

République du Congo

Ministère de l'Intérieur, de la Décentralisation et du Développement Local

Ministère Délégué Chargé de la Décentralisation et du
Développement Local



POLITIQUE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

validé en Juillet 2017

Avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement



*Au service
des peuples
et des nations*

TABLE DES MATIERES

<i>LISTE DES CARTES, GRAPHIQUES ET TABLEAUX</i>	5
<i>SIGLE ET ABREVIATIONS</i>	6
<i>PREFACE</i>	8
<i>AVANT-PROPOS</i>	9
<i>INTRODUCTION</i>	11
CHAPITRE I : ETAT DES LIEUX DE LA DECENTRALISATION ET APPROCHE DU DEVELOPPEMENT LOCAL AU CONGO	13
<i>1.1. CONTEXTE GENERAL</i>	13
<i>1.2. LA DECENTRALISATION BENEFICIE D'UN REEL INTERNE AU CONGO COMME DANS BEAUCOUP DE PAYS DE LA SOUS REGION ET DU MONDE</i>	15
<i>1.2.1. Un environnement régional et international marqué par un intérêt accru pour le local</i>	15
<i>1.2.2. La décentralisation, une longue pratique administrative constitutive d'une tradition au Congo</i>	17
<i>1.3. L'IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL</i>	20
<i>1.3.1. Les Retombées de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) sur la décentralisation et le développement local</i>	20
<i>1.3.2. Les effets induits du Plan national de développement (DSCERP) sur la décentralisation</i>	22
<i>1.3.3. La territorialité des politiques sectorielles et le transfert des compétences</i>	23
<i>1.4. L'APPROCHE DU DEVELOPPEMENT LOCAL, PAS VRAIMENT STRUCTUREE</i>	25
<i>1.4.1. Les efforts d'amélioration des services de proximité et soutien au développement local</i>	25

1.4.2. <i>L'action des OSC, des ONG et de l'entrepreneuriat rural en gestation</i>	29
1.4.3. <i>Les faiblesses de l'approche du développement local</i>	30
1.5. DIAGNOSTIC DES CADRES JURIDIQUE ET ORGANISATIONNEL DE LA DECENTRALISATION : ARMATURE JURIDIQUE ABONDANTE MAIS INSUFFISAMMENT APPLIQUE	31
1.5.1. <i>Aperçu historique</i>	31
1.5.2. <i>Analyse de l'organisation actuelle de l'administration déconcentrée</i>	36
1.5.3. <i>Analyse de l'organisation actuelle de l'administration décentralisée</i>	41
1.5.4. <i>L'expression de la démocratie locale</i>	46
1.6. LA SITUATION DES FINANCES LOCALES ET LES APPUIS A LA DECENTRALISATION ET AU DEVELOPPEMENT LOCAL	49
1.6.1. <i>Les financements classiques</i>	49
1.6.2. <i>Les appuis des PTF</i>	53
1.7. L'ETAT DES RESSOURCES HUMAINES	54
1.8. LA SITUATION DES STRUCTURES DE COORDINATION ET DE PILOTAGE	55
1.9. LA CONTRIBUTION DES ASSOCIATIONS FAITIERS DES COLLECTIVITES LOCALES ET DES ACTEURS NON ETATIQUES	56
1.10. LES ACQUIS ET LES INSUFFISANCES DE LA MISE EN ŒUVRE	56
1.10.1. <i>Les acquis à consolider</i>	56
1.10.2. <i>Les leçons à tirer des insuffisances</i>	58
CHAPITRE II. CONTENU DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL	59
SECTION 1 : ENJEUX ET DEFIS DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL	59
2.1.1. <i>Les enjeux de la décentralisation et du développement local</i>	59
2.1.2. <i>Les défis de la décentralisation et du développement local</i>	59
SECTION 2 : VISION ET ORIENTATIONS GENERALES DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL	60

<i>2.2.1. La vision de la politique de la politique national de la décentralisation et du développement local</i>	60
<i>2.2.2. Les orientations générales de la décentralisation et du développement local</i>	61

SECTION 3 : LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPMENT LOCAL	62
--	----

<i>2.3.1. Objectif global</i>	62
-------------------------------	----

<i>2.3.2. Objectif Spécifiques</i>	62
------------------------------------	----

SECTION 4 : LES AXES STRATEGIQUES ET LES COMPOSANTES DE LA POLIQUE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPMENT LOCAL	64
---	----

CAHPITRE III : STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL	74
---	-----------

3.1 : LA COORDINATION ET LE PILOTAGE	74
---	----

3.2 .LES ACTEURS ET LEURS RESPONSABILITES DANS LA MISE EN ŒUVRE	74
--	----

3.3. LES LIGNES DIRECTRICES DE LA MISE EN ŒUVRE	76
--	----

3.4. LA COMMUNICATION	77
------------------------------	----

3.5. LES DISPOSITIF DE SUIVI-EVALUATION	77
--	----

<i>3.5.1. Les objectif du suivi-évaluation</i>	77
--	----

<i>3.5.2. Les composantes du système de suivi-évaluation</i>	78
--	----

3.6. LES CONDITIONS DE SUCES	78
-------------------------------------	----

3.7. LES FACTEURS DE RISQUE	79
------------------------------------	----

CONCLUSION	80
-------------------	----

<i>Annexe : Matrice récapitulative des actions de mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation et du développement local</i>	81
--	----

LISTE DES CARTES, GRAPHIQUES ET TABLEAUX

	40
Carte 1 : Carte de l'organisation administrative du territoire : départements et chefs-lieux	
Carte 2 : Principales villes et agglomérations	41
Carte 3: Densité de la population/département	43
Graphique 1 : Rapport districts/villages par département	38
Graphique 2 : Conseils départementaux : effectifs et quota genre	47
Graphique 3 : Conseils communaux : effectifs et quota genre	47
Graphique 4 : Evolution des prévisions et des recouvrements des recettes ordinaires de la Bouenza	49
Graphique 5 : Evolution des prévisions et des recouvrements des recettes ordinaires des Plateaux	50
Graphique 6 : Evolution des concours financiers de l'Etat à la commune de Ouesso	52
Graphiques 7 : Structure de l'exécution du Budget de la Bouenza	53
Tableau 1 : Synoptique de l'organisation administrative du territoire : décentralisation/déconcentration	45
Tableau 2 : Données sur les effectifs des conseils départementaux	47
Tableau 3 : Données sur les effectifs des conseils municipaux	47

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACP	: Afrique Caraïbes Pacifique
ACP-UE	: Afrique Caraïbes Pacifique - Union européenne
ADC	: Association des départements du Congo
AFD	: Agence française de développement
AIMF	: Association internationale des maires francophones
AMC	: Association des maires du Congo
CADDEL	: Conférence africaine de la Décentralisation et du Développement local
CIEDEL	: Centre International d'Etudes pour le Développement Local
CGDC	: Comité de gestion et de développement communautaire
CGLUA	: Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique
CL	: Collectivités locales
CSI	: Centre de santé intégré
DCPND	: Document cadre de politique nationale de la décentralisation
DPND	: Document de politique nationale de la décentralisation
DSCERP	: Document de stratégie pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté
DSRP	: Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
GAR	: Gestion axée sur les résultats
MIDDLE	: Ministère de l'Intérieur, de la Décentralisation et du développement local
MDCDDL	: Ministère Délégué Chargé de la Décentralisation et du Développement local
OIF	: Organisation internationale de la francophonie

ODD	: Objectifs de développement durable
OMD	: objectifs du millénaire pour le développement
PND	: Politique nationale de développement
PNDL	: Programme national de développement local
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADDL	: Politique nationale de décentralisation et de développement local
PSR	: Plan stratégique renforcé
PTF	: Partenaires techniques et financiers
SNAT	: Schéma national d'aménagement du territoire
SRP	: Stratégie de réduction de la pauvreté
TIC	: Technologies de l'information et de la communication
UA	: Union Africaine

PREFACE :

Au Congo, la décentralisation comme mode de gouvernement locale ancrée dans la tradition administrative **n'est malheureusement pas conduite jusqu'ici sur la base d'une feuille de route ou d'une politique** qui définit son contenu et la stratégie de sa mise en œuvre. Aujourd'hui, elle est une option majeure de la réforme institutionnelle prônée dans « la marche vers le développement, « projet de société préconisé par le chef de l'Etat. Elle est renforcée dans ses principes et son contenu par la constitution du 15 octobre 2015 qui définit les compétences des collectivités locales.

La promotion du développement local, corollaire de la décentralisation, se trouve également au cœur de l'action gouvernementale en ce sens que les compétences dévolues aux collectivités sont centrées en grande partie sur l'action économique et sociale. Le développement local, cohérent et équilibré est surtout une grande ambition de la « marche vers le développement » qui appelle le Gouvernement à l'action en ces termes : « Tout sera mis en œuvre pour donner corps et sens, dans les villes et les villages, aux dispositions de l'article 210 de la Constitution de la République, qui détermine les principaux domaines de la décentralisation ».

Le Document de politique nationale de la décentralisation et du développement local vient combler un vide en mettant à la disposition des acteurs étatiques et non étatiques qui œuvrent inlassablement aux cotés des populations engagées dans la quête du mieux- être, un instrument de référence pour la synergie d'action.

En effet, l'un des principaux défis à relever pour atteindre des objectifs assignés à la politique nationale de la décentralisation et du développement est son appropriation politique et sociale par l'ensemble des acteurs. Cette appropriation repose d'abord sur la compréhension du contenu et des enjeux de la décentralisation et du développement local par les acteurs des collectivités locales et des communautés de base du secteur public et privé et de la société civile. Elle repose ensuite sur leur adhésion et leur engagement conscient et responsable dans la synergie d'action enclenchée pour la consolidation de la démocratie locale et la promotion du développement endogène.

D'ores et déjà, je voudrais adresser mes vifs remerciements à tous les acteurs étatiques et non étatiques, les partenaires technique et financiers engagés à nos cotés dans le processus de la décentralisation et du développement local. Je voudrais compter, une fois de plus, sur la mobilisation de tous les acteurs pour accompagner la mise en œuvre de cette politique qui se veut inclusive et dynamique.

Raymond Zéphirin MBOULOU,
Ministre de l'intérieur, de la décentralisation
et de la décentralisation.

AVANT-PROPOS :

La décentralisation se présente aujourd'hui aux Etats africains comme une opportunité de transformation qualitative.

Par conséquent, elle exige un contenu capable de mobiliser tous les citoyens non pas pour alléger seulement l'Etat, mais pour contribuer à maintenir le cap de la bonne Gouvernance du développement dans un esprit de solidarité entre citoyens engagés dans la quête d'un devenir commun.

Dans la pratique, la décentralisation est une mise en œuvre de la démocratie et du développement local. Aussi repose-t-elle sur la conviction que les collectivités locales sont à même de déterminer leurs priorités et de gérer leur avenir.

En définitive, une décentralisation bien conduite transforme inéluctablement les communautés à la base en laboratoires performants de l'expérience démocratique et du développement endogène.

A l'évidence, lorsque les populations elles-mêmes initient et exécutent leurs propres projets de développement, mettent en place des mécanismes de contrôle, de suivi et d'évaluation, élisent les hommes et les femmes qu'elles jugent dignes de les représenter et de défendre leurs intérêts, il ne fait aucun doute qu'il s'agit là d'une traduction incontestable du principe sacré de la démocratie dans les faits et d'une mobilisation sociale authentique pour enclencher le processus de développement.

Depuis son accession à l'indépendance, le Congo a expérimenté plusieurs modèles de décentralisation et de développement local dont les acquis et les insuffisances ont été capitalisés par chaque régime pour améliorer la gouvernance locale.

A l'étape actuelle, le processus de la décentralisation et du développement local est marqué par les avancées significatives suivantes : la constitutionnalisation des compétences des collectivités locales, la définition du cadre institutionnel et organisationnel de la décentralisation à travers neuf lois, les efforts accrus du Gouvernement à travers l'augmentation continue des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, le renforcement des capacités des acteurs locaux, l'amélioration de la qualité des services de proximité.

Toutefois, la décentralisation souffre de l'absence de politique définissant **de manière claire et précise** entre autres des stratégies et des actions à mener pour relever les nombreux défis qui freinent son plein essor. En effet, il convient de noter que la politique de décentralisation au Congo n'a jamais été définie explicitement dans un document de référence. Elle transparaît simplement à travers les différentes actions menées par les pouvoirs publics dans le domaine de la gouvernance locale et les appuis aux collectivités locales.

De par son caractère multisectoriel, la politique de décentralisation tout comme le développement local est traversable, impliquant différents acteurs étatiques et non étatiques tant dans le processus de son élaboration que dans sa mise en œuvre.

C'est pourquoi, il s'avère nécessaire d'élaborer et d'adopter un cadre de référence consensuel et l'unique qui mobilise toutes les énergies pour une mise en œuvre réussie de la décentralisation et promouvoir le développement à la base.

Le document de politique doit être fédérateur afin de servir d'outil de référence dans les négociations entre partenaires de la décentralisation et du développement.

Le présent document de politique nationale de la décentralisation et du développement local est fondé sur la reformulation d'un projet de document cadre élaboré en 2011 et dont le processus de validation **et d'adoption par le Gouvernement** n'avait pas été achevé.

Cette reformulation a nécessité un diagnostic du processus de décentralisation et du développement local pour dégager ses forces et ses faiblesses et mettre en évidence les enjeux et les défis à relever afin de définir les axes et la stratégie de mise en œuvre d'une politique de décentralisation conforme aux standards internationaux d'une part et adaptée aux exigences des réalités congolaises, d'autre part.

Le document de politique nationale de la décentralisation et du développement local se veut porteur d'une stratégie d'action vivante et dynamique. C'est pourquoi, il a été inclut à la fois dans le processus de son élaboration en association tous les acteurs susceptibles d'impacter sa mise en œuvre et dans son contenu en aménagement des espaces d'intervention pour tous les acteurs étatiques et non étatiques.

Dans son contenu, le document de politique nationale de la décentralisation et du développement local est structuré en trois parties :

- la première partie fait un diagnostic inclusif de la décentralisation au Congo en identifiant ses forces et ses faiblesses et en mettant en évidence les enjeux et les défis à relever ;
- la deuxième partie clarifie la vision et précise les orientations générales qui déterminent les objectifs, les axes stratégiques ainsi que les actions majeures de mise en œuvre de la décentralisation et du développement local ;
- la troisième partie la stratégie de mise en œuvre à travers le dispositif de coordination et de pilotage, les lignes directrices de la conduite du processus, les acteurs et leurs rôles, la stratégie de communication, les conditions de succès et les facteurs de risque.

Charles NGANFOUMO,
Ministre délégué, chargé de la décentralisation
et du développement local

INTRODUCTION :

La Constitution du 06 novembre 2015, en définissant les compétences des collectivités locales centrées principalement sur le développement local, inaugure une nouvelle étape majeure du processus de décentralisation : la phase de la communalisation intégrale et du développement local. Ceci appelle une politique nationale de la décentralisation qui soit porteuse des ambitions du Gouvernement et du Peuple dans ce domaine.

Du point de vue conceptuel, la décentralisation est un mode d'organisation de l'Etat unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'Etat vers des entités distinctes. La décentralisation territoriale se caractérise par la libre administration des collectivités locales distinctes de l'Etat, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, gérées par des autorités élues sur des bases démocratiques et pluralistes. La décentralisation s'accompagne de la déconcentration qui est une redistribution des pouvoirs au sein de l'Etat central : les autorités qui siègent dans la capitale délèguent certaines décisions à leurs représentants locaux. La déconcentration se déploie dans le cadre d'une personne morale unique qui est l'Etat ; elle aboutit à la création de circonscriptions administratives et à la nomination des chefs desdites circonscriptions.

Au-delà des concepts sur les multiples facettes de la décentralisation et de la déconcentration, c'est à la lueur du contexte politique, économique et socioculturel des collectivités nationales qu'il faut comprendre les options pour la décentralisation.

La plupart des Etats africains sont, aujourd'hui, confrontés à un double défi : d'une part, réussir, dans un élan de cohésion et de solidarité nationales, l'intégration régionale pour mieux s'arrimer à la mondialisation, et d'autre part, trouver les stratégies et mécanismes pour canaliser au mieux, les énergies communautaires à la base et susciter l'esprit collectif et participatif à l'effort de développement.

En mettant en œuvre la décentralisation, l'Etat entend éveiller les consciences des citoyens et des communautés de base sur la nécessité de compter, avant tout, sur leurs capacités à prendre en main leur destin, sur leur droit et devoir dans l'ancrage de la culture citoyenne et de la démocratie ainsi que sur leur nécessaire participation à la gestion des affaires locales. C'est dire que le développement local est le corollaire de la décentralisation.

Le développement local, appelé aussi développement à la base, se définit comme un processus dynamique qui utilise les initiatives locales comme moteur de développement économique, en complément de mesures macroéconomiques et des grands projets. « Le développement local est un processus grâce auquel la communauté participe au façonnement de son propre environnement dans le but d'améliorer la qualité de vie de ses résidents.

Cette démarche nécessite une intégration harmonieuse des composantes économique, sociale, culturelle, politique et environnementale. La composante économique devient souvent une priorité vue l'importance pour chacun d'être en mesure de gagner sa vie et de subvenir de manière satisfaisante à ses besoins et ceux de ses proches.

Cette approche est avant tout un phénomène humain où les projets et l'action, plus que les institutions et les politiques, mobilisent l'ensemble des intervenants de la communauté de chacun des arrondissements. »¹

Tout comme la décentralisation, le développement local est devenu plus que jamais, une référence privilégiée dans les politiques de développement des Etats et dans les programmes d'intervention d'aide au développement des acteurs non étatiques.

A travers la montée en puissance de la thématique du développement local, l'espace local n'est plus perçu comme un réceptacle inerte de projets provenant de décisions extérieures mais comme un espace actif capable de puiser dans ses capacités d'initiatives et d'organisation pour enclencher sa propre dynamique de développement. Ainsi, le développement local apparaît comme une stratégie de mobilisation des acteurs et des ressources en vue d'une transformation économique, sociale et culturelle qualitative des bassins de vie des communautés de base.

La politique nationale de la décentralisation et du développement local décrite dans le présent document a été inspirée des leçons tirées de la longue pratique de cette forme d'organisation de l'Etat par les gouvernements successifs du Congo, avec les succès et les échecs qui l'ont caractérisée. Elle est basée sur un état des lieux de la décentralisation dans le contexte actuel et axée sur l'application des principes et des mécanismes qui se veulent des réponses adaptées aux problèmes identifiés et solutions aux défis du Congo dans ce domaine.

Elle est déclinée en axes stratégiques au nombre de quatre sous tendus par une stratégie adaptée de mise en œuvre des actions prioritaires regroupées à l'intérieur des composantes avec des mécanismes simples de pilotage et de suivi-évaluation.

La politique nationale de la décentralisation et du développement local est un outil fédérateur qui se veut pour finalité de contribuer à la réalisation du développement inclusif, équilibré et durable au Congo. Il interpelle tous les acteurs étatiques et non étatiques qui œuvrent dans la décentralisation et le développement à la base.

¹ Sommet de Montréal sur le développement local, avril 2003

CHAPITRE I - ETAT DES LIEUX DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL AU CONGO

La décentralisation au Congo est le fruit d'un long cheminement qui remonte à plus de quatre décennies. Le diagnostic de l'état des lieux de ce processus exige la prise en compte de l'environnement international aussi bien que des facteurs qui fondent ses principes et déterminent sa mise en œuvre au plan national.

En tout état de cause, la décentralisation est un processus qui bénéficie d'un réel intérêt au Congo comme dans beaucoup de pays de la sous-région et du monde ainsi que de l'impact des politiques publiques mises en œuvre ces dernières années. Elle ne s'accompagne pas encore suffisamment d'un développement local véritablement structuré et engagé. Elle est sous tendue par un cadre juridique et institutionnel très abondant mais peu appliqué. L'état des lieux a également porté sur les aspects financiers et des ressources humaines.

1.1 – LE CONTEXTE GENERAL :

Situé en Afrique centrale, le Congo s'étale sur une superficie de 342 000 km². Le pays est pourvu d'une façade maritime de 170 km de long sur l'Océan Atlantique. Il est limité au nord par la République du Cameroun et la République Centrafricaine, au sud par la République Démocratique du Congo et la République d'Angola (enclave du Cabinda), au sud-ouest par l'Océan Atlantique, à l'Est par le fleuve Congo et son affluent l'Oubangui, qui le séparent de la République Démocratique du Congo et à l'Ouest par la République du Gabon. Le relief du Congo est essentiellement constitué du bassin sédimentaire du fleuve Congo et des roches anciennes. Le point le plus élevé est le Mont Nabemba, culminant à 1 040 m dans le département de la Sangha.

Le Congo est traversé par deux types de végétations :

- (i) la forêt, qui couvre près de deux tiers du territoire national (65%), est localisée au sud (massifs du Chaillu et du Mayombe), au nord-est (forêt inondée) et au nord-ouest (forêt exondée) ;
- (ii) la savane, qui s'étend de la vallée du Niari au Plateau Central, occupe le tiers du territoire national.

La République du Congo a un climat chaud et humide. La partie septentrionale du pays se caractérise par un climat de type équatorial avec des pluies étalées quasiment tout au long de l'année. On y distingue cependant deux saisons de pluies et deux saisons sèches : une grande saison de pluies entre septembre et décembre et une petite entre avril et mai d'une part et, d'autre part, une grande saison sèche entre juin et août et une petite entre janvier et mars. Le sud-ouest a un climat tropical humide caractérisé par une saison

sèche de trois mois (juin à août) tandis que la partie centrale du pays a une position intermédiaire avec un climat subéquatorial.

Le Congo est doté d'un réseau hydrographique important. On note, principalement, la présence du fleuve Congo qui prend sa source en République Démocratique du Congo et qui, avec un débit de 40 000 m³/s, est le deuxième au monde après l'Amazone. En outre, le pays est arrosé par plusieurs affluents de ce grand fleuve dont les plus importants sont, dans la partie septentrionale, l'Oubangui, la Sangha, la Likouala-Mossaka, l'Alima et la Nkényi et, dans la partie méridionale, la Lékoué, le Djoué et la Loufoulakari.

