

**BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT  
FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT**



**REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**ETUDE ECONOMIQUE ET SECTORIELLE  
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE REGIONAL AU BAS CONGO DANS LE  
CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION EN RDC**

**DEPARTEMENT DES OPERATIONS PAR PAYS  
REGION CENTRE (ORCE)**

**OCTOBRE 2009**

## TABLE DES MATIERES

	<b>Résumé analytique</b>	i-vi
<b>I.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>LA PROBLEMATIQUE DE LA DECENTRALISATION EN RDC</b>	<b>2</b>
2.1	Caractéristiques générales de la RDC	2
2.2	L'instabilité chronique de la RDC	4
<b>III.</b>	<b>LA DECENTRALISATION ISSUE DE LA CONSTITUTION DE 2006</b>	<b>5</b>
3.1	Les deux piliers de la politique de décentralisation en RDC	5
3.2	L'organisation territoriale en RDC	7
3.3	Les défis à relever	9
<b>IV.</b>	<b>LE DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LA PROVINCE DU BAS CONGO</b>	<b>10</b>
4.1	Les principales caractéristiques de la province du Bas Congo	10
4.2	L'économie locale provinciale	11
4.3	Les secteurs sociaux	12
<b>V.</b>	<b>LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION AU BAS CONGO</b>	<b>14</b>
5.1	Le cadre légal et institutionnel	14
5.2	Le programme du gouvernement provincial	15
5.3	L'analyse du programme du gouvernement au regard des moyens de la Province	20
5.4	Les principaux défis de la Province	22
<b>VI.</b>	<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>23</b>
6.1	Conclusion	23
6.2	Recommandations	24

### **LISTE DES ANNEXES**

1. Carte administrative de la province du Bas-Congo
2. Bas-Congo : dépenses budgétaires détaillées 2007
3. Comparaison des rétrocessions aux provinces
4. Comparaison des dépenses de fonctionnement des provinces
5. Liste des personnes rencontrées
6. Liste des documents consultés

## **EQUIVALENCES MONETAIRES**

(Septembre 2009)

Unité monétaire = le Franc congolais (Fc)

1 UC=1 DTS = 1200,50 Fc

1 UC= 1,57 \$ EU

1 \$ EU = 766,57 Fc

## **EXERCICE BUDGETAIRE**

1er janvier – 31 décembre

## **SIGLES ET ABREVIATIONS**

AGI	Accord global inclusif AGI
ANAPI	Agence nationale de promotion des investissements
APR	Armée patriotique rwandaise
CNP	Caisse nationale de péréquation
CODEMBAC	Coopérative pour le développement minier du Bas-Congo
COOPEC	Coopératives d'épargne et de crédit
CPC	Coopératives de production et de commerce
CTB	Coopération technique belge
DGI	Direction générale des impôts
DGRAD	Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation
DSCRIP	Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté
EAD	Entités administratives décentralisées
ETD	Entités territoriales décentralisées
EU	Etats-Unis d'Amérique
ICA	Impôt sur le chiffre d'affaires
IDH	Indice de développement humain
INS	Institut national des statistiques
Km	kilomètre
MW	mégawatt
MWH	Mégawatt/heure
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement en Afrique
OFIDA	Office des douanes et accises
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisations non gouvernementales
ONGD	Organisme non gouvernemental de développement
ONU	Organisation des nations unies
OP	Organisation paysanne
PADDL	Programme d'appui à la décentralisation sur le développement local
PAIDECO	Programme d'appui aux initiatives de développement communautaire
PEMARCO	Pêcherie maritime du Congo
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite et moyenne entreprise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RCA	République Centrafricaine
RCD	Rassemblement congolais pour la démocratie

RDC	République démocratique du Congo
REGIDESO	Régie des eaux
REPERE	Régie provinciale d'encadrement et de recouvrement des recettes
SAESSCAM	small scale mining
SNSA	Service national des statistiques agricoles
UMHK	Union Minière du Haut Katanga
URSS	Union des républiques soviétiques socialistes
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome immunodéficitaire acquis
ZOFI	Zone franche d'Inga

