

## **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 km<sup>2</sup>. 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 m<sup>3</sup>/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/km<sup>2</sup>, 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)<sup>2</sup>.

#### **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 :

---

<sup>2</sup> 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 36<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> 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'entreprenariat 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.

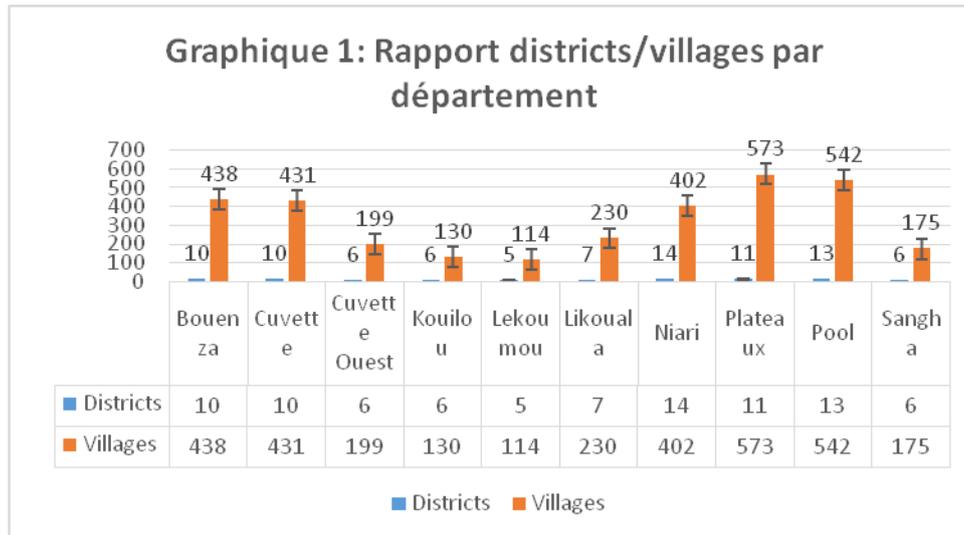
La communauté urbaine est une circonscription administrative constituée par une agglomération urbaine d'habitants, comprenant un certain nombre de quartiers voisins appartenant à une même entité administrative et géographique, connaissant un minimum de développement économique, social et culturel ; elle 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 :