La population congolaise est estimée à 4,505 million(s) d'habitants en 2014 conformément aux prévisions faites lors du recensement de 2007, soit une densité de 13,2 hab/km², avec un taux d'accroissement naturel de l'ordre de 3 % l'an. Selon les estimations, les jeunes de moins de 20 ans représentent environ 55 % de la population totale et les femmes environ 52 %. Il s'agit d'une population inégalement répartie entre la ville (62%) et la campagne (38%).

Au plan politique, le Congo qui fut une ancienne colonie française, a accédé à l'indépendance le 15 août 1960. Il a adhéré à l'ONU la même année et à l'OUA en 1963 en tant que membre fondateur. Après une courte expérience du multipartisme au lendemain de son indépendance, le Congo a opté pour l'économie socialiste en 1963, à partir de 1991, année de la conférence nationale souveraine, le pays renoua avec le multipartisme accompagné sur le plan économique de l'option libérale. A peine lancée, l'expérience du multipartisme va connaître au cours des dix premières années une vague des conflits armés à caractère socio politique (de 1993 à 2003) qui ont eu de conséquences très lourdes sur le plan social et économique. Fort heureusement, les efforts inlassables du Gouvernement en matière de quête de paix ont fini par juguler la crise et remettre le pays sur la voie du développement.

Au plan économique, selon la Banque mondiale, la performance économique du Congo au cours des trois dernières années a été nettement inférieure au taux de croissance nécessaire pour atteindre les objectifs de développement fixés à l'horizon 2025, situation liée aux mauvais résultats du secteur pétrolier qui a chuté de 5,4 % sur la même période.

Néanmoins, le Congo dispose de nombreux atouts pour bâtir une économie solide à même de tirer la croissance économique de la sous-région.

En effet, le pays détient d'importantes réserves de pétrole, de vastes forêts naturelles (près de 22 millions d'hectares) et une grande superficie de terres arables (10 millions d'hectares).

Il possède également un réseau hydrographique très développé, un climat favorable à l'agriculture, des ressources minières et une biodiversité qui revêt une importance mondiale et contribue à lutter contre le changement climatique en régulant les gaz à effet de serre. À cela s'ajoute une position géographique stratégique de « pays de transit » en Afrique centrale, avec une façade maritime de 170 kilomètres sur l'océan Atlantique et un port en eau profonde à Pointe-Noire profitable à l'ensemble de la sous-région.

1.2– LA DECENTRALISATION BENEFICIE D'UN REEL INTERET AU CONGO COMME DANS BEAUCOUP DE PAYS DE LA SOUS REGION ET DU MONDE :

1.2.1-Un environnement régional et international marqué par un intérêt accru pour le local :

La décentralisation s'est imposée en Afrique dans les années 1990 comme corollaire de la démocratisation. Cette démocratisation était aussi une condition sine qua non pour le traitement de l'aide publique au développement.

Chaque Etat s'y est engagé avec les moyens politiques, matériels, financiers et humains qui sont les siens.

Aujourd'hui encore, elle s'impose de plus en plus dans les agendas des organisations communautaires africaines et internationales. Ses principes, ses objectifs et ses modalités de mise en œuvre par les Etats font l'objet de directives, de résolutions, de recommandations et d'indicateurs de bonne gouvernance.

Cet intérêt accru pour la décentralisation et le développement local se perçoit à divers niveaux :

- La Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local(CADDEL) est un espace de partage de bonnes pratiques en matière de décentralisation et de développement local notamment sur l'évaluation et l'harmonisation des stratégies de mise en œuvre de la décentralisation en Afrique. Elle a pour mission de promouvoir la décentralisation et la gouvernance locale pour réaliser le développement local en Afrique et contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations et de la démocratie locale.

- L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, réunie à Windhoek (Namibie) du 13 juin au 15 juin 2016, a pris d'importantes résolutions sur l'amélioration de la gouvernance participative par la décentralisation et le renforcement de la gouvernance locale. On retiendra notamment la promotion par les pays ACP et les États membres de l'Union européenne, de la décentralisation comme moyen d'améliorer le développement, de créer de nouvelles richesses au niveau local et régional, de favoriser un exercice du pouvoir démocratique et responsable, d'encourager l'unité nationale en

reconnaissant les diversités, de donner aux citoyens une autonomie leur permettant d'intensifier leur participation à l'exercice des pouvoirs de l'État et de prendre des décisions qui les touchent directement, de reconnaître le droit des communautés à gérer leurs propres affaires et à poursuivre leur développement, de protéger et promouvoir les intérêts et les droits des minorités et des communautés marginalisées, et de garantir un partage équitable des ressources nationales et locales.

- Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique est l'organisation faîtière et la voix unie assurant la représentation des collectivités locales de l'ensemble du continent africain. CGLUA a pour objectif de promouvoir la décentralisation et le rôle des Collectivités locales dans l'amélioration des conditions et du cadre de vie des populations locales. Cet organisme veille également à défendre les positions africaines communes sur les questions touchant l'Afrique et ses populations, promouvoir un dialogue effectif entre les gouvernements centraux et locaux, encourager la coopération internationale des gouvernements locaux et de leurs associations et à intégrer l'organisation des gouvernements locaux africains dans le processus d'unification du mouvement municipal mondial. Il est membre de l'organisation mondiale CGLU.

- La Charte des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local a été adoptée par la 23ème Session Ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine tenue les 26 et 27 juin 2014 à Malabo en Guinée Equatoriale. Elle prend désormais en compte les préoccupations des collectivités locales et s'inscrit dans l'Agenda de tous les pays du continent. Elle entend renforcer la démocratie participative, l'autonomisation des citoyens et des communautés en assurant l'accès aux services de base à l'ensemble des peuples du continent. Elle promeut l'obligation de rendre compte et la transparence dans les institutions publiques.

- L'OIF à travers le XVIe Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage, s'est résolument engagée à prendre des mesures concrètes en faveur de la décentralisation et du développement local, et à explorer, en relation avec les collectivités territoriales, de nouvelles sources de financement innovant. Elle s'engage également à rendre et à promouvoir des initiatives de renforcement des moyens institutionnels, financiers, humains, matériels et logistiques des collectivités territoriales décentralisées, tout en favorisant leur bonne gestion efficiente.

- L'Association internationale des maires francophones (AIMF) est le réseau des élus locaux francophones de plus de 265 villes et associations nationales de pouvoirs locaux dans 49 pays. Elle est l'expression de la solidarité qui les unit et promeut les valeurs qu'ils partagent : le renforcement de la démocratie locale, tant représentative que participative, la valorisation de

la place des femmes dans les processus de décision, la gestion planifiée du développement local. L'AIMF accompagne les collectivités locales dans les processus de décentralisation et dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement urbain, dans le renforcement des capacités des élus locaux à jouer leur rôle de leaders locaux, à travers les formations, rencontres et séminaires qu'elle organise. Cet accompagnement comporte également du financement de projets concrets portés par les collectivités territoriales et qui bénéficient directement aux populations, notamment dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, du développement durable, du développement économique, de la santé, de l'éducation, de la préservation du patrimoine, ou encore de la modernisation et de la formation des services.

- Tout comme dans les OMD, l'importance des apports et du rôle stratégique des collectivités territoriales décentralisées reste déterminante dans l'atteinte des ODD qui affirment la nécessité de leur implication dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, notamment celles de réduction des disparités économiques, d'atténuation et d'adaptation relatives aux conséquences des changements climatiques.

1.2.2-La décentralisation, une longue pratique administrative constitutive d'une tradition au Congo :

(a) La décentralisation, une option ancrée dans l'histoire administrative du Congo : les premiers jalons de la décentralisation au Congo remontent à la période coloniale à travers diverses expériences communales. Depuis l'indépendance, le principe de la décentralisation a été inscrit dans toutes les constitutions et les différents régimes qui se sont succédé ont initié divers modèles pour sa mise en œuvre.

- Période 1973 - 1977 : première expérience de la décentralisation au Congo, par Ordonnance n°016/73 du 4 juin 1973, instituant les "pouvoirs populaires", principale caractéristique : "les assemblées délibérantes au niveau des régions, des communes et des districts (conseils populaires des régions et conseils populaires des districts)";

- Période 1977-1979 : organisation administrative hybride avec des "délégations spéciales" (autorités déconcentrées à la tête de circonscriptions territoriales dotées d'une autonomie budgétaire basée sur la possibilité d'avoir des budgets régionaux) ;

- Période 1979 -1992 : seconde expérience de la décentralisation, par Ordonnance 014/79 du 10 mai 1979 instituant des conseils populaires des régions, des communes et des districts ;

- Période de transition post-conférence nationale : décret 91/877 du 15 novembre 1991 sur la décentralisation ;

- Période démocratique :

(i) Loi 8/94 du 3 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation,

(ii) Constitution du 20 janvier 2002 et promulgation de neuf lois sur la décentralisation.

En définitive, malgré les nombreuses crises sociopolitiques qui ont porté des coups d'arrêt aux expériences de décentralisation, force est de reconnaître qu'elles ont marqué indéniablement le mode de gouvernance locale par l'ancrage de l'institution communale et les réalisations socio-économiques de proximité qu'elle a pu implanter dans les localités.

Aujourd'hui, la décentralisation demeure une option de démocratie locale à laquelle le peuple congolais reste fortement attaché.

(b) La décentralisation et le développement local, deux engagements politiques consacrés par la Constitution

La décentralisation au Congo vient d'entrer dans une phase majeure à travers la constitutionnalisation des compétences des collectivités locales. En effet, l'option politique ferme de faire de la décentralisation un levier infaillible de la démocratie locale et du développement à la base a été consacrée par la Constitution du 6 novembre 2015 qui définit à l'article 210 les compétences propres aux collectivités locales. Ces compétences relèvent des domaines suivants :

- la planification, le développement et l'aménagement du département ;
- l'urbanisme et l'habitat ;
- l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire ;
- la santé de base, l'action sociale et la protection civile ;
- la prévention, la réduction des risques et la gestion des catastrophes ;
- l'environnement, le tourisme et les loisirs ;
- le sport et l'action culturelle ;
- l'agriculture, l'élevage, la pêche et la pisciculture ;
- l'administration et les finances ;
- le commerce et l'artisanat ;
- les transports ;
- l'entretien routier ;
- le budget de la collectivité locale.

L'article 125 de la constitution dispose que la libre administration des collectivités locales, leurs compétences et leurs ressources sont du domaine de la loi.

De même l'article 211 de la Constitution dispose, qu'une loi organique fixe les conditions dans lesquelles l'Etat exerce sa tutelle sur les collectivités locales décentralisées ainsi que les autres compétences à transférer, non visées ci-dessus.

Les compétences ainsi définies visent en grande partie les services publics rendus par les collectivités locales pour le développement local.

(c) La décentralisation, une gouvernance fondée sur des principes constitutionnels et législatifs

La décentralisation trouve son fondement dans la constitution de 2015 qui l'a également consacrée en tant que forme ou mode d'organisation administrative de l'Etat, à l'instar de certaines autres constitutions antérieures à celle du 20 janvier 2002, avec comme particularité d'en avoir détaillé les principes directeurs, notamment à travers ses articles 125, 209, 210 et 211 :

- (1) la libre administration des collectivités locales par des conseils élus ;
- (2) la reconnaissance des affaires locales à travers les compétences et les ressources des collectivités locales ;
- (3) l'allocation annuelle d'une contribution conséquente de développement aux collectivités locales ;
- (4) l'interdiction de toute imputation des dépenses de souveraineté sur les budgets décentralisés ;
- (5) la détermination des compétences propres aux collectivités locales ;
- (6) le régime financier des collectivités locales ;
- (7) les principes fondamentaux de la fonction publique territoriale ;
- (8) la tutelle dont les conditions sont fixées par une loi organique ;
- (9) le transfert des compétences dont les conditions sont fixées par une loi organique.

La décentralisation tire également ses fondements dans des textes de base à caractère législatifs notamment :

(1) La loi n° 9-2003 du 6 février 2003 relative aux orientations fondamentales de la décentralisation dispose en ses articles 5 et 16 :

« La décentralisation ne doit, en aucun cas, porter atteinte à la souveraineté, à l'indépendance, à l'indivisibilité et à la laïcité de l'Etat, ainsi qu'au droit de contrôle que la loi confère au représentant de l'Etat. » ;

« L'attribution de tout un domaine d'activité à des collectivités locales n'exclut pas, pour l'Etat, le pouvoir d'édicter des prescriptions générales ou particulières que les collectivités locales doivent observer ».

(2) La loi n° 03-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative du territoire dont le principe de la progressivité du statut de certaines entités décentralisées transparaît dans ses dispositions ainsi formulées :

«La communauté urbaine est une circonscription administrative constituée par une agglomération urbaine d'habitants, comprenant un certain nombre de quartiers voisins appartenant à une même entité administrative et géographique, connaissant un minimum de développement économique, social et culturel ; elle est appelée à disposer de ressources susceptibles de garantir, à terme, les conditions d'une libre administration. »

C'est dire que ces circonscriptions administratives peuvent évoluer et accéder au statut de collectivité territoriale.

1.3- L'IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL :

Les politiques de développement sont très déterminantes pour l'essor de tout processus de décentralisation. La décentralisation a une envergure transversale. C'est pourquoi, son succès est largement tributaire de son articulation avec les politiques nationales faitières et de sa cohérence avec les autres politiques sectorielles. Aussi, l'analyse du contexte du processus de la décentralisation et du développement local ne saurait se faire sans un aperçu sur les politiques publiques ayant impacté sa mise en œuvre aux fins d'en tirer les leçons utiles.

Cette analyse a été limitée à l'impact des principales politiques conduites au cours des vingt dernières années, à travers la stratégie de réduction de la pauvreté (2008-2012) ; la Stratégie de croissance, de l'emploi et de la réduction de la pauvreté (2012-2016) et le programme de la municipalisation accélérée (2004-2016)².

1.3.1 –Les retombées de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) sur la décentralisation et le développement local :

Le DSRP adopté en mars 2008 présentait un ensemble d'objectifs alignés sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), les grandes orientations du programme de société du Président de la République : « La Nouvelle Espérance » et les prescriptions du schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) adopté en conseil des ministres en décembre 2005.

Le DSRP a été conduit dans un contexte économique international marqué par une crise économique et financière aigue. Au niveau national, la conjoncture favorable, liée notamment à la hausse des cours du pétrole sur la plus grande partie de l'année 2008 combinée à l'augmentation de la production pétrolière, ainsi qu'au dynamisme du secteur non pétrolier a permis au Congo de maintenir la croissance économique à un niveau élevé, avec des taux avoisinant les 6% en moyenne annuelle.

Les objectifs fondamentaux de la SRP se déclinaient en cinq axes stratégiques :

² L'absence des données des périodes antérieures a milité pour ne pas étendre l'analyse à l'impact desdites périodes

Axe 1: Amélioration de la gouvernance, la consolidation de la paix et de la sécurité ;

Axe 2 : Promotion de la croissance économique et la stabilité du cadre macroéconomique ;

Axe 3 : Amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base;

Axe 4 : Amélioration de l'environnement social ;

Axe 5 : Renforcement de la lutte contre le VIH/SIDA.

La mise en œuvre du DSRP entre 2008 et 2010, y compris le programme économique du Gouvernement, a permis au Congo d'enregistrer des avancées louables :

- Sur le plan politique : la consolidation de la paix, le retour à la stabilité, l'apaisement du climat politique, la tenue des élections présidentielles et législatives.
- Sur le plan économique, des performances caractérisées par une croissance soutenue de l'ordre de 7,0%, un taux d'inflation contenu dans la norme communautaire (~3%), et des finances publiques assainies.
- Sur le plan social, une nette amélioration des conditions de vie des ménages, et une forte baisse du taux de chômage (de 19,4% en 2005 à 6,9% en 2011), selon les résultats de l'Enquête sur les Conditions des Ménages congolais (ECOM1 2005 et ECOM2 2011).
- Durant la période sous revue, la composante décentralisation, développement départemental et local a connu la poursuite de la mise en place du dispositif institutionnel et juridique des collectivités avec l'installation de tous les conseils aussi bien municipaux que départementaux. La loi n° 5-2005 du 11 mai 2005 sur la fonction publique territoriale a été promulguée en 2005. Une commission mixte (Administration du territoire et Fonction publique) a été mise en place pour l'élaboration des textes d'application de cette loi.
- En début 2009 une commission mixte a été mise en place pour élaborer les textes juridiques sur le transfert de compétence aux collectivités locales ; cette commission faisant suite à celle instituée en 2006 pour l'élaboration des textes régissant les mécanismes et les réformes budgétaires et fiscaux des collectivités locales.
- Un programme de formation à la gouvernance et à la décentralisation a été élaboré. La première formation a eu lieu au début de l'année 2009 avec pour thème central gouvernance et décentralisation, administration du territoire et collectivités locales. D'autres formations sur la gouvernance et l'administration juridique, la maîtrise d'ouvrage et les ressources des collectivités locales ont été mises en perspective.
- La mise en place de mécanismes de participation des citoyens à la gestion des affaires locales a fait l'objet de campagnes de sensibilisation

dans le but de favoriser la création d'un cadre de concertation entre les communautés locales et l'administration.

- Dans la même optique, une expérience d'élaboration de plans de développement local dans les Plateaux et le Pool avec l'appui du PNUD et de la Banque Mondiale a été réalisée en 2008. L'extension de cet exercice aux autres départements avait également été mise en perspective.
- Pour résoudre les problèmes d'affectation et de maintien des personnels enseignants et de santé dans les départements, la départementalisation des postes dans ces secteurs avait été envisagée.

Tous les efforts engagés dans la mise en œuvre de cette composante du DSRP ont visé l'atteinte de l'objectif général qui est de promouvoir un développement local harmonieux et durable.

1.3.2- Les effets induits du Plan national de développement DSCERP sur la décentralisation et le développement local :

Fort des acquis du DSRP et déterminé à relever les insuffisances dans l'atteinte de ses objectifs, le Gouvernement a décidé d'élargir et de renforcer le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté à travers un plan quinquennal de développement qui s'inscrit dans une logique de Planification stratégique renforcée(PSR) et de Gestion axée sur les résultats de développement (GARD).

Le DSCERP qui est le document principal du PND, fédère l'ensemble des politiques macroéconomiques et sectorielles pour la période 2012-2016 en vue d'atteindre les objectifs de croissance, d'emploi, de réduction de la pauvreté, des « OMD » et de développement équilibré.

Les principales réalisations du PND dans l'axe du renforcement de la déconcentration et de la déconcentration sont :

- Amélioration de la gouvernance territoriale : La conférence des préfets, qui fut jadis un lieu d'échanges d'expériences des préfets a été élargie aux présidents des conseils départementaux et municipaux. Elle est devenue depuis 2012 un cadre de prise de décisions et programmation.
- Création de nouvelles circonscriptions administratives : Ile-Mbamou, Madibou, Loango, Mongo-Poukou et Ngoyo.
- Publication en juillet 2014 d'un décret portant attribution et organisation de la recette départementale auprès du conseil départemental.
- Dans le cadre du renforcement des capacités :
 - ✓ l'organisation de séminaires de formation au profit des acteurs non étatiques de la décentralisation et du développement local à la base avec

l'appui financier de l'Agence Française de Développement (AFD) et de la Délégation de la Commission Européenne à Brazzaville ;

✓ la mise en œuvre d'un programme visant à soutenir l'élaboration par les conseils départementaux des Plateaux, de la Cuvette, de la Bouenza et du Pool, des plans de développement local en partenariat avec le PNUD ;

✓ la réalisation d'une mission par le Centre International d'Etudes pour le développement local (CIEDEL, Lyon - France) au Congo, en vue de proposer la feuille de route relative à la capitalisation et à la généralisation de l'expérience des plans de développement local (PDL) ;

✓ l'augmentation du nombre de sièges de 45 à 101 au sein des conseils départementaux et de 25 à 99 au niveau des conseils communaux.

- Aménagement du territoire : la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire a été élaborée et publiée sous le numéro 43-2014 du 10 octobre 2014 et la mise en place des organes de concertation est en cours.

Le plan national d'affectation des terres, l'actualisation du schéma national d'aménagement du territoire ainsi que l'élaboration du schéma et des plans départementaux d'aménagement du territoire sont déjà disponibles grâce à un appui technique du ministère de l'aménagement du territoire et des grands travaux. Ces études ont été menées avec la participation des services techniques et des autorités locales. Les schémas départementaux d'aménagement du territoire des départements concernés ont donné lieu à des ateliers de validation organisés dans les départements concernés avec la forte participation des acteurs locaux.

- Le transfert des compétences et des ressources n'a pas été effectif, induisant la paralysie des organes de suivi de la décentralisation comme le Comité technique d'évaluation de la décentralisation chargé du suivi, du conseil et de l'évaluation des collectivités locales.

- Sur la période 2012-2014, seuls 6,25% des collectivités locales disposaient d'un plan de développement local (PDL), pour un objectif de 100%, en 2016.

1.3.3 –La territorialité des politiques sectorielles et le transfert des compétences aux collectivités locales

Les politiques sectorielles conduites entre 2012 et 2016 ont été prises en compte dans le Plan national de développement 2012-2016 qui se voulait un cadre intégré des stratégies macroéconomiques et sectorielles que le Congo entendait conjuguer pour diversifier et accélérer la croissance, générer des emplois, et développer les secteurs sociaux à la mesure des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), des ambitions d'émergence du Congo, et des aspirations des Congolais.

Toutefois, il convient de relever que la décentralisation et le développement local n'ont pas été pris en compte dans le DSCERP en tant que stratégies ou politiques sectorielles à part entière.

En effet, ils n'ont pas été agrégés dans les projections budgétaires sur les programmes et projets retenus dans le cadre de l'élaboration du PND/ 2012-2016.

Par ailleurs, plusieurs politiques sectorielles notamment celles relevant des compétences à transférer aux collectivités territoriales (éducation, santé, eau, assainissement etc.) sont exécutées en marge du processus de décentralisation.

Si les grandes orientations des politiques sectorielles restent de la compétence des ministères centraux, leur mise en œuvre territoriale est étroitement liée au transfert concomitant des charges et des ressources de l'Etat aux collectivités locales.

