juin 2009
4. Elaboration et adoption du Plan d'actions du CSMOD	Décembre 2009
5. Elaboration des lois organiques de la décentralisation	Janvier 2008 - juin 2010
6. Création et mise en place des structures de coordination et de mise en œuvre de suivi du processus de la décentralisation	Octobre 2009
7. Adoption du projet de loi portant fixation des limites des provinces et de la Ville de Kinshasa.	Octobre 2009
8. Adoption des lois sur la libre administration des provinces, des ETD et de la Conférence des Gouverneurs de Province	Octobre 2008
9. Adoption des Lois sur les subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces et sur les Entités Territoriales Déconcentrées.	Avril 2010
10. Etude des conditions de mise en place des 21 nouvelles provinces.	Octobre - Novembre 2009
11. Etat des lieux des provinces.	Aout-Octobre 2009
12. Elaboration des projets des lois financières.	Octobre 2009
13. Etude de faisabilité de la Caisse Nationale de Péréquation.	Juin 2009
14. Validation de l'étude sur la Caisse Nationale de Péréquation	Juillet 2009
15. Adoption de la loi organique sur la nomenclature des impôts et taxes.	Octobre 2009
16. Finalisation de la loi organique portant organisation et fonctionnement des services publics du pouvoir central des provinces et des ETD.	Septembre-Octobre 2009
17. Elaboration d'éléments d'orientation pour une stratégie de communication sociale pour une appropriation du processus de décentralisation.	Février 2009
18. Elaboration et adoption de la stratégie de communication sociale	Janvier-Mars 2010
19. Elaboration de cadres organiques types des provinces et des ETD.	Septembre-Octobre 2009
20. Elaboration et finalisation de politique de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation plus particulièrement en faveur des élus locaux.	Août-Septembre 2009
21. Elaboration de différents outils de planification et de gestion pour les Provinces et les ETD.	Juillet-Décembre 2009
22. Mise en œuvre de stratégie de la communication sociale.	Août-Septembre 2009
23. Elaboration du Programme National de Renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation	Juillet-Décembre 2009
24. Adoption des lois financières : loi organique sur les finances publiques, loi sur la nomenclature des impôts et taxes,	Septembre 2009-Juin 2010
25. Adoption de la loi sur la Caisse Nationale de Péréquation	Octobre 2009
26. Organisations des élections locales	2010
27. Fixation de modalité des transferts des ressources humaines et techniques de l'Etat aux Provinces	Juin 2010

ETAPES	PERIODES
28. Textes d'application des lois financières	Juin 2010
29. Mise en place d'équipes mobiles de formation des élus locaux.	Septembre 2010
30. Appui aux élus locaux pour l'élaboration des budgets	Octobre 2010
31. Mise en place des administrations locales (Commune, secteur, chefferie et ville)	Octobre 2010
32. Effectivité de l'allocation de 40% des recettes nationales aux provinces	Décembre 2009
33. Création de la fonction publique provinciale et locale	Octobre 2010
34. Elaboration et adoption des statuts de la Fonction Publique provinciale et locale	Juin 2010
35. Appui aux élus locaux pour l'élaboration des Plans Locaux de Développement	2010/2011
36. Mise en place des nouvelles provinces	Février 2010

V. ANNEXE

5.1 Cadre logique du CSMOD

Axes	Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Résultats attendus	Indicateurs
1. Appropriation effective du processus de décentralisation	Permettre à tous les acteurs impliqués de s'approprier le processus et de s'engager à la mettre en œuvre de façon concertée	1.1 Favoriser l'appropriation du processus de décentralisation par les partis politiques	Vision partagée et consensus national réalisé autour d'un projet de décentralisation à court et moyen terme	Taux de participation des partis politiques au dialogue national dans le cadre du Forum national sur la décentralisation Esquisse du CSMOD adopté
			Les enjeux et défis appropriés par le système politique Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation adopté Plan d'actions du CSMOD adopté	Codes de conduite internalisés par les partis politiques et les institutions démocratiques sur la décentralisation
			Les assemblées provinciales maîtrisant les enjeux et leurs responsabilités dans la mise en œuvre du processus de décentralisation	Stratégies provinciales définies et mises en œuvre pour appuyer les ETD
		1.2 favoriser l'appropriation sociale du processus de décentralisation	Stratégie de communication sociale élaborée et mise en œuvre Populations locales sensibilisées et informées sur les objectifs et la stratégie de promotion des ETD Mécanismes participatifs intégrés dans le dispositif juridique de la décentralisation	Différentes cibles visés par la stratégie de communication Taux de participation aux élections locales

Axes	Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Résultats attendus	Indicateurs
2. Transfert progressif des compétences et des ressources	Rendre effectif et efficient le dispositif de transfert des compétences et des ressources aux provinces et aux ETD	2.1 Clarifier les compétences concurrentes entre l'Etat et les provinces	Lois organiques sur la décentralisation élaborées et adoptées Décret d'application des lois organiques	Lois organiques et textes d'application Niveau d'application des textes
		2.2 Clarifier les compétences des ETD	Textes juridiques régissant le fonctionnement des ETD	Code des ETD
		2.3 Assurer le transfert des ressources aux provinces et ETD	Loi de programmation définissant le calendrier de transfert des ressources	Pourcentage des ressources transférées
		2.4 Mettre en place la fonction provinciale et locale	Loi sur les statuts des fonctions publiques (nationale, provinciale et locale) Transfert des ressources humaines entre Etat central et Provinces	Loi adoptée Ressources humaines disponibles
3. Renforcement des capacités	Créer une masse critique de capacités nationales, provinciales et locales de mise en œuvre de la décentralisation	3.1 Renforcer les capacités nationales de pilotage et de suivi de la décentralisation	Programme National de renforcement des Capacités de mise en œuvre de la décentralisation Plan d'actions pluriannuel de renforcement des capacités des administrations centrales Les nouveaux recrutements de personnel destinés aux services transférés ont été opérés selon des quotas de répartition Un système d'appui aux provinces et aux ETD	Etat d'avancement du Programme national de renforcement des capacités Nombre des services appuyés Nombre de journées de formation Evaluation du programme de formation