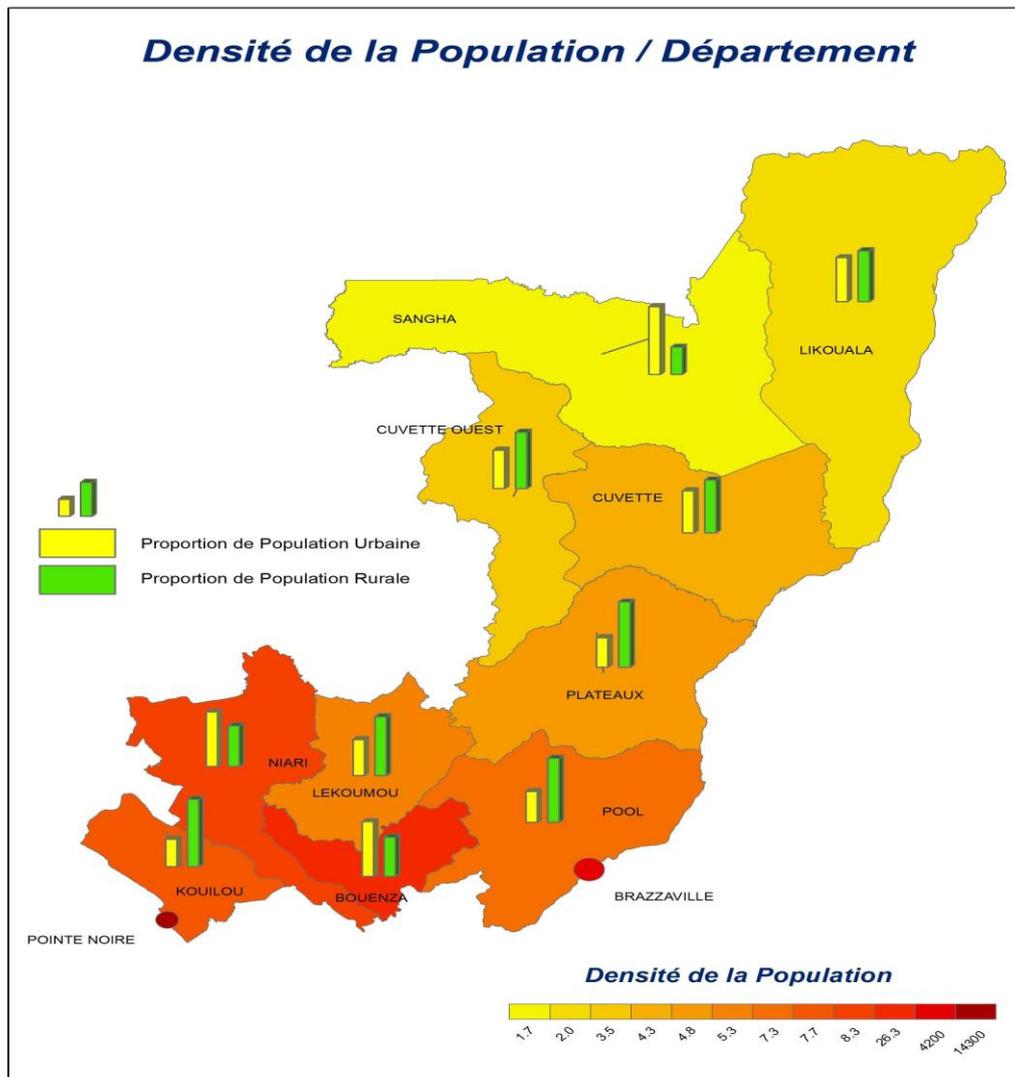
- ✓ Loi n°3 -2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale
- ✓ Loi n°7-2003 du 06 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales. ;
- ✓ Loi n°8 -2003 du 6 février 2003 portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités 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
<b>Dénomination</b>	<b>Nb</b>							
<b>Département</b>	12	Oui	Conseil départemental	Bureau Exécutif/ Président	Préfet	Oui	Préfet/ nommé	Ministre
<b>District</b>	90	Non	-	-	-	Oui	Sous-Préfet/ nommé	Préfet
<b>Commune</b>	16	Oui	Conseil Municipal/élu	Bureau Exécutif/ Maire	Préfet	Oui	Maire	Préfet
<b>Communauté urbaine</b>	43	Non	-	-		Oui	Administrateur Maire/ nommé	Sous-Préfet
<b>Arrondissement</b>	23	Non	-	-	-	Oui	Administrateur Maire/ nommé	Maire
<b>Communauté rurale</b>		Non	-	-	-	Oui	Administrateur Délégué pas encore nommé	Sous-Préfet
<b>Quartier</b>	668	Non	Comité de gestion	Coordination Bureau exécutif Commission. Suivi- évaluation	Maire	Oui	Chef quartier	Administrateur Maire
<b>Village</b>	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
	<b>TOTAL</b>	<b>550</b>	<b>453</b>	<b>82%</b>	<b>97</b>	<b>18%</b>