Les politiques sectorielles continuent à être définies et mises en œuvre par les départements ministériels, en chevauchant les dispositions légales et désormais constitutionnelles (Constitution du 6 novembre 2015) sur les compétences des collectivités locales. Cet état de fait, contribue à freiner le processus du transfert et perpétue la duplication sur un même territoire local les services de proximité relevant de l'Etat central et les services départementaux ou communaux.

L'analyse du processus de décentralisation dans les pays de l'Afrique francophone présente un bilan mitigé du transfert des compétences en rapport avec la territorialité des politiques sectorielles. Afin de lever les goulots d'étranglement, une fois adoptée la loi portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités locales, la plupart de ces pays adoptent une méthodologie fondée sur la progressivité et le consensus :

- l'adoption d'un décret en conseil des ministres fixant les détails du domaine à transférer et les modalités du transfert ;
- la prise d'un arrêté ministériel par le ministre concerné par le domaine de compétence ou interministériel impliquant les ministres concernés par le domaine de compétence et le ministre en charge de la décentralisation pour fixer le cahier des charges engageant les différentes parties prenantes ;
- le cas échéant, la signature d'un protocole ou convention d'opérations entre chaque représentant de l'Etat (Gouverneur de région ou Préfet de département) et le président du conseil de collectivité (Président du conseil régional ou départemental ou maire). Pour chaque compétence ou bloc de compétences transférées, ce protocole ou cette convention fait l'état des lieux des ressources humaines, financières, matérielles... disponibles dans les services déconcentrés sur le ressort territorial de la commune ou du département.

Généralement, la prise de ces textes réglementaires est précédée de séminaires ou ateliers d'harmonisation organisés sous l'impulsion du ministère en charge de la décentralisation, en vue d'une compréhension commune du contenu du domaine transféré, des moyens à déployer pour accélérer le processus du transfert et d'un calendrier qui engage tous les acteurs.

Le processus de décentralisation au Congo est confronté à la non-effectivité de la dévolution du transfert des compétences et des politiques sectorielles, leviers essentiels du développement local.

1.4- L'APPROCHE DU DEVELOPPEMENT LOCAL PAS VRAIMENT STRUCTUREE

1.4.1 - Les efforts d'amélioration des services de proximité et de soutien au développement local : La revue des différentes expériences

Pendant longtemps, le développement local a été conçu comme un processus d'amélioration des services publics de proximité dans les collectivités locales et les circonscriptions administratives. Sa mise en œuvre résultait des projets visant la revitalisation du tissu villageois ou des volets de certaines politiques publiques orientées vers l'aménagement du territoire.

Il existe une tradition d'intervention de l'Etat en milieu rural adossée sur des politiques sectorielles et celle d'autres acteurs non étatiques. Il s'agissait là d'un développement infrastructurel descendant, apporté au local par des acteurs étatiques et non étatiques.

Des expériences riches d'enseignements ont marqué les efforts de développement en milieu rural parmi lesquelles on peut citer, sans être exhaustif, quelques exemples :

- **le Fonds d'action régionale (FAR)** destiné à promouvoir les services publics de proximité et les initiatives locales et le Fonds d'entretien des pistes agricoles destiné au désenclavement des principaux bassins de production.

Ainsi, le Fonds d'action régionale (FAR) et le Fonds de construction régionale (FCR) avaient permis la réalisation d'infrastructures dans toutes les régions : construction des hôtels, des sièges des circonscriptions administratives, des fermes, des écoles, des dispensaires, des pistes de desserte rurale dites pistes agricoles désenclavant les différents bassins de production. Ces réalisations ont été accompagnées par le recrutement au niveau local des agents des services sociaux de base pour garantir la continuité du service public dans les écoles et les centres de santé.

Ces fonds mis en place en 1982 avaient suscité une forte émulation au niveau des collectivités locales au regard des microréalisations indispensables à la vie des populations : création d'unités de production, construction d'hôtels,

mise en place de sociétés départementales de transport, construction de chambres froides etc. La faible implication des communautés bénéficiaires de ces réalisations et le pilotage à vue de leur gestion n'ont pas permis de les inscrire dans la durée.

- **le projet de développement rural intégré (PDR) Pool-Plateau** élaboré par le Gouvernement en partenariat avec le PNUD et le BIT. Il visait l'amélioration des conditions de vie des populations rurales par l'augmentation de la production agricole, du petit élevage, l'accroissement de l'emploi, de l'instruction civique, et par l'instauration des structures institutionnelles nécessaires à la promotion du monde rural. Cette expérience a concerné la région du Pool avec les districts de Louingui, Boko et Loumo et Kinkala et la région des plateaux Koukouya ;

- **l'expérience des villages centres** déclinée comme composante stratégique du Plan quinquennal 1986-1990. Sur cette période le Gouvernement avait mis à la disposition des collectivités locales des moyens d'action visant à contribuer au développement local.

En 1980, les études préalables à l'élaboration du plan quinquennal 1982-1986 établissaient que l'hinterland du Congo était en pleine déliquescence. Les traits caractérisant cette situation se déclinaient comme suit :

- ✓ Les conditions de vie difficiles des populations du fait de l'insuffisance des infrastructures et équipements sociaux de base ;
- ✓ L'enclavement des bassins de production et des villages par rapport aux chefs-lieux de districts et régions ;
- ✓ Le dépeuplement progressif de l'arrière-pays, induit par l'exode rural ;
- ✓ L'extinction d'un bon nombre de village et hameaux ;
- ✓ Les difficultés de commercialisation des produits ruraux ;
- ✓ La baisse tendancielle de la production agricole causée par le vieillissement et la réduction du nombre d'actifs agricole.

Vu l'ampleur du phénomène, une alternative était nécessaire pour faire face à cette situation. C'est ainsi que la direction de l'aménagement du territoire de l'époque avait conçu le projet village-centres. Il s'agissait d'une stratégie nationale de reconquête du territoire orientée notamment vers le monde rural. Après des études sur quinze pays ruraux, le projet villages-centres fut mis en œuvre dans deux zones pilotes, notamment dans la pays-rural de Mindouli dans les villages de Kinkembo, Louengo, Kindamba-Ngouedi et Kingoula (région du Pool) et celui de Lekana dans les villages de Kébara, Akana-Lague et Akou (région des plateaux).

Ce projet consistait à apporter les commodités nécessaires à l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations. Il comportait plusieurs composantes :

- la mise place des infrastructures et équipement sociaux de base ;

- le désenclavement des villages (réhabilitation et entretien des pistes rurales) ;
- l'amélioration des techniques et formes de production, l'appui aux opérateurs économiques et à la commercialisation des produits agricoles ainsi que la vulgarisation du petit élevage.

Le projet cofinancé par le Congo et la coopération française, fut conduit par deux opérateurs distincts :

- l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP) dans le pays rural de Mindouli et ;
- la Coopération française dans le pays rural de Lekana.

Les résultats intéressants obtenus dans ces zones pilotes, notamment celle de Mindouli ont motivé le Gouvernement de la République d'étendre cette expérience aux autres régions du pays. C'est ainsi que le Projet villages-centres va devenir « Opération villages centres (OVC) » mise en œuvre par la direction de l'aménagement du territoire et de l'action régionale (ministère du plan).

Ce programme qui devait concerner 159 villages-centres a connu de nombreuses difficultés de financement dans sa mise en œuvre. La crise économique et financière intervenue en 1985 a mis un coup d'arrêt à cette opération.

- **le programme de municipalisation accélérée**

Dans le cadre du programme volontariste de municipalisation accélérée, de nombreuses infrastructures économiques et sociales ont été construites ou réhabilitées dans tous les départements. Ce programme qui s'aligne sur les options du schéma national d'aménagement du territoire est un processus d'équipement des différents niveaux de l'armature urbaine en vue d'impulser des dynamiques économiques.

Il renferme des projets d'intérêt collectif tels que les voiries urbaines, l'assainissement, les hôtels de préfecture, de sous-préfecture, des communautés urbaines et résidences de fonction des autorités locales, les réseaux d'adduction d'eau et d'électrification, de construction des écoles, des Centres de Santé Intégrés(CSI), des centres d'actions sociales (CAS) Etc.

Il a contribué à la consolidation du tissu urbain et à l'amélioration de la qualité de l'offre et de l'accès aux services publics de proximités à travers la réalisation de grands travaux de désenclavement et de constructions d'infrastructures administratives et socio-économiques dans les communes et les communautés urbaines.

Cette politique volontariste du gouvernement dont l'intérêt résidait dans le désenclavement de l'arrière-pays, a permis de doter les départements des structures de base ayant apporté la modernité à l'intérieur du pays.

Les départements ont connu, chacun à son tour, une transformation notoire : routes, aéroports, infrastructures administratives, sièges des préfectures, des

sous-préfectures et des conseils départementaux, résidences des autorités locales, des marchés modernes, écoles modernes, réseau de distribution d'eau potable, logements, centrales électriques, marchés modernes, gares routières, centres de santé, stades ont été construits (la liste des réalisations n'est pas exhaustive).

Les conseils des collectivités et les autorités déconcentrées devraient être impliqués davantage dans la gestion et la valorisation de ces réalisations.

D'autres constructions ont été réalisées en dehors du programme de municipalisation accélérée : la construction du premier module de la morgue municipale de Brazzaville.

- **le Projet d'appui à l'éducation de Base (PRAEBASE)** a été conduit entre 2004 et 2009 par le Gouvernement en partenariat avec la Banque Mondiale et le PNUD dans le but de répondre à la faible participation des communautés au développement de l'école.

La mise en œuvre de ce projet a nécessité la formalisation d'une approche de participation communautaire à la gestion de l'école appelée « Comités de Gestion et de Développement Communautaire (CGDC) ».

L'expérience des Comités de Gestion et de Développement Communautaire (CGDC) est révélatrice du rôle que peuvent jouer les organisations communautaires de base dans les dynamiques locales.

Plus de 1700 CGDC ont été mis en place sur l'ensemble du territoire national et leur action a permis d'atteindre des résultats probants parmi lesquels on peut retenir : la réhabilitation de 1.028 salles de classes, l'amélioration des ratios élèves/maîtres (de 1/100 à 1/40) ; élèves tables bancs (1/4 à 1/2) ; l'acquisition de savoir-faire en matière de définition des besoins et de maîtrise d'ouvrage.

L'évaluation de ce projet a conduit les parties prenantes à l'élargissement de l'action des CGDC à d'autres domaines de gestion et de développement. La capitalisation des acquis des CGDC a été matérialisée par le décret n° 2013-280 du 25 juin 2013 portant création, attributions et fonctionnement du Comité de Gestion et de Développement Communautaire.

- **Le Projet Villages du Millénaire.** Dans ses zones d'intervention, le Projet Village du Millénaire a visé le développement d'activités génératrices de revenus à travers des microprojets valorisant les potentialités et les initiatives locales, la réalisation d'infrastructures et d'équipements de proximité (écoles, CSI, forages), la promotion de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion communautaire, etc. Les difficultés suivantes ont été rencontrées dans la mise en œuvre de ce projet dans certaines localités : manque d'implication des autorités locales et faible implication des communautés dans l'entretien des ouvrages, la non formalisation des organes de gouvernance et de suivi.

- **Les « Nouveaux villages agricoles »** financés par le budget de l'Etat, consistent à implanter des villages agricoles modernes, peuplés chacun de plusieurs dizaines de familles formant des communautés prospères. Ces villages sont aptes à offrir à leurs habitants non seulement le confort et les moyens d'existence nécessaires à la réalisation de leurs projets de développement personnel et collectif mais aussi des écoles, des dispensaires et autres centres communautaires. Chaque famille reçoit une unité de logement moderne, standard alimenté en électricité et en eau potable. Il est prévu la dotation des familles concernées en animaux d'élevage : une porcherie et un poulailler ; et quelques hectares de terre destinés à l'agriculture pour un usage personnel et commercial. Ce, dans le but de moderniser le pays par l'agriculture et de créer de nouveaux emplois pour les ruraux.

A partir de Nkouo, centre pilote du projet, d'autres villages seront créés pour compléter la municipalisation accélérée des départements du pays

- **Le projet « Eau pour tous »**. Entièrement financé par le budget de l'Etat, le projet « Eau pour tous » d'une durée de trois ans vise la construction à terme de 4 000 forages dans plus de 2 000 villages équitablement répartis sur l'ensemble du territoire congolais. Le projet « Eau pour tous » vise à améliorer les taux d'accès à des ressources saines qui sont jusque-là de 10% en milieu rural et 50% en zone urbaine.

La dynamique de ces programmes en milieu rural crée des conditions favorables à la mise en œuvre d'un programme national de développement local élaboré autour des initiatives locales.

1.4.2- L'action des OSC, des ONG et de l'entrepreneuriat rural en gestation :

Dans le contexte actuel, l'action du mouvement associatif est très prégnante dans la dynamique locale. De la solidarité de tontine d'une certaine époque organisée dans les cercles professionnels ou dans les bassins de vie, à nos jours, le mouvement associatif a connu une transformation et une envergure considérables. Les OSC et les ONG s'organisent à l'échelle des départements et des communes aussi bien qu'au niveau des communautés de base dans les villages et les quartiers.

Les domaines d'intervention privilégiés sont la santé, l'éducation, l'environnement, la production agricole et autres activités rémunératrices, les infrastructures, les droits de l'homme et l'humanitaire.

Le Pool abrite le plus grand nombre d'associations actives soit 109, la Bouenza 63, et les Plateaux 54 tandis que la Lekoumou en accueille 21, la Likouala 24 et la Cuvette Ouest 36³.

³ Analyse comparative des dynamiques territoriales au Congo, Rapport final Union Européenne/ République du Congo, CYE CONSULT, septembre 2014

Il convient de noter également la présence des associations, coopératives et groupements professionnels dans tous les départements quoique leurs actions soient affaiblies par le manque de formation et de moyens financiers.

1.4.3- Les faiblesses de l'approche du développement local :

Au regard de toutes ces opérations d'appui aux populations de l'hinterland, en vue de l'amélioration de leurs cadres et de leurs conditions de vie, l'approche du développement local s'est caractérisée par :

- ✓ l'absence de capitalisation et d'appropriation desdites expériences par les populations ;
- ✓ l'absence d'une stratégie nationale de développement économique local fondée sur un diagnostic **participatif** des potentialités locales (**humaines, économiques, culturelles, environnementale et naturelles**) en vue de leur valorisation ;
- ✓ la non implication réelle ou association des populations rurales ;
- ✓ l'absence de politique cohérente de renforcement des capacités des acteurs étatiques et non étatiques intervenant dans le domaine du développement local ;
- ✓ la non promotion de l'entrepreneuriat rural et urbain comme stratégie déterminante du développement local ;
- ✓ la faiblesse des mécanismes de financement des initiatives endogènes portées par les communautés de base, les petites et moyennes entreprises ;
- ✓ l'expérience timide de l'implantation des établissements de micro finances ;
- ✓ l'absence de mécanismes d'accompagnement à travers des structures d'appui aux élus locaux, aux entreprises locales(chambres des métiers, chambres consulaires à l'échelon local), aux OSC et aux initiatives des communautés de base ;
- ✓ l'absence d'espaces de concertation en dehors des mécanismes prévus par le décret n°2013-280 du 25 juin 2013 portant création, attributions et organisation du comité de gestion et de développement communautaire.

Sommaires toutes, comme souligné à la page 25 ci-dessus, le développement local a été conçu jusqu'ici comme un processus d'amélioration des services publics de proximité dans les collectivités locales et les circonscriptions administratives.

Il s'agit d'une tradition d'intervention de l'Etat en milieu rural adossée sur des politiques sectorielles et celle d'autres acteurs non étatiques d'un développement infrastructurel descendant, apporté au local par des acteurs étatiques et non étatiques.

Cette approche du développement infrastructurel descendant, apporté au local par des acteurs étatiques et non étatiques est fondamentalement différente du développement local qui est un mouvement inverse de promotion par les acteurs étatiques et non étatiques de la création des richesses et des emplois au niveau local à travers la valorisation des potentialités locales.

1.5–DIAGNOSTIC DES CADRES JURIDIQUE ET ORGANISATIONNEL DE LA DECENTRALISATION : ARMATURE JURIDIQUE ABONDANTE MAIS INSUFFISAMMENT APPLIQUEE

1.5.1 - Aperçu historique sur l'évolution du cadre juridique et organisationnel :

Le cadre juridique et organisationnel de la décentralisation a connu une évolution allant du legs colonial à plusieurs expériences de gouvernance locale.

• Les prémices de la décentralisation

Au Congo, l'organisation administrative du territoire héritée de la colonisation a été maintenue jusqu'à l'avènement de la Révolution d'août 1963.

Les premières élections municipales de l'ère coloniale, intervenues le 18 novembre 1956, avaient placé des maires élus à la tête des communes de Brazzaville, Dolisie et Pointe-Noire.

Au lendemain de la révolution de 1963, les conseils élus furent dissouts et la gestion des communes confiée à des maires nommés par le gouvernement. D'autres mesures suivirent pour confirmer l'option pour une organisation administrative fondée sur la déconcentration :

✓ l'ordonnance n°7 du 3 octobre 1963 institua des conseils de préfectures et de sous-préfectures ayant un rôle consultatif et dont les membres étaient nommés par le gouvernement ;

✓ le décret n°64/406 du 15 décembre 1964 relatif au pouvoir des préfets et à l'organisation des services de l'Etat dans les préfectures fut suivi par les décrets du 10 mars 1965 portant création des commissaires du gouvernement et du 4 janvier 1968 relatif aux pouvoirs des commissaires du gouvernement et des chefs de districts.

Cet arsenal législatif et réglementaire renforçait l'emprise du Mouvement national de la révolution (MNR), du Conseil national de la révolution (CNR) et du Parti congolais du travail (PCT) sur l'appareil administratif, ouvrant ainsi la voie à sa politisation.

La rupture avec le primat de la déconcentration intervint avec la Constitution du 30 décembre 1969 qui disposait que les organes représentatifs du pouvoir de l'Etat étaient élus par les citoyens au suffrage universel direct et au scrutin secret. L'article 64 de cette constitution créa les conseils populaires, organes du pouvoir d'Etat dans les communes, les districts et les régions.

C'est cette nouvelle orientation de la gestion administrative du territoire qui a posé les jalons d'une expérience post coloniale et endogène de mise en œuvre de la décentralisation.

- **La première expérience (1973 à 1977) : le choix de la participation populaire**

La base juridique de cette première expérience est la Constitution du 24 juin 1973 qui institue les organes représentatifs du pouvoir de l'Etat constitué par des assemblées populaires élues à savoir les conseils populaires de région, de district et de commune. Elle vient renforcer les dispositions de l'ordonnance 016/73 du 4 juin 1973 portant institution des conseils populaires des districts et des régions de la République populaire du Congo.

Les régions, les districts et les communes sont administrés par des organes délibérants élus au suffrage universel direct : le conseil populaire de région, le conseil populaire de district et le conseil populaire de commune. Chaque organe délibérant dispose d'un comité exécutif élu au suffrage universel indirect.

Parallèlement aux conseils populaires qui disposent de l'ensemble du pouvoir d'Etat, des structures du parti unique dénommées comités du parti sont installées dans chaque région, district ou commune ayant en charge la direction des affaires politiques. Le comité du parti élit en son sein deux membres permanents : le Président et le Secrétaire permanent.

Les acquis de cette première expérience de décentralisation populaire sont essentiellement :

- ✓ la participation des populations à la gestion des affaires locales et dans la réorganisation de l'administration territoriale : les conseils populaires ont permis à la population de toute origine et de toute condition sociale d'exercer le pouvoir d'Etat au niveau local, sur toute l'étendue du territoire national à l'opposé des élections municipales de 1956 qui ont eu une portée limitée parce que n'ayant concerné que la population urbaine de trois communes avec des élus essentiellement issus du milieu des élites politiques et intellectuelles de l'époque ;

- ✓ au niveau du district, de la commune et de la région, les organes décentralisés ont pris une part active au développement de l'enseignement de base et à l'amélioration des conditions de vie par la construction des écoles, des centres de santé, l'entretien des pistes agricoles, etc. ;

- ✓ le principal outil de mobilisation des ressources a été le recouvrement de la taxe régionale qui a permis la construction de certains ouvrages, fortement aidée par l'engouement de la participation populaire appelée « actions créatrices des masses ».

Les faiblesses de cette expérience de participation populaire sont :

- ✓ les incohérences dans la programmation des réalisations des infrastructures de proximité : les initiatives locales ont donné lieu le plus souvent à des infrastructures peu confortables et à la perturbation des cartes scolaires et sanitaires, au point où l'Etat n'était plus en mesure de les pourvoir en personnel ;

✓ Les conflits engendrés par la dualité entre les organes du pouvoir populaire et ceux du parti unique : les membres des comités exécutifs ont souvent été aux prises avec ceux des bureaux des comités du parti à cause de la confusion des rôles et aux revendications liées prétendument aux privilèges attachés aux fonctions.

La décentralisation, amorcée en 1973, connaît une parenthèse avec la publication de l'acte fondamental du 5 avril 1977 suite à la mort du président Marien NGOUABI. Les conseils populaires de région, de district et de commune sont remplacés par les délégations spéciales dont les membres sont les agents déconcentrés de l'Etat.

• **La deuxième expérience (1979 à 1991) : le choix de la rationalisation des entités et des organes décentralisés**

La deuxième expérience trouve son fondement dans la Constitution du 8 juillet 1979. Les innovations majeures apportées dans l'agencement juridique de la décentralisation par cette deuxième phase sont :

- ✓ les échelons de décentralisation passent de trois niveaux de collectivités locales au départ, la région, le district et la commune, à quatre niveaux de collectivités locales en 1986 avec la décentralisation de l'arrondissement ;
- ✓ l'adoption de sept textes législatifs pour définir davantage le mode de fonctionnement et de gestion des collectivités locales ;
- ✓ Internalisation des fonctions du parti au sein du bureau exécutif par la création du poste de chargé des activités du parti.