## **RESUME ANALYTIQUE**

### **1. Introduction**

Afin d'instaurer une paix durable et stable, la RDC s'est engagée dans un processus de réconciliation nationale qui a été couronné en décembre 2002 par l'Accord global inclusif (AGI) dont la signature a permis la mise en place d'institutions de transition et le passage à la Troisième République fondée sur la constitution adoptée par référendum le 18 février 2006. Cette constitution est marquée par l'option clairement choisie par les congolais de faire de la décentralisation une réalité. La décentralisation se situe donc dans la recherche d'un nouvel équilibre et d'un consensus national qui prévoit un partage plus consensuel des ressources, tout en préservant l'intégrité du pays. Aussi, la présente étude, qui a démarré en 2008 s'inscrit-elle dans le cadre des réflexions menées pour aider à mieux définir le processus de mise en œuvre de la décentralisation. En concertation avec les structures étatiques concernées par la décentralisation et les autres bailleurs de fonds, et afin de rationaliser l'emploi des ressources, la Banque a choisi de prendre pour champs d'application de sa réflexion la province du Bas Congo comme exemple de mise en œuvre de la décentralisation. Ce choix se justifie aussi par le fait que la Banque est déjà engagée dans des projets (agriculture, eau et énergie) dans cette province. Une meilleure connaissance des contraintes et des atouts du gouvernement provincial pourrait permettre d'accélérer leur mise en œuvre et d'accroître l'impact des projets sur la réduction de la pauvreté. Elle permet aussi de mieux concevoir les politiques et les stratégies futures dans la région.

### **2. La problématique de la décentralisation en RDC**

Située au centre du continent africain, la RDC couvre une superficie de 2 345 000 Km<sup>2</sup>, ce qui lui confère la troisième place en Afrique, après l'Algérie et le Soudan. Elle partage 9 165 km de frontières avec, au nord, la République Centrafricaine (RCA) et le Soudan, au sud, la Zambie et l'Angola, à l'est, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie et la Zambie et à l'ouest, la République du Congo (Brazzaville), l'enclave angolaise du Cabinda et une étroite bande (40 km) du littoral de l'Océan Atlantique. C'est un pays à la fois équatorial et tropical qui jouit d'une diversité d'éco - climats locaux qui le caractérisent en un territoire dont les ¾ sont couverts de forêts de types divers, constituées d'une flore riche et diversifiée et abritant une faune abondante : c'est le premier pays africain du point de vue de l'étendue de ses forêts et le plus important dans la préservation de l'environnement mondial. En outre, sur le plan géologique, le sous-sol de la RDC qui est un des plus riches de l'Afrique, regorge d'importantes ressources naturelles qui attirent toutes sortes de convoitises : cuivre, cobalt, diamant, or, étain, colombo tantalite (coltan), bauxite, fer, manganèse, charbon, pétrole, gaz méthane, schistes bitumineux. Enfin, le pays est traversé par le fleuve Congo, le plus important du continent par son débit, long de 4320 Km et pourvu d'un réseau hydrographique exceptionnel qui lui confère un potentiel hydroélectrique estimé à environ 106 000 MW (soit l'équivalent de 66 millions de tonnes de pétrole par an ou encore 13% du potentiel électrique mondial) dont 42 % concentrés dans le site d'Inga.

Toutefois, l'instabilité chronique a freiné le processus de développement de ce grand pays, potentiellement un des plus riches du continent. La RDC affiche pour 2008, un indice de développement humain actualisé de 0,361, ce qui la place au 177<sup>ème</sup> rang sur 179 pays. La pauvreté absolue s'est accentuée au cours des trois dernières décennies et atteint aujourd'hui plus de 70% de la population. Le revenu par habitant a chuté de 380 dollars EU en 1960 à 224 dollars en 1990 et se situait à environ 150 dollars en 2008. Une des réponses préconisées par les congolais est la décentralisation qui s'est imposée, non seulement comme le meilleur moyen

d'améliorer la gouvernance du pays et le niveau de vie de la population, mais aussi et surtout comme un processus primordial pour assurer l'unité du pays dans sa diversité.