Axes	Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Résultats attendus	Indicateurs
		3.3 Renforcer les capacités des organisations de la société civile dans la gestion des affaires locales	Plan d'actions d'appui aux organisations de la société civile	OSC appuyées Niveau de participation des populations dans les exercices de planification et de budgétisation
4. Développement des outils de planification et de gestion		4.1 Doter les provinces et les ETD de référentiels de gestion et de planification	Instruments de planification provinciale et locale Manuels d'élaboration des budgets locaux Guide du maire Guide de passation des marchés locaux Guide de gestion des fonds locaux de développement Manuels d'exécution budgétaire, Etat annule d'exécution des budgets	Nombre de Secteurs et communes utilisant les référentiels de planification Budgets conformes aux nouvelles procédures comptables Nombre de marchés publics passés selon les nouvelles procédures
5. Harmonisation de la centralisation et de la déconcentration	Rendre les missions de toutes les administrations complémentaires	5.1 harmoniser les textes juridiques	Organigrammes harmonisés et conformes aux nouveaux textes de la décentralisation Décrets d'application portant organisation des administrations territoriales	Capacités d'adaptation des administrations déconcentrées au niveau du paysage de la décentralisation Efficacité des services déconcentrés
		5.2 Développer des nouveaux rapports de partenariats	Conventions de mise à disposition des capacités techniques entre les services déconcentrés et les ETD	Nombre des ETD recourant aux conventions d'appui
6. Coordination effective entre l'Etat central et les provinces		6.1 Promouvoir la Conférence des Gouverneurs de Province	Conférence annuelle entre tous les acteurs de la décentralisation	Etat d'évaluation de mise en œuvre de la décentralisation Périodicité de la tenue de la Conférence des Gouverneurs de Province

Axes	Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Résultats attendus	Indicateurs
		6.2 Création du Comité Inter ministériel de suivi de la mise en œuvre de la décentralisation	Calendrier de transferts des compétences et des patrimoines	Projets de lois et textes proposés au gouvernement
		6.3 Mettre en place un Conseil Provincial de Décentralisation au niveau de chaque Province	Réunion annuelle du Conseil Provincial de la Décentralisation	Rapport annuel
		6.4 Mettre en place la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation	Etudes Projets de lois Tableau de bord de suivi de la décentralisation	Recommandations des études Projets de lois déposés à l'Assemblée Nationale Indicateurs de suivi
		6.5 Mettre en place des Cellules Provinciales d'Appui-Conseil à la Décentralisation	Guides et manuels de développement provincial et local Tableau de bord de suivi des réformes et des indicateurs	Guides Indicateurs élaborés et oubliés
		6.6 Promouvoir des espaces de dialogue au niveau provincial et au niveau des Territoires	Comités Provinciaux de Développement Comités Territoires de Développement	Nombre de participants Nombre de réunions Taux d'exécution des recommandations
7. Financement de la décentralisation	Mettre en place un système de financement adéquat et pérenne	7.1 Accroître les capacités de mobilisation des ressources propres des provinces et des ETD	Les structures de recouvrement sont renforcées	Part des 40 % rétrocédés Un accroissement du taux de recouvrement
		7.2 Organiser la décentralisation fiscale	Le système fiscal est amélioré au profit des provinces et des ETD	La part des recettes nouvelles dans les budgets des provinces et des ETD
				La clé de répartition de la fiscalité partagée entre les provinces et les ETD
				L'évolution des recettes des fiscalités transférées

Axes	Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Résultats attendus	Indicateurs
				L'évolution des contributions de l'Etat (Caisse Nationale de péréquation) à un Fonds d'investissement pour les provinces et les ETD
		7.4 Rationaliser les interventions des bailleurs de fonds	Les procédures d'interventions des PTF sont harmonisées	Existence d'un document d'harmonisation de procédures d'intervention
		7.5 Mettre en place la Caisse Nationale de Péréquation	Etudes de faisabilité Loi portant création de la CNP Création de la CNP	Projet de loi Loi adoptée Caisse opérationnelle
			Un fonds fongible est fonctionnel au profit des ETD	Niveaux d'investissements réalisés par les ETD sur le Fonds fongible
				Existence de critères d'accessibilité à de nouvelles sources de financement
		7.6 Mettre en place un système de péréquation entre les ETD	Un système de péréquation financière équitable est mis en place, Caisse Nationale de Péréquation	Une clé de répartition adéquate et équitable des ressources. (indice de pauvreté CSLP et autres au niveau régional et communal)

5.2 Recommandations du Forum national de la Décentralisation Juin 2008

5.3 Rapport de l'atelier de validation du CSMOD Juin 2009