Les acquis de cette deuxième expérience s'observent dans les éléments suivants :

- ✓ la volonté affirmée du gouvernement de mettre à la disposition des collectivités locales des moyens d'actions visant à contribuer au développement local. Il s'agit notamment du fonds d'action régionale (FAR) et du fonds de construction régionale (FCR)
- ✓ la réalisation d'infrastructures dans toutes les régions : construction des hôtels, des sièges des circonscriptions administratives, des fermes, des écoles, des dispensaires, des pistes de desserte rurale dites pistes agricoles désenclavant les différents bassins de production
- ✓ le recrutement au niveau local des agents des services sociaux de base pour garantir la continuité du service public dans les écoles et les centres de santé.

Toutefois, il convient de relever que fautes de ressources adéquates, ces agents locaux, appelés agents décisionnaires, étaient sous-payés, cumulant parfois plusieurs mois d'arriérés de salaires.

Le succès de cette deuxième expérience de décentralisation a été entravé par les faiblesses et difficultés ci-après :

- ✓ rapports conflictuels dans la collaboration entre le président et les autres membres du comité exécutif ;
- ✓ répartition inégale des ressources de fonctionnement entre la région et les districts ;
- ✓ absence totale des sièges et résidences ;
- ✓ vétusté des sièges et résidences hérités de l'époque coloniale ;
- ✓ analphabétisme des conseillers et mauvaise assimilation de leurs rôles ;
- ✓ insuffisance de crédits de fonctionnement et d'investissement ;
- ✓ condition de vie difficile des responsables des collectivités locales ;
- ✓ manque de motivation des cadres lié à la faiblesse des salaires ;
- ✓ appartenance du Commissaire politique à plusieurs institutions ;
- ✓ mauvaise gestion des unités économiques des collectivités locales.
- ✓ déficit de démocratie dans le choix des candidats au conseil, lié au système du parti unique ;
- ✓ confusion des compétences entre l'Etat, la région et le district.

En 1989, des mesures palliatives furent adoptées par le Gouvernement pour mieux réguler le fonctionnement des exécutifs locaux :

✓ le conseil reste issu de l'élection mais le bureau exécutif est nommé par décret en conseil des ministres. Cette mesure permet au gouvernement de résoudre le problème de l'insuffisance des ressources humaines par l'affectation des cadres supérieurs au niveau des comités exécutifs ;

✓ le commissaire politique reste le chef de l'exécutif local tandis que le conseil élit son président parmi les conseillers.

Les innovations dans la gestion des affaires locales et l'envergure des réalisations socio-économiques n'ont pas produit des améliorations majeures dans les conditions de vie des populations.

Les conclusions de la Conférence nationale souveraine tenue en février 1991 mettent fin à cette expérience de décentralisation marquée par la gestion populaire sous l'égide du parti unique. L'acte fondamental qui sanctionne les travaux de la Conférence, abroge la Constitution du 8 juillet 1979 et dissout les conseils populaires.

• **La troisième expérience (1992 à 1997) : l'option pour la démocratie locale pluraliste :**

La troisième expérience de décentralisation est portée par la Constitution du 15 mars 1992 qui prévoit la décentralisation administrative et affirme le principe de la libre administration des collectivités locales. La nouvelle armature juridique adoptée en application de cette nouvelle constitution définit les orientations fondamentales de la décentralisation, modifie l'organisation et le fonctionnement de collectivités locales et introduit à nouveau la distinction

entre commune de plein exercice et commune de moyen exercice, procède à l'érection de nouvelles entités territoriales en collectivités locales ou en circonscriptions administratives.

La troisième expérience de décentralisation se déroule dans un contexte marqué par les avancées politiques suivantes :

- ✓ l'avènement de la démocratie pluraliste par opposition au régime monopartite fondée sur la démocratie de type populaire ;
- ✓ la pluralité de candidatures aux élections locales, induisant ainsi une représentation à la proportionnelle des candidats, alors que le système monopartite était fondé sur une liste unique par circonscription, l'élection locale devenant ainsi un simple plébiscite ;
- ✓ la nette distinction entre l'administration déconcentrée et l'administration décentralisée, notions qui n'apparaissaient pas dans le système antérieur ;
- ✓ l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales transférée au Préfet, représentant de l'Etat dans le département, alors qu'antérieurement elle était exercée par le ministre en charge du pouvoir populaire ;
- ✓ le transfert concomitant des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités locales dans des domaines précisés par la loi;
- ✓ la suppression du cumul des fonctions au niveau des préfets, anciennement appelés commissaires politiques, et qui étaient à la fois autorité de l'Etat, président du comité régional du parti, président du conseil régional, député à l'assemblée;
- ✓ l'effectivité de l'élection des conseils locaux en 1992.

La troisième expérience de démocratie locale a souffert des entraves suivantes :

- ✓ le non-respect des dispositions constitutionnelles : la constitution a défini quatre niveaux de collectivités locales à savoir la région, le district, la commune et l'arrondissement tandis que le dispositif législatif a introduit un statut discriminatoire entre collectivités locales de plein exercice constituées par la région et la commune de plein exercice et collectivités locales de moyen exercice comprenant le district, l'arrondissement et la commune de moyen exercice. Les organes des collectivités locales de moyen exercice ont été nommés par le pouvoir central. A la suite d'un recours en inconstitutionnalité, la Cour suprême statuant en tant que Conseil constitutionnel, dans sa décision n°006/CS 97 du 30 janvier 1997, a déclaré inconstitutionnelles les dispositions de la loi 8-94 du 30 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation, notamment celles relatives aux collectivités locales de moyen exercice.
- ✓ la non effectivité du mandat des conseils : élus en 1992, les conseils locaux n'ont été installés qu'en 1995. Les événements sociopolitiques qui ont endeuillé le Congo entre 1992 et 1993, l'instabilité politique et la lenteur enregistrée dans la prise des textes d'application des principes constitutionnels sur la décentralisation ont retardé l'entrée en fonction des conseils élus. Deux ans après leur installation, ils ont été dissouts à l'issue de la guerre civile de 1997.

- ✓ le conflit de compétence entre les autorités trop nombreuses, notamment entre le préfet, nouvelle autorité de tutelle et les présidents des conseils départementaux ;
- ✓ le manque de sièges pour les nombreux conseils institués ;
- ✓ l'inexistence des textes d'application des lois sur la décentralisation ;
- ✓ l'insuffisance des ressources financières et la forte dépendance des conseils vis-à-vis des subventions de l'Etat.

Il convient de noter que le contexte politique et institutionnel a été très défavorable à la mise en œuvre de la décentralisation. Les guerres civiles et les clivages politiques n'ont pas seulement retardé la mise en œuvre de la décentralisation mais l'ont aussi interrompue avant terme, en 1997, alors que le mandat courait jusqu'en 2000.

En définitive, cette expérience n'a pas apporté de contribution significative dans la promotion du développement local.

• **La quatrième expérience (2002 à 2016) : l'option pour le renforcement de la gouvernance locale et du développement à la base**

La Constitution du 20 janvier 2002 a posé les fondements de la quatrième expérience de la décentralisation au Congo. Cette étape a été amorcée avec les élections locales du 30 juin 2002 dans les douze départements et les six communes. Le 11 janvier 2003, les conseils élus ont été installés dans leurs fonctions et ont administré, par des exécutifs élus, les départements et les communes.

En juillet 2008, des élections générales ont été organisées pour renouveler les mandats de ces conseils départementaux et communaux.

Les dispositions de la Constitution du 6 novembre 2015 et la volonté politique marquée par la création récente d'un ministère délégué à la décentralisation et au développement local augurent une nouvelle étape de la pratique de la décentralisation et du développement local au Congo.

1.5.2- Analyse de l'organisation actuelle de l'administration déconcentrée :

L'administration territoriale déconcentrée est assurée à travers l'organisation du territoire national en circonscriptions administratives hiérarchisées : la relation entre l'autorité centrale et l'autorité déconcentrée est hiérarchique.

Le département est l'entité administrative la plus vaste. Il est l'espace territorial qui assure le relais de l'action gouvernementale. Il constitue par excellence, l'échelon de conception, de programmation, d'harmonisation, de soutien, de coordination et de contrôle des actions et des opérations de développement économique, social et culturel qui s'y réalisent grâce à l'intervention de

l'ensemble des services des administrations civiles de l'Etat. Il est également l'échelon d'exécution des réalisations d'intérêt général.

Le département est un ensemble de districts et, dans certains cas, de communes résultant d'une même entité administrative et géographique. Le département est constitué de quatre districts au moins.

Il est dirigé par un préfet nommé par décret.

La commune est une agglomération urbaine d'habitants résultant d'une même entité administrative et géographique ayant un minimum de développement économique, social et culturel. La commune peut être subdivisée en arrondissements et en quartiers. La commune est placée sous l'autorité d'un maire élu.

Placé sous l'autorité d'un administrateur-maire nommé par décret, l'arrondissement est une subdivision de la commune. Il assure le relais de l'action gouvernementale dans la commune. L'arrondissement est subdivisé en quartiers.

Le district est une circonscription administrative intermédiaire qui assure le relais de l'action gouvernementale dans le département. Il est dirigé par un sous-préfet nommé par décret. Le district est subdivisé en communautés urbaines et en communautés rurales.

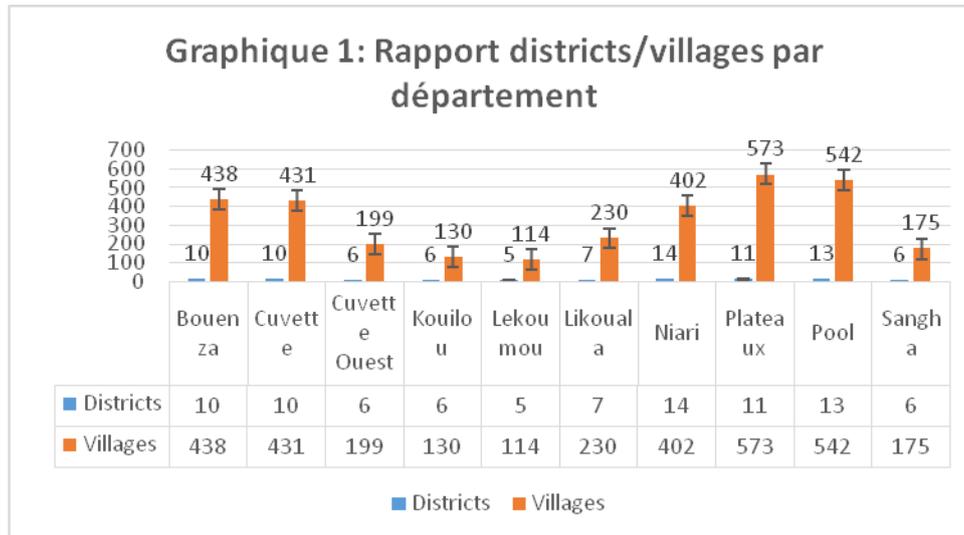
La communauté urbaine est une circonscription administrative constituée par une agglomération urbaine d'habitants, comprenant un certain nombre de quartiers voisins appartenant à une même entité administrative et géographique, connaissant un minimum de développement économique, social et culturel ; elle est appelée à disposer de ressources susceptibles de garantir, à terme, les conditions d'une libre administration. La communauté urbaine est placée sous l'autorité d'un administrateur maire, nommé par décret du Président de la République. Le nombre de communautés urbaines varient entre quatre et sept par département.

La communauté rurale est une circonscription administrative constituée par un groupement d'habitants d'une même agglomération rurale ayant un niveau de développement caractérisé par la présence d'un minimum d'infrastructures de base et de service publics. La communauté rurale regroupe un certain nombre de villages contigus sur un périmètre déterminé. Le chef-lieu de la communauté rurale porte la dénomination de village centre. La communauté rurale est placée sous l'autorité d'un administrateur délégué nommé par arrêté du ministre chargé de l'administration du territoire et de la décentralisation.

Aujourd'hui, la communauté rurale prévue dans l'architecture des circonscriptions administratives demeure un cadre vide en ce sens qu'elle n'est pas implantée territorialement et partant, aucun administrateur- délégué n'est nommé.

De fait, le taux d'encadrement s'avère faible dans certains départements comme la Bouenza qui compte 10 districts pour 438 villages, les Plateaux 11 districts pour 573 villages ou le Pool 13 districts pour 542 villages.

Cette faiblesse de l'encadrement administratif se traduit en termes d'accès aux services administratifs essentiels tel l'état – civil et les autres services de proximité.



Le quartier est l'entité administrative de base d'une commune, d'une communauté urbaine ou d'un arrondissement. Le quartier est composé d'habitants réunis par une communauté d'intérêts résultant du voisinage. Il est créé par arrêté du préfet du département sur rapport motivé du maire de la commune ou de l'administrateur délégué de la communauté rurale. L'arrêté en définit les limites et la dénomination. Le quartier est placé sous l'autorité d'un chef de quartier nommé par arrêté du préfet.

Le village est l'entité administrative de base de la communauté rurale. Il est composé d'habitants unis par une communauté d'intérêts économiques, sociologiques, culturels et historiques. Le village est déterminé par sa population résidante qui doit être égale ou supérieure à trente habitants. Une localité de moins de trente habitants est un hameau et deux ou plusieurs hameaux contigus dont la population résidante est égale ou supérieure à trente constituent un village. Le ressort territorial du village comprend : soit une seule et même agglomération, soit une agglomération principale à laquelle est rattaché un nombre variable de hameaux, soit un ensemble de hameaux.

Cette configuration du village à la portion minimale de trente habitants ou à un regroupement de hameaux contigus totalisant au moins trente habitants traduit l'importance donnée à l'encadrement administratif en vue de faciliter l'accès aux services de proximité et de favoriser le développement communautaire par le biais du maillage en profondeur du territoire national.

Le village est créé par arrêté du préfet du département sur rapport motivé du sous-préfet du district. Le village est placé sous l'autorité d'un chef de village nommé par arrêté du préfet. Le décret du 31 décembre 2010 précise les modalités de l'administration du village et du quartier ainsi que les critères du choix et les attributions des chefs de village et de quartier.

Ces dispositions sont très pertinentes car dans nombre de pays en Afrique, l'absence de textes organisant l'insertion harmonieuse de la chefferie coutumière ou traditionnelle dans la nomenclature administrative est source de conflits récurrents en matière de succession voire de gouvernance locale.

Les services déconcentrés de l'Etat sont organisés dans le cadre des circonscriptions administratives. Ils sont constitués en directions territoriales.

Les services déconcentrés sont des organismes de l'Etat assurant des activités de service public. Ils représentent les services centraux correspondants. Ils sont regroupés par circonscription administrative et ont, à chaque niveau, le même ressort territorial que celui de la circonscription.

**Carte1 - Organisation administrative du territoire :
les départements et chefs-lieux**



Toutefois, l'Etat peut créer des services déconcentrés auxquels il confère une compétence supra départementale. Les services déconcentrés sont constitués en directions ou en services. Ils sont soumis, sauf dispositions exceptionnelles de la loi, à l'autorité du préfet qui représente dans le département tous les ministres.

La coordination des services déconcentrés autour du Préfet requiert un renforcement de l'inter ministérialité et un accroissement des délégations de pouvoirs. L'effectivité de la déconcentration passe par une délégation de pouvoirs aux représentants de l'Etat dans les circonscriptions administratives.

Carte 2-Principales villes et agglomérations /départements



1.5.3- Analyse de l'organisation actuelle de l'administration décentralisée :

L'administration décentralisée se caractérise par la libre administration des collectivités distinctes de l'Etat, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, gérées par des autorités élues. L'administration décentralisée se réalise dans le cadre du département et de la commune.

Toute circonscription administrative, ayant une population jugée suffisante et un niveau de développement permettant de dégager des ressources susceptibles de garantir, à terme, les conditions d'une libre administration et sur rapport du ministre en charge de l'administration du territoire et de la

décentralisation, peut être érigée en collectivité locale. Les communes de Brazzaville et de Pointe-Noire sont régies par un statut particulier déterminé par la loi.

Toute communauté urbaine, ayant atteint un niveau de développement économique, social et culturel jugé suffisant pour disposer de ressources susceptibles de garantir les conditions d'une libre administration et sur rapport du ministre en charge de l'administration du territoire, peut être érigée en commune jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le chef-lieu d'une communauté rurale, ayant atteint un certain niveau de développement économique, social et culturel jugé suffisant et sur rapport du ministre en charge de l'administration du territoire et de la décentralisation, peut être érigé en communauté urbaine.

Le cadre juridique de la décentralisation est marqué par un train de lois adoptées depuis 2000 et qui a poursuivi son chemin jusqu'en 2003. Les lois suivantes ont été adoptées en 2003 :

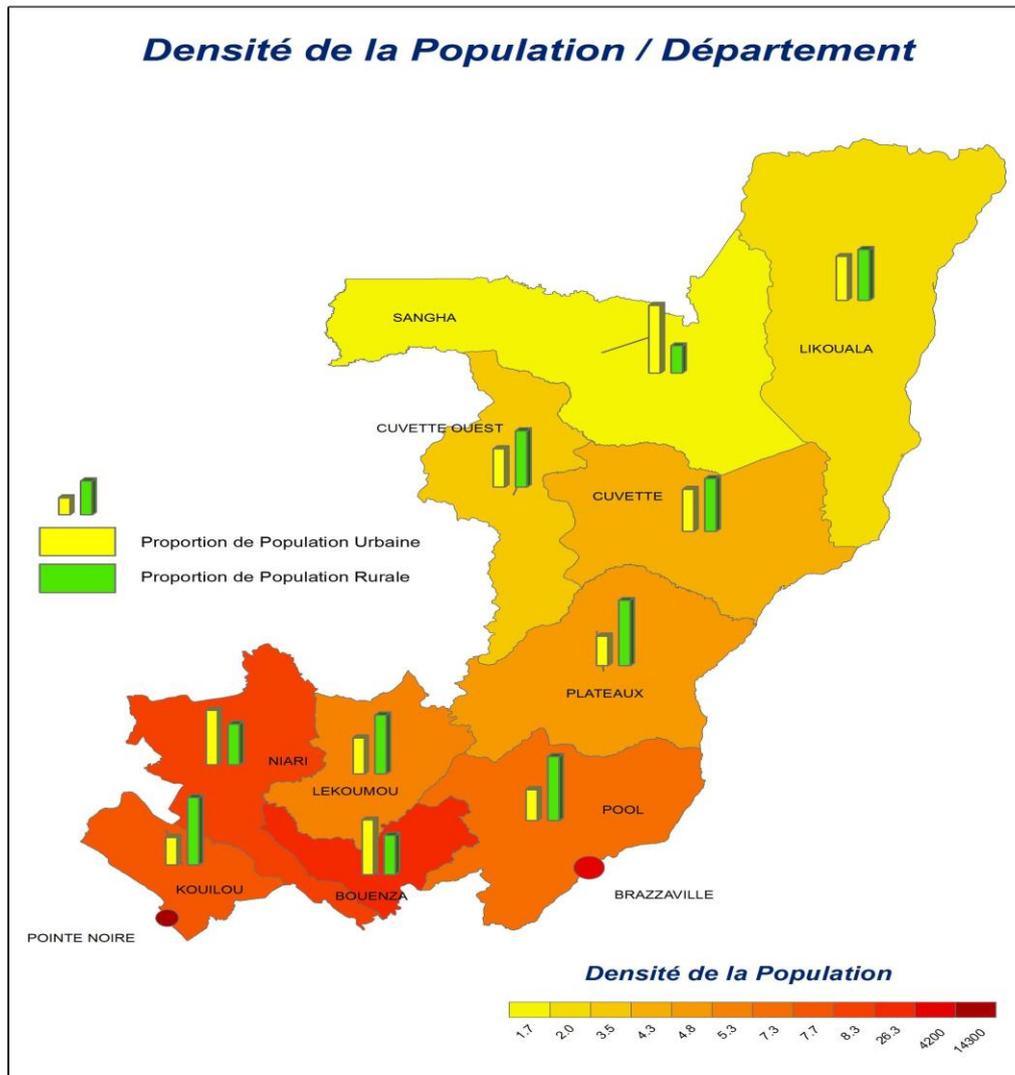
- ✓ Loi n°3 -2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale
- ✓ Loi n°7-2003 du 06 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales ;
- ✓ Loi n°8 -2003 du 6 février 2003 portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales ;
- ✓ Loi n°9-2003 du 6 février 2003 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation ;
- ✓ Loi n°10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales ;
- ✓ Loi n°11-2003 du 6 février 2003 portant statut particulier de la ville de Brazzaville et de la ville de Pointe-Noire ;
- ✓ Loi n°30-2003 du 20 octobre 2003 portant institution du régime financier des collectivités locales ;
- ✓ Loi n°31 -2003 du 24 octobre 2003 portant détermination du patrimoine des collectivités locales ;
- ✓ Loi n°5-2005 du 25 mai 2005 portant statut de la fonction publique territoriale

A l'exception du régime des élections locales, la législation actuelle couvre l'essentiel des aspects de la décentralisation. Il convient de noter une prédominance de la déconcentration sur la décentralisation.

En effet, les zones rurales, la plus grande partie du pays, sont sous le régime de la déconcentration. Il est vrai que la population est très largement urbaine (62%) du fait de la couverture forestière qui occupe une grande partie du pays. Seuls le département et la commune ont le statut de collectivité locale. La loi du 17 janvier 2003 relative à l'organisation du territoire dispose que toute communauté urbaine, ayant atteint un niveau de développement économique, social et culturel jugé suffisant pour disposer de ressources susceptibles de

garantir les conditions d'une libre administration et sur rapport du ministre en charge de l'administration du territoire, peut être érigée en commune.

A l'étape actuelle, on dénombre 6 communes fonctionnelles pour 52 communautés urbaines soit un taux de communalisation de 12%.



Les arrondissements constituent, à l'intérieur des communes, des circonscriptions administratives dirigées par des administrateurs- maires nommés par le pouvoir central.

Les deux catégories de collectivités locales, le département et la commune, sont en même temps des circonscriptions d'administration d'Etat. Le Président du Conseil départemental et le maire, dans leurs fonctions de représentant de l'Etat sont soumis au pouvoir au pouvoir hiérarchique.