### **3. La décentralisation issue de la constitution de 2006**

La Constitution de la troisième République, adoptée par le référendum du 18 février 2006, se distingue par l'option décentralisatrice dans l'organisation des institutions. Le pays est subdivisé en 25 provinces, plus la ville de Kinshasa. La province est une composante politique et administrative du territoire de la RDC, dotée d'une personnalité juridique et gérée par les organes locaux. L'Assemblée provinciale, élue au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, est l'organe délibérant. Le gouvernement provincial est l'organe exécutif. Le Gouverneur et le Vice Gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois par les députés provinciaux, au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale, et ils sont investis par ordonnance du Président de la République. C'est un savant dosage, un compromis entre deux conceptions à travers la mise en place d'un régionalisme politique qui a créé de nouvelles provinces et une décentralisation au sein des provinces avec la création de nouvelles Entités territoriales décentralisées, à savoir la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Le transfert des compétences voulu par la constitution se traduit par des dispositions financières sous forme de « rétrocession » d'une partie des recettes à caractère national.

### **4. Le développement local dans la province du Bas Congo**

La province du Bas Congo qui couvre une superficie de 53 920 km<sup>2</sup>, soit 1/44<sup>ème</sup> de la superficie de la RDC, est la plus petite province du pays, à l'exception de la ville Kinshasa. Elle est limitée au sud par l'Angola, à l'est par la ville de Kinshasa et la province de Bandundu, à l'ouest par l'Océan atlantique et l'Enclave du Cabinda et au nord par la République du Congo. Avec une population estimée à 2 833 168 habitants, le Bas Congo dispose d'un capital forestier qui renferme diverses essences forestières exploitables, tandis que le sous-sol regorge d'importants gisements miniers. Par ailleurs, le Bas-Congo est doté d'un réseau hydrographique dense dont les principales grandes rivières se jettent dans le fleuve Congo qui est navigable de Matadi à Boma. La province dispose donc d'un très grand potentiel hydroélectrique, notamment avec le site d'Inga dont deux phases sont actuellement en fonction. Enfin, les trois seuls ports du pays (Matadi, Banana et Boma) sont à l'intérieur de la province et une ligne de chemin de fer relie Matadi à Kinshasa. En dépit de son énorme potentiel de production électrique, la consommation locale d'énergie est faible : elle s'élève à peine à 380 706,2 MWH par an. Parmi les causes de cette faible consommation figurent essentiellement la vétusté et l'insuffisance des équipements de distribution (transformateurs, câbles, compteurs, poteaux, etc.).

Le Bas Congo est une province agro-pastorale par excellence, propice au développement des graminées, des légumineuses et des différentes cultures entrant dans la composition des aliments pour bétail, notamment, maïs, soja, arachide, sésame, palmier à huile... Pourtant, l'agriculture qui occupe près de 70 % de la population de la Province est restée peu développée et réduite à une activité d'autosubsistance. En outre, depuis la faillite de la Pêche Maritime du Congo (PEMARCO), la pêche est une activité essentiellement artisanale, pratiquée par quelques pêcheurs dont les prises sont inférieures à 1 000 tonnes par an. Au niveau du secteur secondaire, le Bas Congo dispose d'un important capital industriel comprenant du matériel de sciage, de séchage, de déroulage, de tranchage, de menuiserie et de fabrication des meubles (ébénisterie). Cependant, depuis la fin des années 80, la production forestière (grumes, sciages, placages) enregistre une baisse sensible en raison de la surexploitation. Le sous-sol du Bas-Congo regorge d'importants gisements miniers (phosphate, sel gemme, schiste bitumeux, manganèse, marbre, sable fluvial, etc.), mais seuls le calcaire et la bauxite sont exploités. Le Bas Congo dispose aussi