Source : Direction générale des collectivités locales

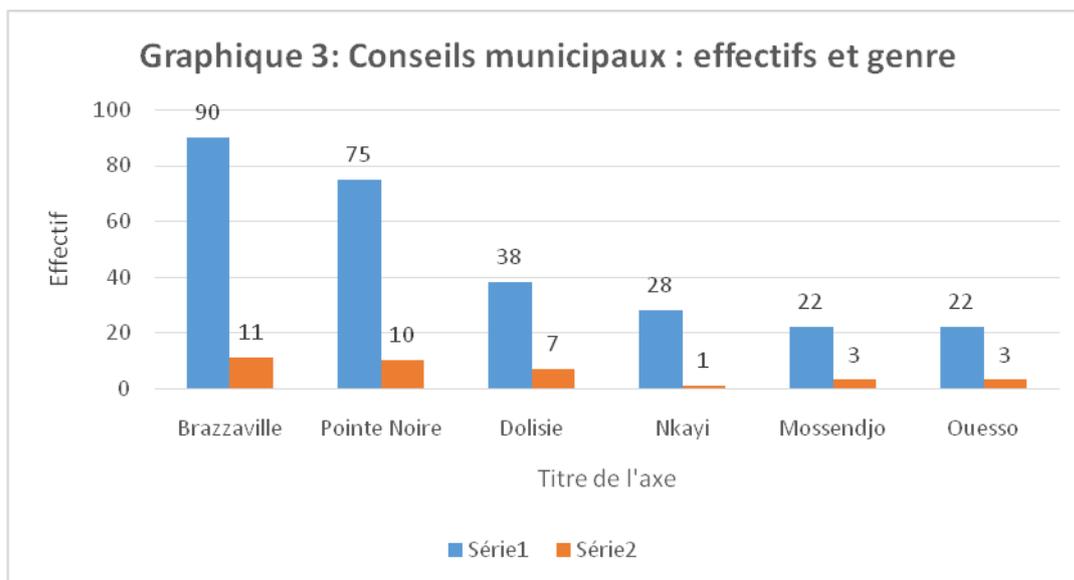
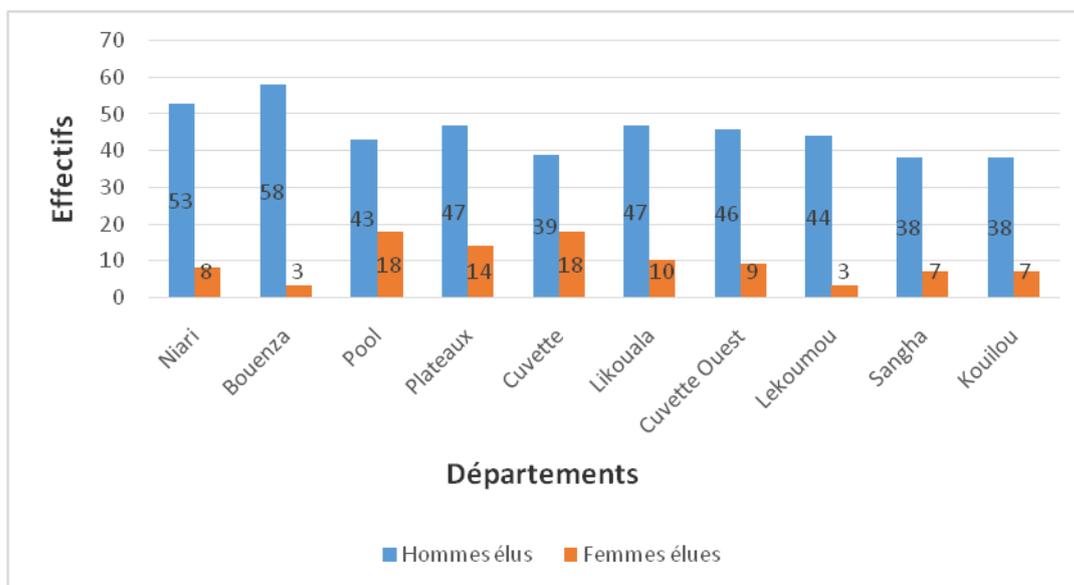
**Tableau 3 : Données sur les effectifs des conseils municipaux**

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%
<b>TOTAL</b>	<b>310</b>	<b>275</b>	<b>89%</b>	<b>35</b>	<b>11%</b>

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**

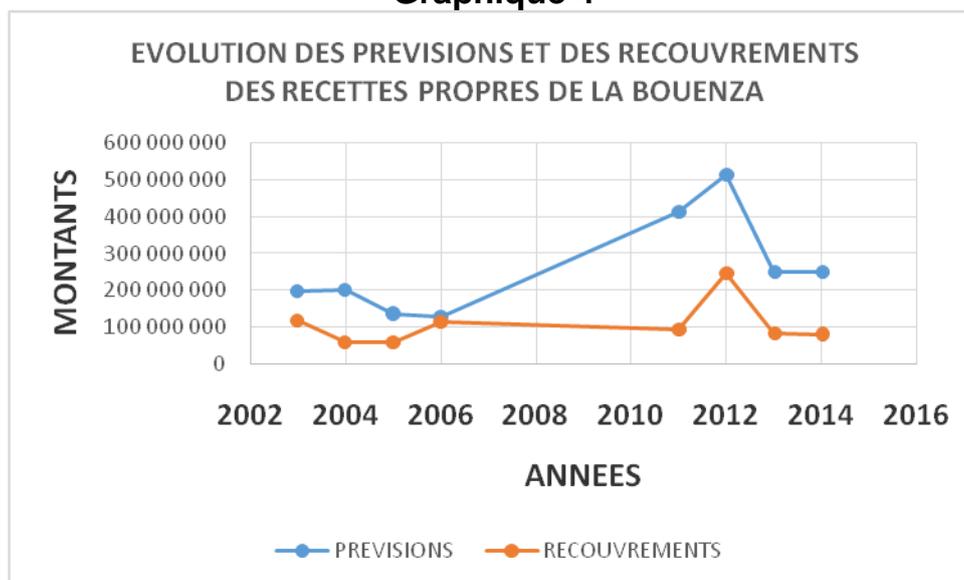
Les ressources des budgets locaux sont constituées en grande partie des recettes locales dont l'assiette fiscale demeure étriquée et les recouvrements très aléatoires.