Le quartier et le village sont des circonscriptions administratives dotées d'instances et d'organes de gestion de proximité. En effet, le décret n°2013-280 du 25 juin 2013 portant création, attribution et organisation du comité de gestion et de développement communautaire institue dans chaque village ou quartier un organe de promotion de la participation de la communauté de base au développement local. Cet organe est dénommé « comité de gestion et de développement communautaire. ». Il est placé sous la responsabilité de l'autorité décentralisée c'est-à-dire du Président du Conseil départemental, s'agissant du village et du maire, en ce qui concerne le quartier.

Cette structure de gestion de proximité est un relais important entre les conseils départementaux ou communaux.

Il convient de noter que les organes des CGDC qui ont été créés par décret n'ont pas de prérogatives délibératives, seule la loi peut conférer ces compétences propres aux collectivités locales

Cependant le CGDC, bien formé, pourrait être un espace de participation citoyenne à la gestion du développement local, de vigie pour la bonne gouvernance locale et d'école de la démocratie locale.

Tableau 1 Synoptique de l'organisation administrative du territoire : décentralisation/déconcentration

NB : Les CGDC, créés par décret, n'ont pas de compétences délibératives au sens de la Constitution et de la loi.

DECOUPAGE TERRITORIAL		DECENTRALISATION				DECONCENTRATION		
		Collectivité locale	Organe délibérant	Organe exécutif	Autorité de tutelle	Circonscription Administrative	Représentant de l'Etat	Autorité hiérarchique
Dénomination	Nb							
Département	12	Oui	Conseil départemental	Bureau Exécutif/ Président	Préfet	Oui	Préfet/ nommé	Ministre
District	90	Non	-	-	-	Oui	Sous-Préfet/ nommé	Préfet
Commune	16	Oui	Conseil Municipal/élu	Bureau Exécutif/ Maire	Préfet	Oui	Maire	Préfet
Communauté urbaine	43	Non	-	-		Oui	Administrateur Maire/ nommé	Sous-Préfet
Arrondissement	23	Non	-	-	-	Oui	Administrateur Maire/ nommé	Maire
Communauté rurale		Non	-	-	-	Oui	Administrateur Délégué pas encore nommé	Sous-Préfet
Quartier	668	Non	Comité de gestion	Coordination Bureau exécutif Commission. Suivi- évaluation	Maire	Oui	Chef quartier	Administrateur Maire
Village	3268	Non	Comité de gestion	Coordination Bureau exécutif/ Commission Suivi- évaluation	Président Conseil Départemental	Oui	Chef village	Administrateur Délégué (pas encore nommé)

1.5.4 – L'expression de la démocratie locale :

Les collectivités locales sont administrées par des conseils départementaux ou municipaux élus au suffrage universel direct. Les conseils départementaux ou municipaux élisent en leur sein un bureau exécutif. Les membres du Conseil départemental et du Conseil municipal portent le titre de conseiller.

Le mode de scrutin, les conditions d'éligibilité ainsi que le nombre de conseillers par département et par commune sont déterminés par la loi. Le Conseil départemental et le Conseil municipal sont des assemblées locales. Ils comprennent chacun une autorité délibérante, une autorité exécutive et des commissions. L'ensemble des membres du Conseil départemental réunis constitue l'autorité délibérante du département. L'ensemble des membres du Conseil municipal réunis constitue l'autorité délibérante de la commune.

Les conseillers, qui assurent la permanence du Conseil départemental ou du conseil municipal et le représentent pendant les intersessions, constituent l'autorité exécutive du Conseil. Ils disposent, à cet effet, d'un secrétariat général du Conseil départemental ou du Conseil municipal.

L'autorité exécutive du Conseil est dénommée bureau exécutif du Conseil. Le bureau exécutif du Conseil comprend : un président, un vice-président, un secrétaire.

La durée du mandat des membres de l'autorité exécutive est de cinq ans. Le président du Conseil départemental ou le président du Conseil municipal est le chef de l'exécutif du département ou de la commune. Il exerce le pouvoir réglementaire par voie d'arrêtés ou par tout autre acte.

L'expérience de démocratie locale en cours a été amorcée avec les élections locales du 30 juin 2002 tant au niveau des conseils départementaux que municipaux. Le 11 janvier 2003, les conseils élus ont été installés dans leurs fonctions et administrent, par des exécutifs élus, les départements et les communes. Le mandat de tous ces conseils locaux a été renouvelé successivement en 2008 et en 2014.

Ce renouvellement général des conseils des collectivités locales s'effectue sur la base d'une démocratie multipartite, au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle, sans panachage ni vote préférentiel.

La démocratie locale est un processus d'apprentissage qui s'approfondit au fil des renouvellements. Il s'agit notamment de l'approche du quota représentatif de la femme au sein des conseils locaux. Au cours des dernières élections, locales, la position des femmes sur certaines listes n'a pas favorisé leur élection.

Tableau 2: Données sur les effectifs des conseils départementaux

N°	Département	Nombre de conseillers	Hommes élus	%	Femmes élues	%
1	Niari	61	53	87	8	13
2	Bouenza	61	58	95	3	4,9
3	Pool	61	43	70	18	30
4	Plateaux	61	47	77	14	23
5	Cuvette	57	39	68	18	32
6	Likouala	57	47	82	10	18
7	Cuvette Ouest	55	46	84	9	16
8	Lekoumou	47	44	94	3	6,4
9	Sangha	45	38	84	7	16
10	Kouilou	45	38	84	7	16
	TOTAL	550	453	82%	97	18%

Source : Direction générale des collectivités locales

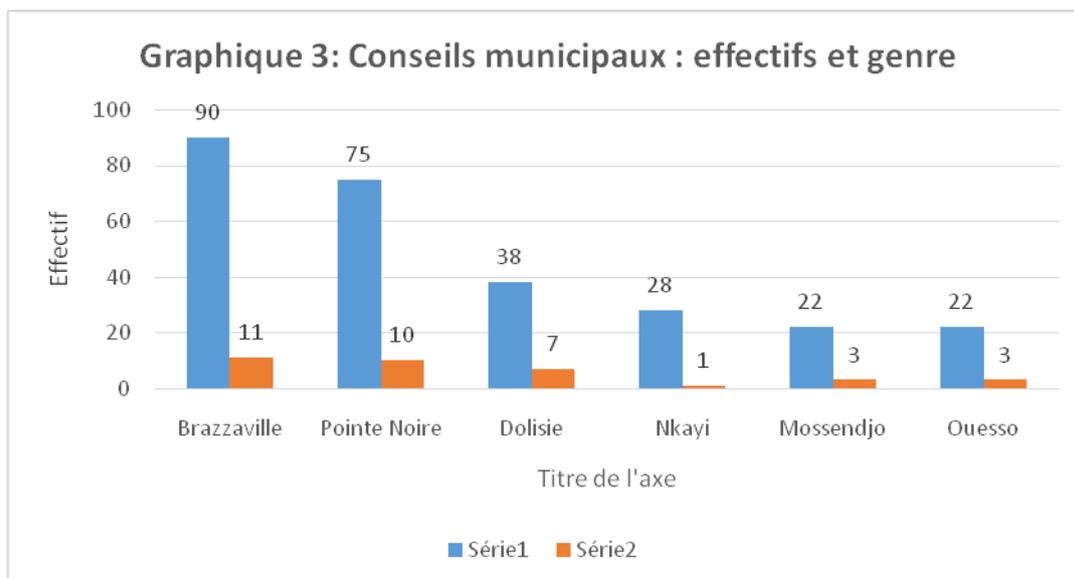
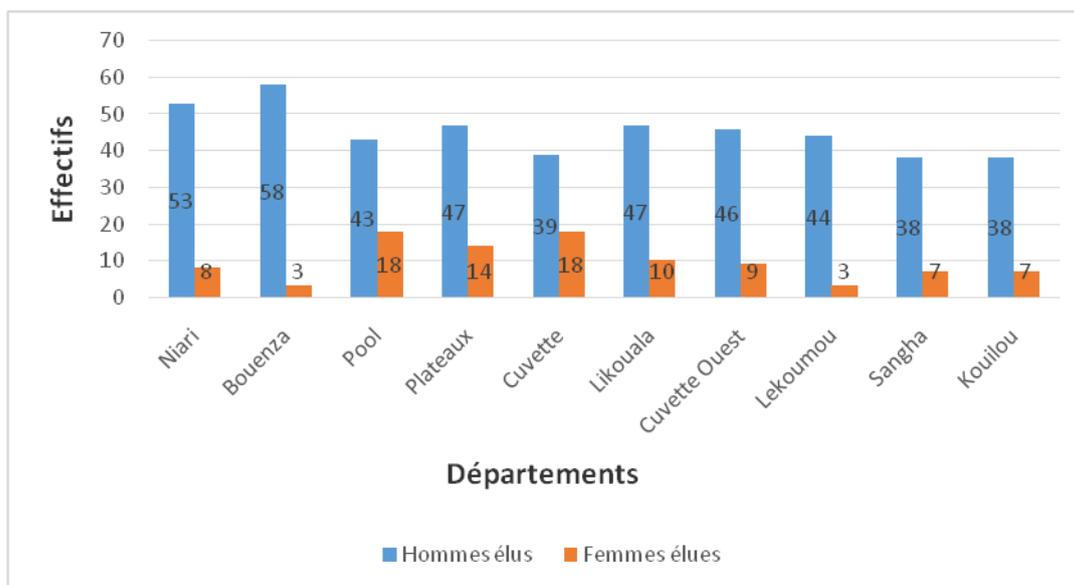
Tableau 3 : Données sur les effectifs des conseils municipaux

Communes	Nombre de conseillers	Hommes élus	%	Femmes élues	%
1- Brazzaville	101	90	89%	11	11%
2- Pointe Noire	85	75	88%	10	12%
3- Dolisie	45	38	84%	7	16%
4- Nkayi	29	28	97%	1	3,4%
5- Mossendjo	25	22	88%	3	12%
6- Ouesso	25	22	88%	3	12%
TOTAL	310	275	89%	35	11%

Source : Direction générale des collectivités locales

Les dispositions de la nouvelle loi électorale du 23 janvier 2016 améliorent la qualité du scrutin : le vote des conseillers locaux se fait sur une liste des candidats présentés au niveau de chaque district ou arrondissement de façon à assurer une représentativité équitable de tous les districts et arrondissements. La présentation des candidatures aux élections locales doit tenir compte de la représentativité des femmes à raison de 30% au moins pour chaque liste de candidats, d'une part, et du positionnement des femmes, en respectant l'alternance rigoureuse au tiers supérieur, dans les communes d'autre part

Graphique 2 : Conseils départementaux : effectifs et quota genre



Par ailleurs, un règlement intérieur des conseils des collectivités locales serait un référentiel pour l'amélioration de la participation des conseillers aux sessions et pour la qualité des délibérations. De même, la formation des conseillers sur le contenu de la décentralisation et sur leurs rôles contribuerait à l'amélioration de la qualité de la démocratie locale.

Les comités de gestion et de développement communautaire institués dans les villages et les quartiers et relevant de l'autorité décentralisée, procèdent de la démocratie participative. Ils constituent des espaces privilégiés de participation citoyenne et de relais pour la redevabilité concernant les élus locaux.

Toutefois, la démocratie participative directe demande à être renforcée par d'autres cadres de participation citoyenne à la vie des collectivités territoriales à travers notamment l'organisation d'échanges sur les orientations budgétaires, les plans locaux de développement, au-delà de la traditionnelle démocratie représentative appliquée au niveau national.

1.6- LA SITUATION DES FINANCES LOCALES ET LES APPUIS DES PARTENAIRES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION ET AU DEVELOPPEMENT LOCAL

Le financement de la décentralisation et du développement local repose essentiellement sur les ressources classiques que sont les recettes budgétaires des collectivités locales et les concours financiers de l'Etat d'une part, et les appuis financiers bilatéraux et multilatéraux, d'autre part.

1.6.1- Les financements classiques :

- **Les ressources des budgets locaux**

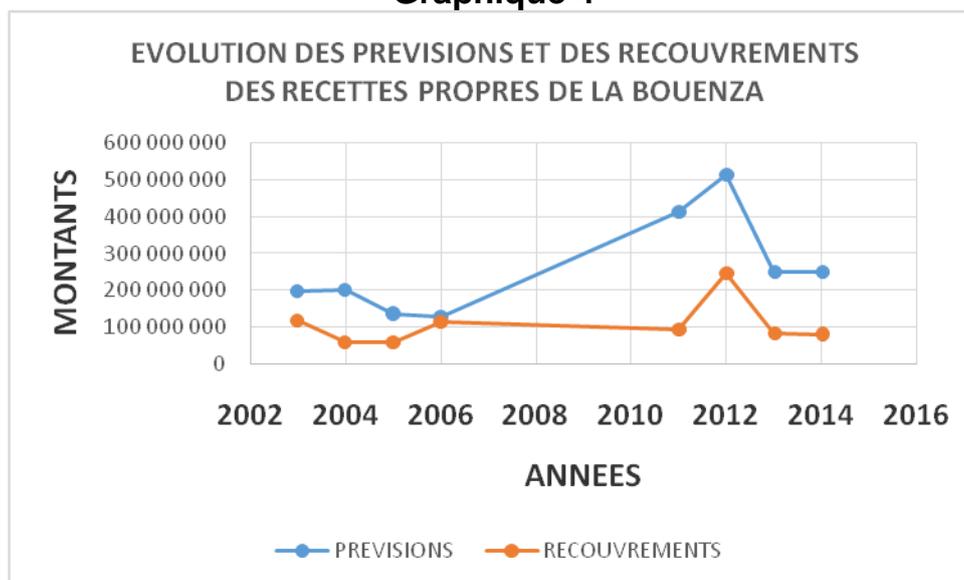
Les ressources des budgets locaux sont constituées en grande partie des recettes locales dont l'assiette fiscale demeure étriquée et les recouvrements très aléatoires.

Tableau 4 : Données sur la structure des recettes du budget de la Bouenza (exercice 2007)

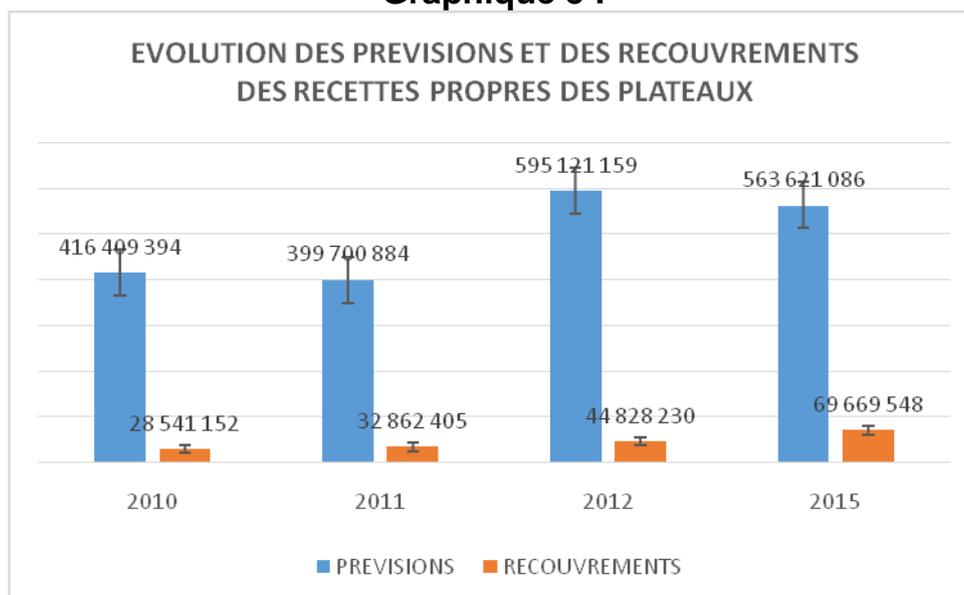
NATURE DE LA RECETTE	PREVISIONS	RECOUVREMENTS
Impôts et taxes	103 582 011	78 139 999
Produits domaines publics et privés	4 950 000	993 910
Unités économiques	4 030 000	2 712 430
Ristournes effectuées par l'Etat	1 300 000	277 780
Recettes Préfecture et S/Préfectures	21 925 000	13 087 411
Recettes Secteurs agricoles	3 205 000	1 100 927
Recettes exercice antérieurs	5 567 824	347 960
Concours financiers Etat	109 039 000	622 681 687

L'apport des rares unités économiques dans les recettes locales est insignifiant, il représente moins de 3% des recettes propres. Il en va de même du secteur agricole dont la contribution aux budgets locaux atteint difficilement 1% des recettes.

Graphique 4



Graphique 5 :



Les recouvrements sont nettement en deçà des prévisions budgétaires et leur évolution marque une courbe descendante.

- **Les concours financiers de l'Etat**

Les budgets sont essentiellement soutenus par les concours financiers de l'Etat. Les premières subventions substantielles aux budgets d'investissement des collectivités locales ont été initiées à compter des années 1982 à travers le fonds d'action régionale et le fonds d'entretien des pistes.

Le Fonds d'action régionale (FAR) était destiné à financer les initiatives locales. Ces fonds ont servi en particulier à la création des unités de production comme la construction des hôtels, des sociétés départementales de transport, des chambres froides.

Le Fonds d'entretien des pistes agricoles visait le désenclavement des principaux bassins de production.

Tous ces fonds ont été remplacés en 2003 par les dotations et les subventions prévues à l'article 30 de la loi n°30-2003 du 20 octobre 2003 portant institution du régime financier des collectivités locales :

- la dotation globale de fonctionnement ;
- la dotation globale de décentralisation ;
- la dotation globale d'investissement ;
- les subventions spécifiques, éventuellement.

La dotation globale de fonctionnement est un concours financier de l'Etat destiné à équilibrer les dépenses de fonctionnement de la collectivité locale.

La dotation globale de décentralisation est un concours financier de l'Etat destiné à couvrir les charges nouvelles liées au transfert de compétences.

La dotation globale d'investissement est un concours financier de l'Etat destiné à couvrir les dépenses d'investissement de la collectivité locale.

Les subventions spécifiques sont des concours financiers ponctuels de l'Etat destinés à couvrir les dépenses non prévues

Grâce à la dotation globale d'investissement, les présidents des conseils départementaux signent des contrats Etat-département avec le ministère en charge de l'aménagement du territoire, pour le financement ou la réalisation des projets socio-économiques.

Il convient de noter également l'allocation au profit des communes depuis janvier 2011 d'une subvention spéciale d'assainissement.

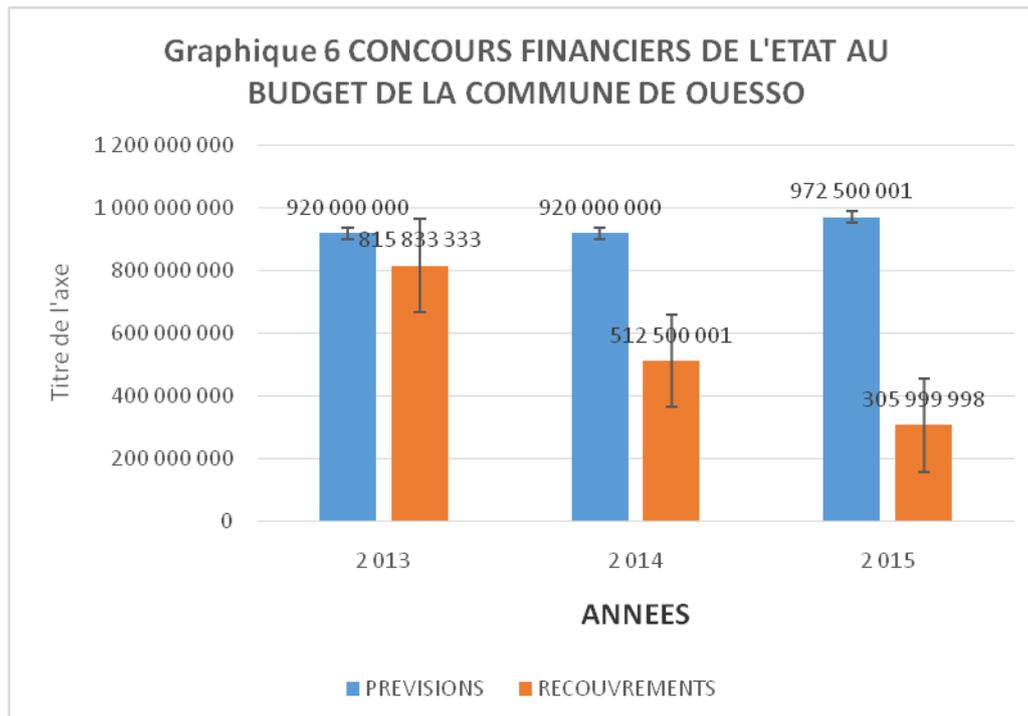
Les dotations de l'Etat aux collectivités locales depuis 2003 sont supérieures à tous les transferts à l'administration décentralisée depuis 1973.