de réserves pétrolières prouvées de l'ordre de 3,0 milliards de barils et 1 milliard de barils de réserves probables. Quant à l'industrie manufacturière, elle comprend 281 unités, essentiellement, des industries agricoles, alimentaires, de production de matériaux de construction, de pétrole et d'énergie. L'absence de banques de données au niveau des entreprises rend difficile la collecte de statistiques fiables, mais globalement, les emplois non agricoles représentent environ 2,7% de la population active. Enfin, la province dispose d'infrastructures de transport d'un niveau souvent bien supérieur à celui du reste du pays, notamment un réseau routier long d'environ 14 372,8 km dont une grande partie est dégradée, voire impraticable, une ligne de chemin de fer entre Matadi et Kinshasa, un réseau aérien et les 3 ports du pays (Matadi, Boma et Banana).

Malgré ces atouts, la pauvreté est généralisée dans la province, avec un taux de pauvreté proche de 70%. L'éducation est caractérisée par une faible fréquentation scolaire aussi bien au primaire qu'au secondaire, les infrastructures sont en état de délabrement et de vétusté très avancé et les conditions de travail, tant des élèves que des enseignants sont souvent déplorables. En revanche, au niveau de la santé, le Bas Congo figure parmi les provinces les mieux dotées en structures socio-sanitaires et sa couverture est relativement bonne dans ce domaine. Enfin, en dépit de l'existence d'un important réseau hydrographique, le Bas-Congo éprouve des difficultés pour accéder à l'eau potable, surtout en milieu rural. Le taux moyen de desserte de référence n'est que de 36,5 % et l'accès à l'eau reste une corvée pour les femmes et les jeunes filles qui doivent parcourir de longues distances.

## **5. La mise en œuvre de la décentralisation au Bas Congo**

En attendant la mise en œuvre complète des dispositions de la constitution, la structuration de la province est régie par le décret-loi n° 081 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC. La province comprend trois districts (le Bas-Fleuve dont le chef-lieu est Tshela, les Cataractes dont le chef-lieu est Mabanza-Ngungu et la Lukaya dont le chef-lieu est Inkisi), deux villes (Matadi et Boma), dix territoires et dix sept cités. Elle comprend en outre 55 secteurs, 366 groupements et 6 communes (3 pour Boma et 3 pour Matadi). Les élections provinciales au Bas Congo ont eu lieu le 27 janvier 2007. Elles ont permis la mise en place du gouverneur et du vice-gouverneur, de l'assemblée provinciale, ainsi que du gouvernement. En revanche, les Entités décentralisées (EAD) n'ont pas encore commencé à fonctionner sur la base des principes qui régissent la décentralisation.

L'examen des principales missions assignées aux provinces montre que leurs compétences régionales en matière de dépenses incluent la majorité des postes de dépense de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et secondaire, de la fonction publique régionale, des aspects clés de la gestion de la fourniture des services de santé, ainsi que bon nombre d'autres obligations de l'État. Sur cette base, le gouvernement provincial a élaboré un programme de développement de la province du Bas Congo qui a été approuvé par l'Assemblée provinciale le 16 mai 2007. Ce programme qui couvre la période 2007-2011 constitue la feuille de route des ministres provinciaux. Il a été élaboré à partir du DSCR provincial. L'objectif global poursuivi par ce programme est de créer les conditions à même d'accélérer la croissance économique, seule solution pour lutter contre la pauvreté qui est quasi générale dans la province.

Compte tenu de l'état de délabrement des infrastructures économiques et sociales et de l'effondrement de la production, la croissance recherchée prendra appui en priorité sur l'investissement. Aussi, le programme de la province met-il un accent particulier sur les actions susceptibles de créer les conditions de relance et de facilitation de l'investissement, afin de stimuler la création des emplois et des auto-emplois. Pour ce faire, quatre axes essentiels ont été

définis : (i) la création des conditions à même de promouvoir l'initiative privée et la mise en valeur de toutes les ressources naturelles de la Province ; (ii) la relance de l'agriculture qui emploie plus de 60 % de la population par la réhabilitation des voies d'évacuation des produits agricoles ; (iii) la maximisation des recettes de la Province, afin de pouvoir disposer des ressources indispensables au financement des infrastructures économiques et sociales ; et (iv) la promotion d'une justice distributive, par le biais de la rationalisation des dépenses publiques, afin que les fruits de la croissance puissent profiter réellement à toutes les couches de la population et contribuer à faire reculer la pauvreté dans la Province. Le programme comprend des interventions dans les quatre secteurs suivants : secteur politique, secteur économique et financier, secteur des infrastructures et secteur social et culturel.