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

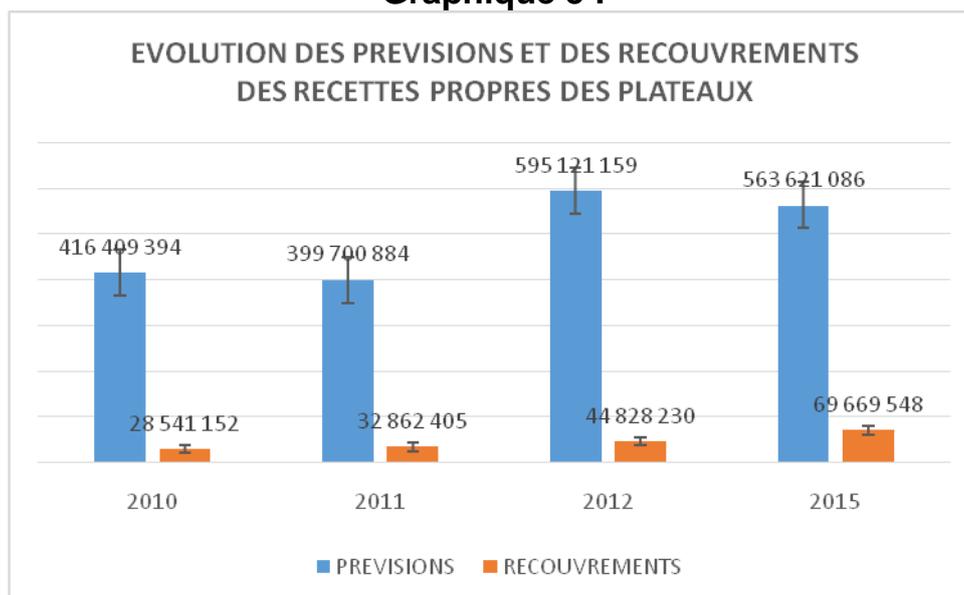
<b>NATURE DE LA RECETTE</b>	<b>PREVISIONS</b>	<b>RECOUVREMENTS</b>
Impôts et taxes	103 582 011	78 139 999
Produits domaines publics et privés	4 950 000	993 910
Unités économiques	4 030 000	2 712 430
Ristournes effectuées par l'Etat	1 300 000	277 780
Recettes Préfecture et S/Préfectures	21 925 000	13 087 411
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.

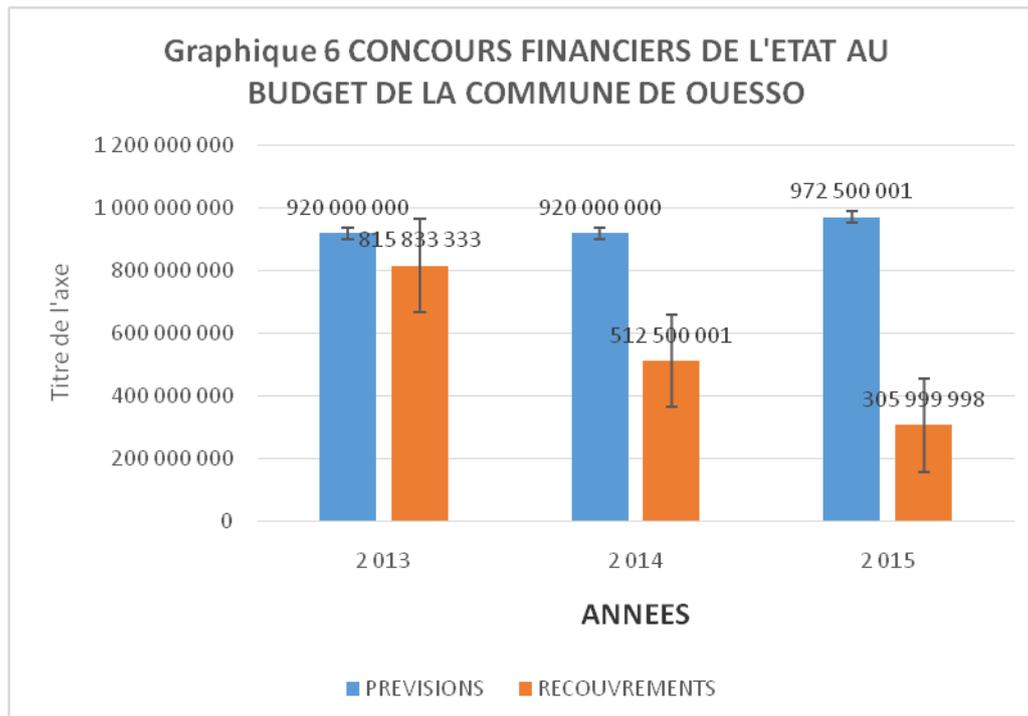
Les dotations de l'Etat aux collectivités locales depuis 2003 sont supérieures à tous les transferts à l'administration décentralisée depuis 1973.