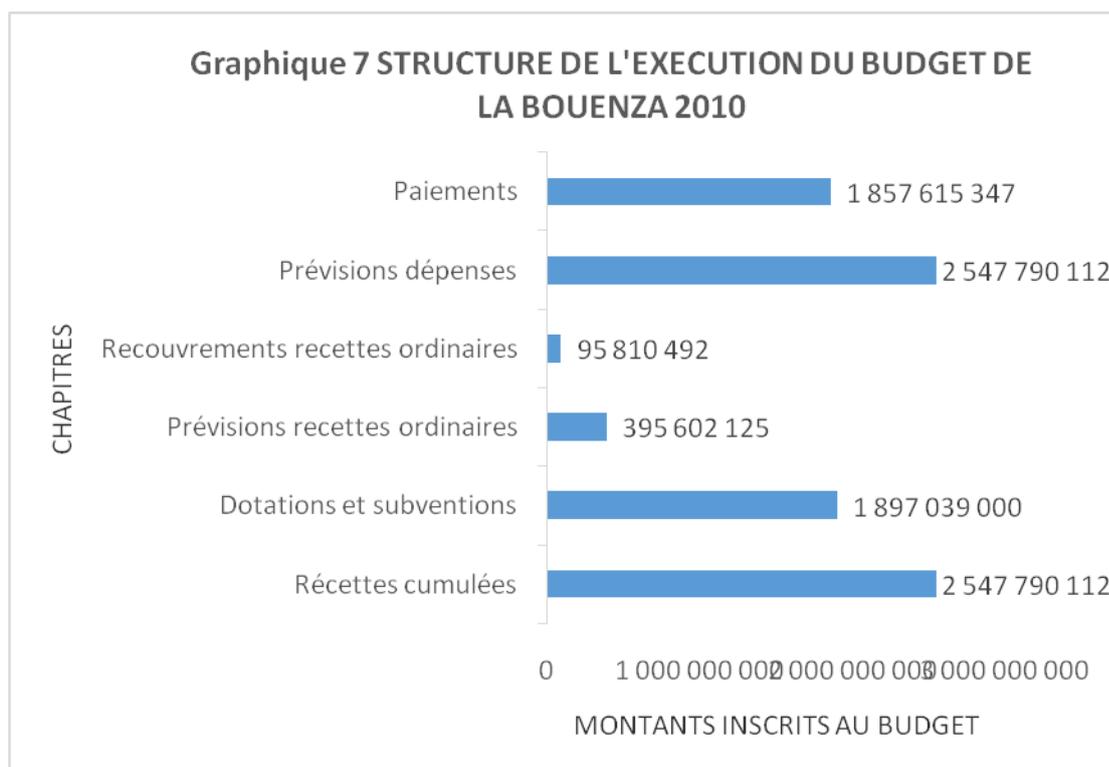
La dotation globale d'investissement est passée de cinquante millions en 2003 à un milliard en 2006 puis à un milliard cinq cent millions pour les conseils départementaux depuis en 2010. De même, le décaissement des subventions au profit de l'ensemble des conseils a atteint 83,33% en 2010

D'une manière générale avec ces différentes dotations, des projets ont pu être réalisés dans toutes les collectivités locales : construction des hôtels, des sièges des circonscriptions administratives, des fermes, des écoles, des

dispensaires. Les pistes de desserte rurale, dites pistes agricoles, ont été ouvertes ou régulièrement entretenues, désenclavant ainsi les différents bassins de production.

L'évolution des concours financiers de l'Etat au budget de la commune de Ouessou et la structure de l'exécution du budget du département de la Bouenza sont illustratives de la part des concours financiers de l'Etat dans les finances locales et de la portée de l'autonomie financière des collectivités locales.





Aujourd'hui, la recherche de l'autofinancement est un impératif : il est nécessaire de consolider les capacités d'autofinancement des collectivités locales par des mécanismes pouvant leur permettre de mieux assurer le recouvrement des recettes fiscales et non fiscales, et également assurer la rentabilité des investissements marchands. De même, les collectivités locales doivent chercher à améliorer le niveau global de leurs ressources et à mieux maîtriser leurs dépenses de fonctionnement.

1.6.2 – Les appuis des Partenaires techniques et Financiers (PTF) :

Le financement de la décentralisation et des collectivités locales a toujours été au cœur des préoccupations de l'Etat et des partenaires au développement à travers différentes stratégies d'appui. Ces appuis ont fait émerger progressivement une diversité de pratiques de planification et de financement des actions de développement local. Cependant, il n'existe pas encore un système pérenne de financement de la décentralisation ni un système de fongibilité des fonds pour assurer le financement d'un développement local durable.

Les appuis financiers multiformes des projets ou programmes et autres structures autonomes connaissent des expériences diverses qui méritent d'être mises à contribution dans le cadre de la politique nationale de la décentralisation et du développement local.

Il convient d'engager une réflexion afin de déterminer le meilleur schéma possible de financement pérenne des investissements des collectivités locales.

En somme, il s'agit de mettre en place un système de financement pérenne sur fonds fongible qui permet de stimuler les actions de développement dans les collectivités locales.

1.7– L'ETAT DES RESSOURCES HUMAINES LOCALES :

La qualité des ressources humaines des collectivités locales est déterminante dans l'accomplissement de leurs missions aussi bien institutionnelles que de promotion du développement local.

Que ce soit dans l'offre des services de proximité aux citoyens ou dans la contribution au développement local, l'action des collectivités locales bute inexorablement sur la précarité des ressources humaines. Cette précarité se cristallise dans l'inachèvement de la mise en place de la Fonction publique territoriale, l'absence de qualification et la pléthore dans les emplois d'exécution.

Les collectivités locales ont employé plusieurs catégories de ressources humaines :

- le personnel contractuel recruté par les conseils départementaux et régi par la convention du 1^{er} septembre 1960, appelés agents décisionnaires : 562 agents
- le personnel régi par la convention collective des agents municipaux : 2 302 agents
- les temporaires recrutés par les communes : 128 agents
- les bénévoles recrutés par les départements : 45 agents.

Outre ces personnels émergeant au budget des collectivités locales, les préfets et sous-préfets avaient recruté localement 739 agents appelés prestataires pour les besoins des administrations déconcentrées.

Hormis ces agents prestataires, les temporaires et les bénévoles, la plupart des autres agents départementaux et communaux ont été reversés dans la grille de la Fonction publique territoriale.

Il convient de noter également que les collectivités locales peuvent bénéficier des compétences des agents de l'Etat en position de détachement. Au regard des difficultés financières, ces agents sont généralement mis à leur disposition par dérogation aux dispositions statutaires de la Fonction publique de l'Etat.

Mais force est de reconnaître que les ressources humaines locales sont peu qualifiées pour soutenir la nouvelle dynamique de l'action des collectivités locales.

Le renforcement de la gouvernance locale passe nécessairement par la construction d'une fonction publique capable de porter les missions assignées aux collectivités locales

Plusieurs pays de l'Afrique francophones ont adopté des lois relatives à la fonction publique territoriale qui organisent l'accès aux emplois territoriaux, l'organisation de ces emplois, la formation continue et les modalités de la rémunération. Mais ces lois se heurtent dans leur mise en œuvre, à l'absence de textes d'application liée à diverses raisons notamment budgétaires : l'application de ces lois comporte la revalorisation des grilles et indices salariaux, la régularisation des cotisations sociales et de divers autres droits, la régularisation du statut d'un effectif important d'agents en activité dans les collectivités locales.

Cependant, il convient de lever ces difficultés à travers un programme budgétaire d'apurement au niveau du budget de l'Etat et des décrets d'application qui rationalisent en effectif et en qualité les recrutements au niveau des collectivités locales, garantit la formation initiale et continue et rend la Fonction publique locale attrayante, opérationnelle et performante.

La qualité des ressources humaines est une voie incontournable pour sortir les collectivités locales du marasme institutionnel et économique.

1.8- LA SITUATION DES STRUCTURES DE COORDINATION ET DE PILOTAGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION

La structure mise en place pour coordonner le mouvement de décentralisation lancé par les lois de 2003 est le Comité technique d'évaluation de la décentralisation. Il s'agit d'un organe consultatif placé auprès du ministre en charge de la décentralisation.

Il est chargé de :

- suivre la mise en œuvre de la décentralisation ;
- concevoir et mettre en œuvre le système d'évaluation de la décentralisation et en contrôler le fonctionnement ;
- proposer les modalités de transfert et d'exercice des compétences transférées aux collectivités locales ;
- évaluer, avec le concours des services habilités, les charges et les ressources à transférer aux collectivités locales ;
- mesurer périodiquement le niveau d'exercice des compétences transférées aux collectivités locales ;
- rechercher et identifier les nouvelles compétences à transférer aux collectivités locales, les charges qui en découlent, et préciser les modalités de leur mise en œuvre ;
- apprécier le travail accompli par les autorités locales décentralisées et les conditions dans lesquelles s'exercent les compétences transférées ;
- évaluer la qualité et le degré de réalisation de la décentralisation ;
- examiner l'impact des facteurs internes notamment humains, matériels, financiers, organisationnels d'une part et externes d'autre part ;

- définir le programme et le rôle des évaluateurs et leur approche uniformisée de l'évaluation.

Il est présidé par le Directeur général des collectivités locales et en sont membres, tous les directeurs généraux des administrations centrales de l'Etat concernées par le transfert des compétences aux collectivités locales ainsi que deux représentants par organisme de coopération intéressé par la mise en œuvre de la décentralisation.

De nombreuses contraintes n'ont pas permis le fonctionnement optimum de cette structure.

De nouvelles opportunités pour la coordination et le pilotage s'offrent à travers la nomination d'un ministre délégué chargé de la décentralisation et du développement local. Au-delà de la tutelle régaliennne, la nomination d'un ministre délégué chargé de la décentralisation traduit la volonté politique d'insuffler un nouveau souffle au processus de décentralisation.

1.9- LA CONTRIBUTION DES ASSOCIATIONS FAITIÈRES DES COLLECTIVITES LOCALES ET DES ACTEURS NON ETATIQUES

Les associations faitières des collectivités territoriales telles l'Association des maires du Congo (AMC) et l'Association des départements du Congo (ADC) jouent un rôle majeur d'interface entre les collectivités territoriales, l'Etat et les autres partenaires. De même, le secteur privé, les ONG et les OSC mènent des actions multiformes pour contribuer à l'éveil de la conscience citoyenne dans les collectivités locales, l'apprentissage de la planification et de la gestion des affaires de leur bassin de vie, l'appropriation du contenu de la décentralisation.

1.10- LES ACQUIS ET LES INSUFFISANCES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

La mise en œuvre de la décentralisation au Congo a engrangé des acquis à consolider mais recèle aussi des insuffisances dont il faut tirer les leçons.

1.10.1- Des acquis à consolider

Les acquis notables s'observent notamment à travers :

- La volonté politique d'asseoir une politique de décentralisation porteuse de démocratie locale et de développement : la Constitution, l'évolution de la pratique administrative, les politiques publiques concourant à la consolidation de la décentralisation, la nomination d'un ministre délégué chargé de la décentralisation et du développement local attestent de cette volonté.
- La constitutionnalisation des compétences des collectivités locales : elle ouvre la voie à la montée en puissance des collectivités locales tant il est vrai qu'elle donne force à la mise en œuvre du transfert concomitant des charges

et des ressources. L'application de ces dispositions par le Gouvernement est irréfragable.

- Le développement local constitue une compétence centrale en ce sens que les compétences constitutionnelles des collectivités locales s'articulent autour des domaines majeurs suivants : planification, éducation, santé et hygiène, transport, énergie, environnement et ressources naturelles, urbanisme et habitat, eau et assainissement.

- L'existence d'une Direction générale des collectivités locales qui capitalise les expériences de la décentralisation et qui constitue un puissant outil d'aide à la décision.

- L'existence d'un arsenal juridique garantissant la mise en train de la décentralisation : inscription des principes directeurs de la décentralisation dans la Constitution, promulgation de la loi sur les orientations fondamentales de la décentralisation renforcée par un corpus législatif et réglementaire permettant le déploiement du mouvement décentralisateur.

- Le département et la commune qui sont des collectivités fonctionnelles constituant :

- ✓ des cadres d'exercice de la démocratie locale à travers les élections locales et les sessions des Conseils des collectivités,

- ✓ des espaces de planification du développement local à travers les contrats Etat-collectivités locales,

- ✓ des offres de services de proximité aux citoyens et aux populations à travers la réalisation d'infrastructures socio-économique de base et l'animation des services y afférents (écoles, centres de santé intégrés, dalots, marchés, etc.) ainsi que des infrastructures lourdes grâce à la politique de municipalisation accélérée.

- La mise en place d'une plateforme de renforcement des finances locales à travers les lois relatives au transfert des compétences et des ressources, et les dotations budgétaires.

- Le renforcement des capacités des autorités locales à travers la formation des élus locaux et des personnels administratifs, l'équipement en matériel informatique et de génie civil.

- L'exercice de la tutelle rapprochée : tandis que dans nombre de pays de l'espace francophone en Afrique, la tutelle en matière financière notamment l'approbation de certains budgets et emprunts est exercée par les ministères de tutelle, la loi investit le Préfet de Département de ce pouvoir. La contrepartie de cette tutelle rapprochée est le renforcement des capacités des services départementaux.

- L'accompagnement de la décentralisation et l'appui aux collectivités par les partenaires au développement à travers des programmes et projets structurants.

- L'action des associations faitières des collectivités locales : l'Association des Départements du Congo (ADC) et l'Association des Maires du Congo (AMC) sont des structures de réflexion et de partenariat pour le soutien à la décentralisation.

- La contribution du secteur privé, des OSC et des ONG pour l'appropriation sociale de la décentralisation et du développement local et leur soutien aux communautés de base pour la planification et la maîtrise d'ouvrage dans la réalisation des initiatives communautaires.

10.2- Des leçons à tirer des insuffisances

L'essor du processus de décentralisation et du développement local est freiné par les insuffisances suivantes :

- L'absence d'objectifs et de stratégie opérationnels de la mise en œuvre de la décentralisation et du développement local : au-delà de la loi d'orientation, la décentralisation doit être conduite sur la base d'un référentiel qui définit ses objectifs et la stratégie de la mise en œuvre ainsi que ses modalités de pilotage.

Le Document de politique nationale de la décentralisation est un référentiel unique indispensable pour l'intervention coordonnée, efficace et efficiente des acteurs : décideurs politiques et administratifs nationaux, élus, organisations de la société civile (OSC), partenaires techniques et financiers, citoyens, etc.

- L'absence de capitalisation des expériences antérieures des programmes d'appui au développement rural et des stratégies qui suscite une prise de conscience des acteurs locaux et une adhésion ou une appropriation de la démarche par eux ;

- Les difficultés dans la coordination du processus de décentralisation et du développement local liées à l'absence d'une structure aux prérogatives renforcées ;

- L'absence du lien entre les stratégies sectorielles et la décentralisation crée une dualité improductive sur le terrain.

- Le cadre institutionnel et organisationnel de la décentralisation est inachevé, obsolète et inadapté aux ambitions de développement local.

- La faible communalisation : le statut communal ne concerne que six communes auxquelles sont venues s'ajouter douze nouvelles communes en 2017 tandis que le taux d'urbanisation reste fort élevé au Congo : une population urbaine estimée en 2015 à 65,4% du total de la population avec un taux d'urbanisation de 3,22% annuel sur une estimation de 2010 à 2015.

- La lenteur dans le processus de transfert des compétences et des ressources, corollaire de l'insuffisance des ressources humaines et de l'offre de services publics de proximité.

- L'absence d'une Fonction publique locale opérationnelle, de métier et d'emploi.

- L'absence de stratégie de financement de la décentralisation et des collectivités locales.

- La non prise en compte des disparités entre les collectivités locales

- Les insuffisances dans l'accompagnement de la décentralisation par la déconcentration.

- Les lacunes dans l'appropriation politique et sociale de la décentralisation ;

- La faible capitalisation de la contribution des acteurs non étatiques : secteur privé, associations faitières des collectivités locales, ONG, OSC, acteurs de la coopération décentralisée.

Au regard

CHAPITRE II –CONTENU DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

La décentralisation et le développement local sont des options politiques majeures dont le contenu puise ses lignes de forces à la fois dans les enjeux et les défis à relever, dans les objectifs et les axes d'action qui découlent de la vision et des orientations générales imprimées par le Gouvernement.

SECTION 1 : ENJEUX ET DEFIS DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

2.1.1- Les enjeux de la décentralisation et du développement local :

Les enjeux de la décentralisation voulue par les autorités politiques du Congo portent sur l'amélioration de la gouvernance locale contribuant à une meilleure satisfaction des besoins des populations des différentes localités du pays, l'efficacité accrue de l'action publique. Pour ce faire, l'Etat se doit de renforcer les capacités des autorités locales dans la définition et la conduite des politiques pertinentes de développement local. Il mettra en place également des moyens humains et financiers adéquats au profit des collectivités locales.

Les enjeux du développement local portent sur la coordination des interventions des différents acteurs en matière de développement économique, social et culturel des villages et quartiers, l'élaboration des mesures susceptibles de promouvoir la création des richesses au niveau local et la valorisation des potentialités locales, notamment à travers :

- le soutien à l'entrepreneuriat rural ;
- les aides directes aux entreprises, aux communautés de base, aux organisations de la société civile, aux coopératives dans la promotion des potentialités et des initiatives locales ;
- l'appui aux filières de production, à la collecte et à la distribution de la production locale ;
- l'appui au développement des équipements marchands, notamment les marchés locaux, nationaux et sous régionaux.

2.1.2-Les défis de la décentralisation et du développement local

Les leçons à tirer de l'état des lieux des acquis et des insuffisances ainsi que les enjeux mettent en évidence les défis suivants auxquels il faut faire face pour l'aboutissement de la décentralisation et la promotion du développement local :

- la consolidation du cadre juridique de la décentralisation : le cadre juridique et organisationnel de la décentralisation défini par les lois de 2013 est inachevé et inadapté aux objectifs assignés à la décentralisation et au développement local. Il doit être redéfini pour servir de levier à la montée en puissance des dynamiques locales porteuses de transformations qualitatives sur le plan économique et sociale ;

- le renforcement de la déconcentration en vue d'un accompagnement plus soutenu des collectivités locales : la déconcentration doit alimenter la décentralisation par la qualité de la tutelle rapprochée et de l'assistance des services déconcentrés de l'Etat aux collectivités locales. Aussi est-il indispensable de renforcer les moyens d'action des autorités et des services déconcentrés de l'Etat ;
- l'amélioration de l'accès aux services de proximité : le dénuement matériel, financier et en ressources humaines qualifiées des collectivités locales ne leur permet pas d'assurer convenablement leurs missions. L'amélioration de l'accès aux services publics rendus par les collectivités locales est étroitement liée aux capacités des ressources humaines locales et à l'effectivité du transfert des compétences et des ressources. Le renforcement de cette dimension de la gouvernance locale est un tremplin pour le développement endogène ;
- la définition d'une politique de développement local : les interventions visant le développement local, pour être efficaces, doivent s'appuyer sur les potentialités locales et l'implication des communautés de base. Les orientations stratégiques, le contenu et les objectifs du développement local sont à articuler dans un programme cohérent ;
- l'appropriation politique et sociale de la décentralisation et du développement local : la décentralisation tout comme le développement local est un phénomène d'envergure politique et sociale dont l'ancrage appelle l'adhésion consciente et responsable des citoyens, des communautés de base et de l'ensemble des acteurs étatiques et non étatiques. Cette nécessaire mobilisation politique et sociale autour de la décentralisation et du développement local requiert, en amont, un travail soutenu d'information et de sensibilisation ;
- le financement de la décentralisation et du développement des finances locales : la précarité des finances locales demeure l'un des maillons faibles de la décentralisation et de l'action économique et sociale des collectivités locales. Une stratégie de mobilisation des ressources budgétaires et la mise en place de mécanismes alternatifs et innovants de financement s'imposent afin de donner corps à la politique nationale de la décentralisation et du développement local.

SECTION 2 : VISION ET ORIENTATIONS GENERALES DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

2.2.1- La vision de la politique nationale de la décentralisation et du développement local :

La vision politique de la décentralisation reconnaît l'existence d'intérêts locaux spécifiques et leur promotion parallèlement à l'intérêt général ou national.

A l'étape actuelle du processus de la mise en œuvre de la décentralisation, cette vision est exprimée clairement dans le discours d'investiture du Président de la République en termes d'« urgence pour l'administration publique d'agir à partir de chaque localité en tenant compte de la particularité

de chaque espace géographique, des réalités propres à chaque collectivité locale et des comportements spécifiques en liaison avec les structures sociales existantes ».

Le projet de société « La marche vers le développement » est aussi explicite sur la vision de la décentralisation : « décentraliser, l'autre composante principale de la réforme institutionnelle c'est :

- améliorer la gouvernance locale aux fins de rapprocher les pouvoirs publics des citoyens ;
- donner aux autorités locales des moyens pour une meilleure satisfaction des besoins des populations locales ;
- faire participer les citoyens à la préparation de leur avenir ;
- élargir les possibilités des populations locales à demander des comptes à leurs gouvernants.

Tout sera mis en œuvre pour donner corps et sens, dans les villes et villages, aux dispositions de l'article 210 de la Constitution de la République, qui détermine les principaux domaines de la décentralisation ».

2.2.2 – Les orientations générales de la décentralisation et du développement local

La vision de la décentralisation ci-dessus énoncée reprend et contextualise les orientations fondamentales de la décentralisation définies par la loi d'orientation du 6 février 2003. Ces orientations qui demeurent actualité, se déclinent en cinq piliers :

- (1) l'administration décentralisée se réalise dans le cadre du département et de la commune
- (2) la décentralisation se caractérise par la libre administration des collectivités distinctes de l'Etat, dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et gérées par des Conseils élus.
- (3) la libre administration des collectivités locales s'entend de la reconnaissance à celles-ci de la plénitude des compétences dans la gestion des affaires propres. Il s'agit des affaires d'intérêt local, les autres compétences devant provenir du transfert des compétences.
- (4) la décentralisation donne compétence aux collectivités locales de gérer leurs propres affaires et vise le développement local par la maîtrise des ressources humaines, financières et techniques ;
- (5) la décentralisation ne doit, en aucun cas, porter atteinte à la souveraineté, à l'indépendance, à l'indivisibilité et à la laïcité de l'Etat, ainsi qu'au droit de contrôle que la loi confère au représentant de l'Etat.

SECTION 3 : LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

2.3.1. Objectif global : l'objectif global de la politique nationale de la décentralisation et du développement local est de contribuer à l'édification d'un développement national inclusif, équilibré et durable prôné par « La

Marche vers le développement » et à même de favoriser l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030 des Nations Unies et des résultats fixés dans l'agenda 2063 de l'Union Africaine.

2.3.2. Objectifs spécifiques : Les objectifs spécifiques qui concourent à l'objectif global sont les suivants :

Objectif spécifique 1 - Redéfinir le cadre organisationnel de la décentralisation :

La décentralisation a pris son essor à travers un train de textes législatifs et réglementaires adoptés en 2003. Après plus d'une dizaine d'années, il s'avère indispensable de les revisiter dans le sens de les conformer à la Constitution du 25 octobre 2015, d'asseoir un cadre juridique plus cohérent et arrimé aux nouvelles réalités politiques, économiques et sociales du Congo. Cet exercice aboutira à l'élaboration et à l'adoption d'un Code général des collectivités locales ainsi que des textes réglementaires y afférents.

La consolidation du cadre juridique et institutionnel passe par la redéfinition de la déconcentration territoriale et du niveau de décentralisation. Elle peut s'opérer dans le sens de l'extension progressive du statut communal à tous les chefs-lieux de département et de district, à toutes les communautés urbaines et aux communautés rurales appelées à devenir des collectivités locales de base.

L'extension du statut communal ouvre la communalisation au monde rural et offre les opportunités suivantes :

- a. consolider la plateforme des infrastructures et équipements socio-économiques de base en adéquation avec les différents bassins de vie ;
- b. identifier clairement et recruter le personnel qualifié pour la dynamique de l'action de ces communes ;
- c. constituer un niveau pertinent pour l'aménagement de l'espace rural et la promotion des initiatives locales.
- d. Cette option offre également au Congo l'opportunité d'harmoniser son approche de la communalisation avec celle de la communalisation intégrale amorcée dans les pays de la sous-région et en Afrique.

Objectif spécifique 2 : Promouvoir l'appui au développement local cohérent et équilibré

Le développement local agit à l'échelon des collectivités de base en complément des interventions macroéconomiques et des grands projets. Il vise à favoriser la montée des initiatives locales par le renforcement **des capacités** des acteurs locaux, l'émergence d'un développement endogène et harmonieux porté par la démarche participative et une gestion concertée des ressources, une dynamique de partenariat entre acteurs locaux.

C'est dire que le développement local doit intégrer trois enjeux majeurs **de proximité**:

- (i) renforcer la gouvernance locale visant à assurer une offre de qualité des services rendus par les collectivités locales et les communautés de base ;
- (ii) assurer un développement économique et social au niveau des communautés de base en renforçant l'entrepreneuriat rural et urbain et
- (iii) inscrire la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités dans des actions de proximité.

Objectif spécifique 3 : Renforcer la déconcentration en vue d'un accompagnement plus soutenu des collectivités locales

La subsidiarité est un principe fondamental de l'organisation administrative. Ce principe, rapporté à la déconcentration, signifie que les autorités déconcentrées détiennent une compétence de droit commun et que l'autorité centrale n'exerce plus que des compétences d'attribution. Ainsi, le principe est le règlement des affaires administratives par les autorités déconcentrées, l'intervention du niveau central devenant l'exception. Pour ce faire, l'Etat doit, à travers la déconcentration, se rapprocher des citoyens et des collectivités locales.

Dans cette perspective, la déconcentration doit se déployer à travers le maillage conséquent du territoire par des services étatiques dotés de ressources humaines qualifiées, l'accroissement des moyens d'action des autorités déconcentrées par des délégations de pouvoir et de signature du niveau central aux représentants des services déconcentrés, l'octroi de crédits aux administrations déconcentrées et leur équipement.

Objectif spécifique 4 : Adapter les mécanismes de financement de la décentralisation et du développement local

La réussite de la décentralisation est largement tributaire des mécanismes de financement de sa mise en œuvre et du développement des ressources locales. Elle suppose des mesures innovantes de financement de la décentralisation, de mobilisation des ressources propres des collectivités locales et de mutualisation des potentialités économiques des collectivités locales.

Objectif spécifique 5 : Promouvoir l'appropriation politique et sociale de la décentralisation par l'ensemble des acteurs:

A travers cet objectif, il s'agit de créer les conditions de l'adhésion de tous les acteurs étatiques et non étatiques au processus de décentralisation et du développement local et d'une mobilisation sociale et politique renforcée autour de ses objectifs. Cette dimension implique à la fois la promotion du droit des citoyens à l'information et l'organisation de leur participation à la vie de la

collectivité locale. L'appropriation politique et sociale de la décentralisation est un puissant vecteur pour l'émergence de la citoyenneté locale, l'éclosion des initiatives citoyennes et la prévention des conflits dans l'espace local.

Objectif spécifique 6 : Améliorer le cadre institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation et du développement local

A travers cet objectif spécifique, il s'agit de définir et de rendre opérationnel un cadre de coordination pour la mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation et du développement local.

Il s'agit également d'œuvrer à renforcer les capacités opérationnelles du ministère chargé de la décentralisation et du développement local et des autres acteurs de la décentralisation et du développement local.

SECTION 4 - AXES STRATEGIQUES ET COMPOSANTES DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Les **axes** stratégiques découlent des objectifs assignés à la politique nationale de la décentralisation et du développement local et se déclinent comme suit :

Axe stratégique 1 : Redéfinition du cadre organisationnel de la décentralisation et renforcement de la déconcentration

Cet axe comprend deux grandes composantes :

Composante 1 : Redéfinition du cadre organisationnel de la décentralisation.

Il s'agit dans le cadre de cet axe de redéfinir les éléments suivants de politique de la décentralisation adaptée à la situation du pays : (i) niveau de décentralisation de l'Etat et type d'entités administratives décentralisées ; (ii) critères objectifs de création ou de reconnaissance des entités décentralisées, dans l'optique de l'équilibre géographique et démographique ; (iii) matières ou compétences à transférer aux entités décentralisées.

Un travail de refonte ou d'actualisation de certains textes régissant la décentralisation d'une part et de complément de certains autres textes dans le même domaine d'autre part, sera nécessaire.

Les actions prioritaires de cette composante sont :

Action 1 : Définition du niveau de décentralisation de l'Etat et du type d'entités administratives décentralisées : conduire une étude de faisabilité sociopolitique et économique pour déterminer le niveau pertinent de la décentralisation et reformuler l'organisation administrative de l'Etat en adéquation avec les objectifs assignés à la décentralisation et au développement local.

Faire des analyses pour identifier des critères pertinents et conduire des concertations élargies en vue de l'émergence de nouvelles collectivités locales, en l'occurrence, l'extension de la communalisation dite communalisation intégrale pour le développement local.

Action 2 : Engagement des concertations interministérielles autour des compétences constitutionnelles des collectivités locales et des ressources y afférentes : le Ministère en charge de la décentralisation et du développement local est à pied d'œuvre pour rendre effectif le transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités locales. Accélérer les transferts en organisant des concertations interministérielles sur chaque domaine de compétence avec les secteurs ministériels concernés en vue de préciser par des textes législatifs ou réglementaires appropriés les délais de transfert de chaque compétence ou bloc de compétences, le contenu et les modalités des transferts et de redéfinir la nature des ressources financières, patrimoniales et humaines à transférer aux entités décentralisées. Mettre sous observation la gestion des secteurs tels la santé et l'éducation dans des collectivités locales pilotes pour une meilleure capitalisation de la progressivité dans le transfert des compétences et des ressources.

Action 3 : Parachèvement de la mise en place d'une Fonction publique territoriale de métier et d'emploi : dans le cadre de cette action, il sera question de réviser le cadre juridique régissant la fonction publique territoriale : relire la loi relative à la Fonction publique territoriale en vue d'asseoir une fonction publique de métier et d'emploi à même de porter les nouvelles missions des collectivités territoriales ; faire une évaluation et une description des besoins et des profils des postes suivie de l'élaboration des curricula au regard des besoins en ressources humaines ; ouvrir à l'Ecole nationale d'administration et de magistrature(ENAM) des filières sur la décentralisation, la gouvernance locale, le développement local et tous les domaines relatifs aux missions des collectivités locales ; ouvrir un Centre de formation dédié aux métiers et emplois relatifs à la Fonction publique territoriale; mettre en place un ou deux instituts départementaux d'administration publique dédiés à la formation des agents de niveaux intermédiaires pour rapprocher leur formation des réalités du terrain ; adopter un programme budgétaire d'apurement au niveau du budget de l'Etat et des dispositions législatives et réglementaires qui rationalisent en effectif et en qualité les recrutements au niveau des collectivités locales

Action 4 : Renforcement des capacités des élus locaux

Il s'agit d'élaborer et de mettre en place des programmes de formation des élus locaux, des mécanismes d'effectivité de la démocratie à la base pour la participation des communautés à la gestion du développement local ; mettre en place des règlements intérieurs des conseils des collectivités locales.

Action 5 : Elaboration, adoptions et publication d'un Code général des collectivités locales : sur la base des conclusions des travaux relatifs à la redéfinition du niveau de décentralisation de l'Etat et le type d'entités administratives décentralisées, des critères objectifs de création ou de reconnaissance des entités décentralisées, dans l'optique de l'équilibre géographique et démographique, des concertations interministérielles autour des compétences constitutionnelles des collectivités locales et des ressources y afférentes, rédiger un Code général des collectivités locales qui présente en un seul tenant, dans une loi unique toutes les dispositions juridiques relatives à la décentralisation et aux collectivités locales.

Composante 2 : Renforcement de la déconcentration et des ressources humaines locales en vue d'un accompagnement plus soutenu des collectivités locales

Il s'agit dans ce cadre, de redéfinir les éléments relatifs : (i) au maillage rationnel du territoire par les services déconcentrés de l'Etat, (ii) à l'assistance et la tutelle, (iii) aux modalités d'une action coordonnée et efficiente de l'ensemble des administrations déconcentrées à travers l'élaboration d'un texte normatif sur la déconcentration, (iv) aux moyens d'action des autorités déconcentrées.

Les actions prioritaires de cette composante sont :

Action 6 : Elaboration un projet de texte d'orientation sur la déconcentration : sur la base d'une étude diagnostique sur l'état de la déconcentration et d'une large concertation interministérielle, formuler un projet de texte d'orientation sur la déconcentration qui redéfinit le maillage du territoire par les services déconcentrés de l'Etat, les modalités de mise à la disposition des collectivités locales des services déconcentrés de l'Etat et les modalités des délégations de pouvoirs des ministres aux autorités déconcentrées. En outre, la création des services extérieurs de l'Etat est une autre dimension de l'organisation administrative et territoriale. Elle est fondée sur la politique de déploiement des services de l'Etat sur l'ensemble du territoire.

Ce déploiement des services de l'Etat permettra de pratiquer avec efficacité et efficience le principe du transfert concomitant des services et du personnel dans la cadre du transfert des compétences aux collectivités locales. Il faudra envisager l'élaboration d'un schéma directeur des services extérieurs de l'Etat pour couvrir le territoire national et répondre aux besoins réels de développement économique, culturel et social dans les différents démembrements de l'Etat.

Action 7 : Elaboration et adoption d'un décret portant modalités de formulation des politiques publiques sectorielles : sur la base d'une concertation interministérielle, élaborer et soumettre au conseil des ministres pour adoption, un projet de décret fixant les modalités pour l'élaboration des

politiques sectorielles en vue d'une plus grande cohérence dans leur territorialité, de la prise en compte de la gestion axée sur les résultats (GAR) et de l'approche budget-programme.

Action 8 : Mise en place des mécanismes pour accroître les moyens d'action des autorités déconcentrées : définir le profil et améliorer la qualité des ressources humaines dans les administrations déconcentrées ; mettre en place une commission pluridisciplinaire compétente et comprenant les directeurs des différentes administrations départementales des finances, de la planification et de l'aménagement du territoire pour assister les Préfets dans l'approbation des budgets locaux et pour apporter l'appui conseil nécessaire aux collectivités locales en matière budgétaire ; accroître les crédits budgétaires des chefs de circonscription administrative ; moderniser les infrastructures et les équipements des services déconcentrés.

Axe stratégique 2 : Promotion d'un développement local dynamique cohérent et équilibré :

La promotion de la planification locale, l'aménagement convenable de l'ensemble du territoire national afin de rendre attractive chaque partie de celui-ci, la promotion des territoires industriels à travers des projets structurants dans le cadre de la diversification économique des collectivités locales, l'organisation des moyens financiers adéquats au profit des collectivités locales à travers la nature des ressources financières et humaines à transférer aux entités décentralisées et les mécanismes alternatifs de financement de la décentralisation..

Cet axe comprend deux grandes composantes :

Composante 1 : Promotion de la planification locale et de la mise en œuvre des projets et programmes locaux de développement :

Il s'agit dans le cadre de la première composante de cet axe, de formuler et de mettre en œuvre un Programme de développement local qui intègre les éléments suivants : (i) les mesures de promotion de la planification locale et de la gestion des projets et programmes locaux de développement qui répondent aux priorités locales, (ii) les mécanismes de mobilisation et d'implication du secteur privé dans la dynamique du développement endogène, (iii) les mécanismes de la coopération décentralisée; (iv) les mécanismes de renforcement des capacités des acteurs de la gouvernance locale, (v) les mécanismes d'effectivité de la démocratie à la base pour la participation des communautés à la gestion du développement local, (vi) les mécanismes d'amélioration du fonctionnement des assemblées et des exécutifs locaux, (vii) les mesures visant à implanter la GAR et la culture de la reddition des comptes, au niveau des organes de gestion décentralisés ou à la base.

Les actions prioritaires de cette première composante sont les suivantes :

Action 9 : Formulation d'un guide de l'élaboration des plans locaux de développement et des schémas départementaux d'aménagement : formuler et mettre à la disposition des départements, des communes ou de tout autre acteur non étatique un document de référence pour les plans locaux de développement; organiser des formations pour l'appropriation de ce guide par les acteurs locaux (élus locaux, personnels de la fonction publique locale et des services déconcentrés de l'Etat, acteurs non étatiques).

Action 10 : Appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des outils de planification dont les Plans de développement local, les Schémas d'aménagement départementaux : sur la base des diagnostics sur les potentialités économiques et les données environnementales, sociales et culturelles des collectivités locales et des communautés de base, formuler et mettre en œuvre des Programmes successifs de développement local élaborés pour des périodes déterminées, élaborer les projets structurants à travers les schémas d'aménagement départementaux sur une périodicité qui sera de quatre ou cinq ans, afin de tenir compte de l'évolution du contexte socioéconomique global, national, régional et international. Il convient de noter que les programmes nationaux feront appel à des plans locaux de développement et aux schémas départementaux et communaux d'aménagement.

Composante 2 : Adaptation des mécanismes de financement de la décentralisation et du développement local, l'organisation des moyens financiers adéquats au profit des collectivités locales, la promotion des territoires industriels dans le cadre de la diversification économique des collectivités locales.

Il s'agit également dans le cadre de cet axe d'une composante relative à l'adaptation des mécanismes de financement de la décentralisation et du développement local.

Au titre de cette composante, il est question de redéfinir les éléments suivants : (i) les capacités de mobilisation des ressources des collectivités locales, (ii) l'organisation de la décentralisation fiscale, (iii) le système de répartition financière entre les collectivités, (iv) la permanence et la régularité du soutien financier de l'Etat aux collectivités locales, (v) les mécanismes de valorisation des potentialités locales dans la perspective de la création de richesses et d'emplois au niveau des jeunes et des femmes, de la promotion des territoires industriels dans le cadre de la diversification économique des collectivités locales, (vi) les mécanismes alternatifs de financement de la décentralisation et du développement local qui accroissent les moyens d'action des collectivités locales en matière d'emprunts financiers, de création d'établissements publics à caractère économique, de mutualisation de

potentialités et de projets entre collectivités locales ou avec d'autres acteurs étatiques ou non étatiques.

Les actions prioritaires de cette deuxième composante sont :

Action 11 : Elaboration et mise en place des textes visant à améliorer l'assiette fiscale et la performance des finances locales : élaborer et faire adopter, sur la base d'un diagnostic de la fiscalité locale, des textes législatifs et réglementaires, en vue de la consolidation de l'assiette fiscale des collectivités locales, de la réforme du cadre budgétaire et de la gestion transparente et performante des finances locales. Conjuguer cette réforme fiscale avec des réformes organisationnelles des administrations financières centrales et locales ; moderniser les infrastructures et les équipements en introduisant notamment l'informatique dans les services de recouvrement ; clarifier et simplifier les procédures de recouvrement et mener une campagne d'information et de sensibilisation sur la fiscalité.

Action 12 : Mise en place d'un mécanisme de veille, de régulation et d'évaluation des finances locales : organiser une commission interministérielle regroupant le Ministère chargé du budget et le ministère chargé de la décentralisation et du développement local pour servir d'instrument d'évaluation annuelle des finances locales, de veille et d'information sur les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ; élaborer et faire adopter un texte réglementaire fixant les critères et les modalités de répartition des transferts financiers aux collectivités locales et un texte réglementaire portant sur les mécanismes de répartition des produits des taxes entre les collectivités locales.

Action 13 : l'appui à la promotion des territoires industriels dans le cadre de la diversification économique des collectivités locales et la mise en place des mécanismes alternatifs de financement de la décentralisation et du développement local : mettre en place un Fonds d'appui à la décentralisation et au développement local ; promouvoir et rendre accessible la micro finance aux femmes et aux jeunes à travers des guichets de proximité ; adresser des directives aux collectivités locales les invitant à élaborer et mettre en œuvre des stratégies de mobilisation des ressources reposant par exemple sur le recours au partenariat public/privé (secteur privé/collectivités locales) ; adopter un cadre législatif et réglementaire favorable à la création d'établissement à caractère économique et financier par les collectivités locales ; élargir l'autonomie financière des collectivités locales par leur habilitation à recourir aux crédits bancaires et aux autres types d'emprunt, l'adaptation des mécanismes juridiques de contrôle de la gestion des collectivités locales notamment au niveau de la Cour des comptes ; mettre en place un projet d'appui à l'entrepreneuriat à l'échelle locale et promouvoir le partenariat public/privé à l'échelle des collectivités locales ; inciter les chambres consulaires à promouvoir l'entrepreneuriat à l'échelle locale ;

promouvoir la mutualisation de projets entre collectivités locales et l'établissement de conventions dans le cadre de la coopération décentralisée.

Axe stratégique 3 : Renforcement du cadre institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation et du développement local :

Il s'agit de redéfinir les éléments suivants : (i) dispositif chargé de la coordination et du pilotage de la politique nationale de la décentralisation, (ii) adaptation de l'organisation structurelle du ministère et redéfinition du profil des agents à tous les niveaux, (iii) programme de formation et modernisation des mécanismes de gestion du personnel du ministère.

Les actions prioritaires sur cet axe sont structurées à l'intérieur de deux composantes.

Composante 1 : Coordination et pilotage de la mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation et du développement local

Il s'agit dans le cadre de cette composante des actions prioritaires ci-après :

Action 14: Elaboration du premier plan triennal de mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation : La mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation se fera à travers des plans périodiques qui préciseront les actions, les activités et le chronogramme assortie des budgets. Un premier plan triennal de mise en œuvre doit être élaboré et adopté dès la validation de la politique.

Action 15: Mise en place d'un dispositif chargé de la coordination et du pilotage de la politique nationale de la décentralisation et du développement local :

Mettre en place les structures suivantes de coordination et de pilotage :

a- Un cadre national de concertation et de débat sur la décentralisation qui se réunit annuellement sous l'autorité du premier ministre et ayant comme vice-président les ministres en charge de la décentralisation et du développement local, des finances, de la Réforme de l'Etat, du plan, de l'aménagement du territoire. Il comprend les représentants de tous les acteurs étatiques et non étatiques de la décentralisation et du développement local. Il a pour vocation de mesurer le portage des enjeux de la décentralisation et du développement local par les acteurs étatiques et non étatiques.

b- Une structure technique de pilotage et de suivi du processus de mise en œuvre de la décentralisation et du développement local auprès du Premier

ministre, chef du Gouvernement et comprenant tous les ministères concernés par le transfert des compétences.

c- Un observatoire national de la décentralisation (OND), conçu comme un organisme de recherche scientifique indépendant chargé de participer au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation et du développement local.

d- Des comités interministériels entre le ministère en charge de la décentralisation et du développement local et chaque ministère ou groupe de ministères concernés par le transfert des compétences.

e- Des points focaux dans les départements ministériels

f- Des points focaux auprès des Préfets de département

Composante 2 : Renforcement des capacités du ministère en charge de la décentralisation et du développement local

- Les actions qui constituent cette composante sont les suivantes :

Action 16 : Renforcement des capacités de pilotage du ministère en charge de la décentralisation et du développement local : relire les textes réglementaires relatifs à l'organisation structurelle du ministère en vue de l'adapter aux objectifs assignés à la politique nationale de la décentralisation et du développement local ; prendre en compte la dimension du développement local dans la réorganisation du ministère et capitaliser les études, savoir-faire et tous autres acquis de la Direction générale du développement local ; élaborer une grille pour redéfinir le profil des agents à tous les niveaux ; œuvrer à la mise en place du dispositif de coordination et de pilotage de la politique nationale du développement local et veiller à la formation des acteurs impliqués dans ledit dispositif.

Action 17 : Renforcement des effectifs et des capacités de modernisation de la gestion du personnel du ministère : mettre en œuvre des programmes de formation des agents sur des thématiques de la décentralisation et du développement local d'une part, et développer à leur profit des cursus spécialisés d'autre part, afin de les rendre aptes au portage technique de la décentralisation et du développement local ; adopter des plans de travail annuels et des contrats d'objectifs pour toutes les structures du ministère.

Dans ce cadre, il paraît opportun d'ouvrir au niveau de l'école nationale d'administration et de magistrature (ENAM) des filières de spécialisation pour le recyclage et/ou le perfectionnement des cadres dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale.

Action 18: Informatisation des structures du ministère et développement des mécanismes d'information : mettre en place un dispositif fiable permettant de collecter les données sur le territoire, de les traiter, de les analyser et de les rendre disponibles en vue de la planification, du suivi évaluation des politiques locales. Cette collecte d'information est alimentée à la fois par les collectivités locales et par les propres études du Ministère, en vue de la réflexion stratégique et prospective sur la base des méthodes statistiques, cartographiques et des TIC.

Développer concomitamment une fonction archivistique et documentaliste : équiper toutes les structures du ministère en matériel informatique et en logiciels appropriés et donner une formation conséquente aux agents ; mettre en place dans toutes les structures centrales et locales du ministère des mécanismes de gestion opérationnelle de l'information documentaire et des archives. Ces mécanismes permettront d'alimenter les services en ligne et soutenir les actions de promotion du développement local et de prospective inhérente aux nouvelles missions du ministère.

Action 19 : Poursuite de la construction et de l'équipement des sièges des conseils des collectivités et des circonscriptions administratives : à la suite des réalisations de la municipalisation accélérée, l'opération de construction et d'équipement doit faire l'objet d'une programmation dans la perspective de l'installation des services des circonscriptions administratives et des conseils des collectivités locales nouvellement créés et aussi dans la perspective de l'extension de la communalisation.