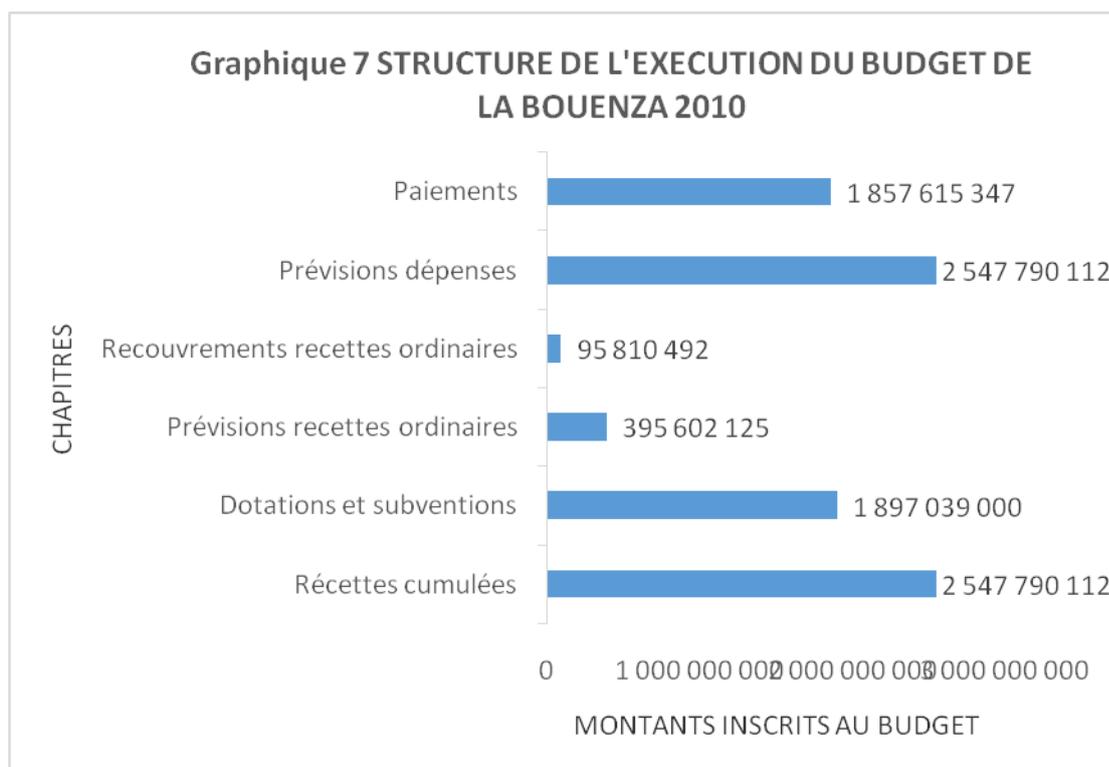
La dotation globale d'investissement est passée de cinquante millions en 2003 à un milliard en 2006 puis à un milliard cinq cent millions pour les conseils départementaux depuis en 2010. De même, le décaissement des subventions au profit de l'ensemble des conseils a atteint 83,33% en 2010

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<sup>er</sup> 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