Axe stratégique 4: Promotion de l'appropriation politique et sociale de la décentralisation et du développement local :

Le quatrième axe stratégique vise à la fois le renforcement des organes de coordination, de pilotage du processus, la communication sur la décentralisation et le développement local.

Au titre de cet axe, il s'agit de redéfinir les éléments suivant : (i) stratégie de communication sur la politique de la décentralisation, (ii) droit à l'information sur la vie des collectivités locales et espaces consultatifs et de participation citoyenne ; (iii) renforcement des capacités d'intervention des acteurs de la société civile et du secteur privé ;(iv) politique du genre dans le processus de décentralisation.

Les actions prioritaires sur cet axe sont structurées à l'intérieur de deux composantes.

Composante 1 Création des conditions d'appropriation de la décentralisation et du développement local

- Trois actions forment cette composante :

Action 20: Vulgarisation de la politique nationale de la décentralisation et du développement local : il s'agira de promouvoir et d'appuyer l'organisation à tous les niveaux des séminaires et des ateliers dédiés aux acteurs étatiques en vue de l'appropriation de la décentralisation et du développement local. Cette dynamique devrait partir de l'organisation au premier abord d'un séminaire gouvernemental d'harmonisation sur la décentralisation et le développement local, un séminaire d'information à l'endroit des parlementaires, en l'occurrence à travers les groupes parlementaires, des ateliers thématiques destinés aux autorités déconcentrées et aux élus locaux.

Sur cette lancée, le Gouvernement favorisera une dynamique de vulgarisation de la PONADDL à tous les niveaux, par les pouvoirs publics centraux et locaux, par la société savante et par la société civile, etc.

Action 21 : Développement du lobbying autour de la politique nationale de la décentralisation et du développement local auprès des partenaires techniques et financiers du Congo, des acteurs de la coopération décentralisée; définir un format et des modalités pour des assises de la coopération décentralisée.

Action 22: Renforcement des capacités d'appropriation et d'intervention des acteurs non étatiques : organiser des séminaires/ateliers de formation et d'information sur des thématiques de la décentralisation et du développement local dédiés à des groupes cibles du secteur privé, aux ONG et aux OSC en vue de les accompagner efficacement dans leurs initiatives dans le domaine auprès des communautés de base ; organiser des ateliers de formation thématique et des conférences sur la décentralisation et le développement local à l'endroit des médias.

Composante 2 : Promotion du droit à l'information des citoyens, de la culture de la redevabilité et du genre

Cette composante comprend les actions suivantes :

Action 23 : Formulation et mise en œuvre d'une stratégie de communication sur la décentralisation et le développement local : élaborer une stratégie de communication de masse en identifiant les différents groupes cibles en relation avec le contenu, la langue, les supports et canaux

de communication, et déployer cette communication dans les courts et moyens termes.

Appuyer l'organisation et la modernisation des administrations des collectivités locales en développant notamment les fonctions archivistiques et documentalistes en vue d'une meilleure gestion de l'information administrative; donner des instructions aux bureaux des conseils des collectivités locales pour faciliter l'accès à l'information conformément aux dispositions de la loi du 6 février portant organisation et fonctionnement des collectivités locales à savoir, le libre accès aux séances, la liberté de couverture et de retransmission des séances, la communication sur place des procès-verbaux et des pièces annexes, des budgets et des comptes rendus du Conseil après leur publication officielle. Appuyer les collectivités locales dans la mise en place des mécanismes de dialogue entre élus locaux, conseils consultatifs, et OSC, secteur privé et populations ainsi que dans la réalisation des plans de communication, des sites web etc.

Action 24 : Intégration du genre dans la politique de la décentralisation et du développement local : prendre des dispositions appropriées pour intégrer le principe du genre dans les instances et organes de décisions des collectivités locales, dans les données statistiques et les outils de planification, dans les conditionnalités d'accès aux financements et toutes autres ressources rémunératrices etc.

CHAPITRE III - STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

3.1 - LA COORDINATION ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

La mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation et du développement local doit au prime abord bénéficier de mécanismes appropriés de coordination et de pilotage des actions.

- **La coordination :**

La coordination est fondamentale dans toute action collective. Elle s'adosse sur un cadre de concertation, de partage d'informations et d'orientation stratégiques. Au regard des enjeux de la décentralisation et du développement local, cette action primordiale s'organise sous l'autorité du Premier Ministre qui coordonne l'action gouvernementale, la mise en œuvre des politiques publiques et procède aux arbitrages stratégiques.

- **Le pilotage :**

Le pilotage est un ensemble d'opérations qui permet d'atteindre les objectifs fixés à travers l'organisation et le contrôle du dispositif de mise en œuvre.

Le pilotage de la Politique nationale de la décentralisation est effectué par le Ministère délégué en charge de la décentralisation et du développement local en rapport avec les autres départements ministériels.

3.2 – LES ACTEURS ET LEURS RESPONSABILITES DANS LA MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation et du développement local fait appel à l'action conjuguée de plusieurs acteurs. Il convient de passer brièvement en revue les principaux acteurs et leurs champs d'intervention dans cette synergie d'actions.

- **Le Gouvernement** qui joue un rôle primordial dans la mise en œuvre des politiques publiques, la prise des textes juridiques notamment la concrétisation du transfert des compétences.

- **Le Ministère en charge de la décentralisation et du développement local**, acteur principal du pilotage de la politique nationale de la décentralisation et du développement, il assure également l'assistance et la tutelle des collectivités locales.

- **Les autres Ministères techniques** : Au regard du caractère transversal et interministériel des axes de la mise en œuvre de la décentralisation, chaque

ministère doit intégrer dans ses plans et programmes les activités propres à la mise en œuvre de la décentralisation.

Ainsi, ils doivent :

- ✓ Mettre en place au sein de chaque ministère un point focal chargé du suivi des questions relatives à la décentralisation,
- ✓ renforcer les capacités des services déconcentrés en ressources humaines qualifiées et en équipement pour les adapter aux nouvelles missions que leur assigne la politique nationale de la décentralisation et du développement local,
- ✓ œuvrer à la prise des actes réglementaires pour rendre effectif le transfert des compétences et des ressources relevant de son secteur aux collectivités locales,
- ✓ élaborer et mettre en œuvre leur plan de déconcentration et de décentralisation,
- ✓ définir les politiques sectorielles et programmes de développement conformément aux objectifs de la politique nationale de la décentralisation et du développement local,

- **Les chefs de circonscriptions administratives** compte tenu de leurs prérogatives territoriales : ils assurent l'assistance et la tutelle rapprochée des collectivités locales,

- **Les responsables des services déconcentrés de l'Etat** qui prolongent et mettent en œuvre les actions de leurs ministères au plus près des collectivités locales et des populations. Ils concourent à l'amélioration de la qualité des services publics de proximité.

- **Les collectivités territoriales** principales actrices et bénéficiaires de la décentralisation et du développement local ont pour missions essentielles de promouvoir la démocratie à la base, booster le développement local, livrer des prestations de service public de qualité aux citoyens, contribuer à l'émergence d'une conscience citoyenne.

- **Les organisations faitières des collectivités locales** dont l'action est déterminante dans les partenariats, l'appui-conseil et la communication sur la décentralisation et le développement local sont appelées à contribuer à la promotion de la coopération décentralisée, au renforcement des capacités des collectivités locales, au suivi évaluation de la décentralisation et du développement local, à la promotion de la mutualisation des projets et des initiatives inter collectivités locales.

- **Les élus locaux sont les premiers animateurs des** organes et instances des collectivités locales. Ils doivent être des vigies de la bonne gouvernance locale et des catalyseurs de l'émergence des initiatives communautaires. Ils sont tenus à un devoir de redevabilité envers les populations.

- **Les partis politiques** : Aux termes de la Constitution du 25 octobre 2015, « les partis politiques se créent librement autour d'un idéal de paix, d'unité nationale et de développement socio-économique...

Il est interdit aux partis politiques de s'identifier à un département, à une commune, à un district, à une communauté urbaine ou rurale, à une religion, à une ethnie ou à un clan. ». Les partis politiques pourraient contribuer à l'appropriation des enjeux de la décentralisation et du développement local.

- **Les organisations de la société civile** contribuent au renforcement de la décentralisation et du développement à la base. Elles se positionnent comme des espaces de proposition, de veille citoyenne et de promotion d'initiatives communautaires pour le développement. Elles entretiennent des relations de partenariat avec les collectivités locales pour l'appropriation sociale de la décentralisation et le soutien aux projets de développement.

- **Les confessions religieuses** qui jouent un rôle social et moral déterminant.

- **Le secteur privé**, acteur principal de la vie économique, assure les activités de production, de transformation, de distribution et de prestation de services divers, participe aux cadres de concertation et de partenariat au plan national et local, entretient des relations de partenariat avec les collectivités locales dans le cadre des projets de développement.

- **Les partenaires techniques et financiers** soutiennent par leurs interventions techniques et financières la décentralisation et les actions de développement. La phase actuelle demande un accompagnement intense des PTF organisés dans un cadre de concertation et d'appui à la Politique nationale de la décentralisation et du développement local au Congo.

3. 3- LES LIGNES DIRECTRICES DE LA MISE EN OEUVRE

La mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation se fera en respectant les lignes directrices suivantes visant à en garantir l'efficacité :

- ✓ **l'implication** de tous les acteurs de développement sur des bases démocratiques : elle consiste à organiser la participation au développement local des collectivités territoriales et des communautés de base, du secteur privé et public ainsi que de la société civile et à renforcer notamment celle de la femme et des jeunes à la gestion des affaires locales ;

- ✓ **la responsabilisation** des acteurs: elle consiste pour chaque acteur à être proactif et à assurer ses engagements dans la synergie d'action qui concoure à la mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation et du développement local ;

✓ **la concertation** préalable avant toutes décisions impliquant les acteurs: une concertation permanente entre l'Etat, les principaux acteurs et partenaires afin d'aboutir à des décisions toujours consensuelles,

✓ **la complémentarité** des acteurs : elle consiste à la mutualisation des potentialités, des savoirs- faire et des projets entre acteurs en vue d'assurer une complémentarité entre eux et de renforcer les synergies dans les actions ;

✓ **la subsidiarité** doit présider aux rapports entre les différents niveaux de l'administration (ministères et services déconcentrés, ministères et collectivités locales) et entre les différents niveaux de collectivités locales (départements et communes) en vue d'éviter une duplication des actions sur le terrain ;

✓ **la solidarité** entre les collectivités locales appelle d'une part, l'Etat à réduire les disparités entre les collectivités locales et à garantir l'égalité des chances des collectivités locales et d'autre part, les collectivités à s'organiser autour des intérêts communs notamment dans les associations entre collectivités locales ;

✓ **la fongibilité** des ressources consiste à la mise en commun des ressources de l'Etat et des partenaires au développement pour le financement de la décentralisation et des collectivités locales ;

✓ **la progressivité** consiste à assurer la mise en œuvre du processus en tenant compte des capacités d'appropriation, de gestion des populations locales et des moyens de l'Etat ;

✓ **la cohésion** économique et sociale : l'Etat crée les conditions d'une émulation entre collectivités locales tout en veillant à la préservation de la cohésion sociale et de l'unité nationale ;

✓ **la redevabilité** : elle crédibilise la mise en œuvre de la politique de la décentralisation et du développement local par l'application de la GARD et la culture de la reddition des comptes au niveau de tous les organes de gestion centrale, décentralisée ou communautaire.

3..4 – LA COMMUNICATION

Fer de lance de l'appropriation politique et sociale de la décentralisation, la communication doit faire l'objet d'une stratégie performante.

3.5- LE DISPOSITIF DE SUIVI-EVALUATION

3.5.1 - Les objectifs du suivi évaluation :

Les objectifs du sui-évaluation s'articulent autour des points suivants :

- ✓ l'observation de l'avancement du processus de mise en œuvre de la décentralisation de manière systématique, permettant de réagir de façon flexible, rapide et ciblée aux menaces qui se présentent
- ✓ la mise en œuvre cohérente du processus, en assurant le lien avec la déconcentration et son harmonisation avec les politiques nationales ;
- ✓ l'animation de la réflexion prospective à partir des observations et recommandations formulées dans les rapports d'analyse des données du suivi.

3.5.2 - Les composantes du système de suivi évaluation

Le suivi de la mise en œuvre de la décentralisation s'opère à travers l'analyse des indicateurs, l'auto évaluation pratiquée par chaque acteur et la concertation.

- **L'analyse des indicateurs :**

Les domaines du suivi évaluation sont identifiés à partir des axes stratégiques et des dispositions de l'organisation de la mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation.

Une liste d'indicateurs de performance d'effet direct et d'impact est à établir pour chaque axe.

- **L'auto évaluation :**

L'auto évaluation sera pratiquée par chacun des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation et du développement local pour mesurer à l'interne les résultats liés aux actions à mener. Cette approche constitue la première étape d'une amélioration de la du mécanisme d'évaluation.

- **La concertation :**

Le mécanisme de concertation repose sur le Cadre national de concertation sur la politique nationale de la décentralisation et le développement local, le secrétariat technique permanent du Cadre national de concertation, les dispositifs de suivi des départements ministériels et les cadres de concertation locaux.

Au plan opérationnel, chaque ministère responsabilise en son sein un point focal de mise en œuvre et de suivi des activités liées à la décentralisation.

Les points focaux désignés par le Ministère chargé de la décentralisation et du développement local animent les espaces départementaux et communaux de concertation sur le suivi de la mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation et du développement local.

3.6–LES CONDITIONS DE SUCCES :

Pour que la Politique Nationale de la décentralisation et du développement local soit exécutée avec le maximum de chance de succès, il importe que :

- les politiques nationales et sectorielles soient mises en cohérence en vue du développement local ;
- les moyens de mise en œuvre soient disponibles;
- les élections dans les collectivités locales soient tenues régulièrement;
- les différents acteurs prennent conscience de l'intérêt stratégique de la décentralisation pour le développement du pays et y adhèrent ;
- le rôle de chef de file du Ministère en charge de la décentralisation et du développement local dans la mise en œuvre de la décentralisation soit accepté par tous les acteurs, que le Ministère joue efficacement ce rôle et anime les actions de concertation;
- les capacités d'action et de prospection du Ministère en charge de la décentralisation et du développement local soient renforcées ;
- les partenaires soient disposés à renforcer leurs appuis à la mise en œuvre de la décentralisation;
- les ministères soient favorables aux transferts des compétences et des ressources;
- les ministères soient disposés à déléguer leurs compétences.

3.7– LES FACTEURS DE RISQUE :

La mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation et du développement local doit prendre en compte les risques suivant :

- les risques liés à la capacité des acteurs : l'exercice effectif des nouveaux rôles par les acteurs implique non seulement une bonne maîtrise de ces rôles mais aussi un engagement conséquent à les exercer.
- les risques liés à la mobilisation et à l'utilisation efficiente des ressources : la faible capacité d'absorption des financements extérieurs disponibles et de mobilisation des ressources financières internes pourrait induire un essoufflement du processus au regard notamment des nouveaux enjeux définis dans la Politique nationale de la décentralisation et du développement local.
 - les risques liés à l'environnement régional et international : la perturbation de l'environnement régional et international pourrait avoir des implications négatives sur la mise en œuvre de la décentralisation au regard de la forte interdépendance socio politique des pays de la sous-région.

CONCLUSION :

Dans le processus de l'élaboration et de la validation de la politique nationale de la décentralisation et du développement local, le ministère de l'intérieur, de la décentralisation et du développement local, dans son rôle de chef de file du processus de mise en œuvre de la décentralisation et du développement local a noté que :

- les différents acteurs prennent conscience de l'intérêt stratégique de la décentralisation pour le développement du pays et y adhèrent ;
- les partenaires sont disposés à renforcer leurs appuis à la mise en œuvre de la décentralisation et du développement local;
- les ministères sont d'une part favorables aux transferts des compétences et des ressources et d'autre part disposés à accompagner le processus de transfert.

A cet effet, plusieurs commissions ministérielles ont été instituées pour répartir les compétences entre l'Etat et les collectivités locales et définir les modalités d'exercice des compétences par les départements et communes.

Ainsi, dans les tous prochains jours et dans le cadre des actions de l'axe stratégique n°1 visant la « **redéfinition du cadre organisationnel de la décentralisation et le renforcement de la déconcentration** », des nouveaux textes dont une nouvelle loi d'orientation de la décentralisation, ainsi que les lois définissant les modalités d'exercice par les collectivités locales des compétences en matière **de santé, d'enseignement, d'entretien routier, de panification, de développement et d'aménagement du département, d'administration, des finances et du budget de la collectivité locale** seront déposés sur la table du Gouvernement.

Il s'agit d'une série des textes qui s'inscrivent progressivement dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation et du développement local au Congo.

L'option de la progressivité dans le transfert des compétences est celle choisie par le Gouvernement. /-

ANNEXE -MATRICE RECAPITULATIVE DES AXES, COMPOSANTES ET ACTIONS DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL		
AXE STRATEGIQUE 1 : REDEFINIR LE CADRE ORGANISATIONNEL DE LA DECENTRALISATION ET RENFORCER LA DECONCENTRATION		
OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	ACTEURS
COMPOSANTE 1 : Redéfinition du cadre organisationnel de la décentralisation et renforcement des ressources humaines locales.		
Redéfinir le cadre organisationnel de la décentralisation	1. Définition du niveau de décentralisation de l'Etat et du type d'entités administratives décentralisées	MDCDDL- Ministères concernés- Parlement
	2. Engagement des concertations interministérielles autour des compétences constitutionnelles des collectivités locales et prise des textes appropriés	MDCDDL- Ministères concernés
	3. Parachèvement de la mise en place de la Fonction publique territoriale de métier et d'emploi et renforcement des capacités des acteurs locaux	MDCDDL-Finances/Budget- M/Fonction publique
	4. Renforcement des capacités des élus locaux	MDCDDL- M Fonction publique- CL
	5. Elaboration, adoption et publication d'un Code général des collectivités locales	MDCDDL- Ministères concernés - Parlement
COMPOSANTE 2 : Renforcement de la déconcentration		
Renforcer la déconcentration	6. Elaboration et adoption d'un texte d'orientation sur la déconcentration	MDCDDL- M Fonction Publique et autres ministères concernés
	7. Elaboration et adoption d'un décret portant modalités de formulation des politiques publiques sectorielles	MDCDDL- Autres ministères
	8. Mise en place des mécanismes pour accroître les moyens d'action des autorités déconcentrées	MDCDDL- M Finances/Budget- M Aménagement du territoire - M/Fonction publique

AXE STRATEGIQUE 2 PROMOUVOIR UN DEVELOPPEMENT LOCAL DYNAMIQUE ET COHERENT (la promotion de la planification locale, l'aménagement convenable de l'ensemble du territoire national afin de rendre attractive chaque partie de celui-ci, l'organisation des moyens financiers adéquats au profit des collectivités locales).		
COMPOSANTE 1 Promotion de la planification locale et mise en œuvre des projets/programmes locaux de développement		
Promouvoir un développement local cohérent	9. Elaboration et mise en œuvre des programmes nationaux de développement local	MDCDDL- Ministères concernés- Elus locaux-PTF-OSC-PRIVE-
	10. Formulation d'un guide de l'élaboration des plans locaux de développement	
COMPOSANTE 2: Adaptation des mécanismes de financement de la décentralisation et du développement local		
Adapter les mécanismes de financement de la décentralisation et du développement local	11 Elaboration et mise en place des textes visant à améliorer l'assiette fiscale et la performance des finances locales	MDCDDL- Ministères concernés- CL-PTF-OSC-PRIVE-
	12. Mise en place d'un mécanisme de veille, de régulation et d'évaluation des finances locales	MDCDDL-Finances/Budget -CL
	13. Mise en place des mécanismes alternatifs de financement de la décentralisation et du développement local	MDCDDL-Finances/Budget –CL-PTF-AMC-ADP-PRIVE- PTF
AXE STRATEGIQUE 3 : RENFORCEMENT DU CADRE INSTITUTIONNEL DE MISE EN OEUVRE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL		
Améliorer le cadre institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation	14. Elaboration du premier plan d'actions triennal 2017-2019 de mise en œuvre de la PONADDL	PM-MIDDLE-MDCDDL- M Finances/Budget-PTF
	15. Mise en place un dispositif chargé de la coordination de la politique nationale de la décentralisation et du développement local	PM-MIDDLE-MDCDDL- M Finances/Budget, M Fonction Publique- Ministères concernés
	16. Renforcement des capacités de pilotage du ministère en charge de la décentralisation et du	MIDDLE-MDCDDL- M/Finances/Budget- M Fonction

	développement local	publique
	17. Renforcement des effectifs et des capacités de modernisation de la gestion du personnel du ministère	MIDDLE-MDCDDL- M Finances/Budget-M Fonction publique
	18. Informatisation des structures du ministère et développement des mécanismes d'information	MIDDLE-MDCDDL- CL
	19. Poursuite de la construction et de l'équipement des sièges des conseils des collectivités et des circonscriptions administratives	MIDDLE-MDCDDL- M aménagement du territoire
AXE STRATEGIQUE 4 : PROMOTION DE L'APPROPRIATION POLITIQUE ET SOCIALE DE LA DECENTRALISATION (communication sur la décentralisation et le développement local).		
Promouvoir l'appropriation politique et sociale de la décentralisation :	20. Vulgarisation de la politique nationale de la décentralisation et du développement local	MIDDLE-MDCDDL- Ministères concernés -Parlement- CL
	21. Développement du lobbying autour de la politique nationale de la décentralisation et du développement	MIDDLE – PTF-AMC-ADP
	22. Renforcement des capacités d'intervention des acteurs non étatiques	MDCDDL – PTF-AMC-ADP- CL- PRIVE-OSC-ONG-Medias
	23. Formulation et mise en œuvre d'une stratégie de communication sur la décentralisation et le développement local	MDCDDL – PTF-AMC-ADP- CL - PRIVE-OSC-ONG-Medias
	24. Intégration du genre dans la politique de la décentralisation et du développement local	MDCDDL-M Promotion Femmes-CL