Le coût global du programme se chiffre à 1 683 571 678 dollars US. Selon les calculs du Gouvernement, les recettes propres de la Province et les rétrocessions prévues pendant la période du quinquennat sont évaluées à 2 618 151 632 dollars. Le financement du programme pourrait donc en théorie être couvert par les ressources totales de la Province.

Le Gouvernement provincial risque cependant de ne pas pouvoir exécuter entièrement ce programme, car il a été relevé que ses ressources propres sont fortement limitées pour le moment (par exemple, les ressources propres ont représenté 6% des recettes totales de la province durant la période 2004-2007), montrant ainsi clairement que l'essentiel des ressources de la province dépend des rétrocessions effectives du gouvernement central. Or celles-ci sont aléatoires et dépendent de la situation de la trésorerie du pays, compte tenu des exigences de prudence recommandées par les bailleurs de fonds. Il est ainsi évident que ce contexte d'imprévisibilité des ressources n'est pas favorable à une saine procédure de planification et de programmation budgétaire au niveau décentralisé. En outre, la province est caractérisée par la faiblesse des capacités de gestion, conséquence de la fragilité de l'Etat central qui ne dispose pas lui-même des capacités nécessaires.

## **6. Conclusion et recommandations**

Pour mettre fin aux conflits politico-militaires récurrents qui ont émaillé son histoire, notamment pour sortir de la dernière guerre civile qui a fait des millions de morts et de réfugiés, la RDC a adopté par référendum, une nouvelle constitution qui a clairement opté pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires locales. Cette constitution traduit une vision consensuelle des principales forces politiques dans le mode de gestion des affaires publiques du pays : il s'agit de consolider l'unité nationale mise à mal par les guerres successives et créer des centres d'impulsion et de développement à la base, afin que le pays puisse amorcer un véritable processus de développement et réduire significativement la pauvreté dont le taux excède 70%. La présente étude vise à aider le Gouvernement provincial du Bas Congo à mettre en œuvre son programme quinquennal 2007-2011 par l'identification des forces et des contraintes du processus de décentralisation. A cette fin, compte tenu de la complexité et de l'étendue du sujet, elle pourrait être suivie d'autres études centrées sur des questions à préciser ultérieurement.

Pour que le Gouvernement provincial puisse créer les conditions à même d'accélérer la croissance économique, seule solution pour lutter contre la pauvreté, il devra, dans le sens des recommandations ci-dessous, renforcer les capacités de gestion et de planification de la province, améliorer son cadre de mobilisation des ressources locales, promouvoir une plus grande intégration des ses activités dans les secteurs primaires (agriculture, pêche...), secondaire (artisanat, transformation des produits locaux,...) et tertiaire (commerce, transport, prestations de services en général), et accroître la synergie du secteur privé et des pouvoirs publics locaux



dans la valorisation des potentialités de la province.

## **Recommandations**

### **Au Gouvernement central**

#### Court terme

- (i) Faire appliquer le dispositif légal pour la mise en œuvre de la décentralisation;
- (ii) combler le vide juridique en mettant en place les nouvelles institutions judiciaires prévues par la constitution (Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour Constitutionnelle);
- (iii) parachever la réforme de la fonction publique (révision du statut du personnel, réaffectation du personnel pour les provinces et les ETD ;
- (iv) créer la Caisse de péréquation;
- (v) étudier les possibilités de partenariat public/privé dans la fourniture d'infrastructures et de services publics dans les provinces.

### **Au Gouvernement du Bas Congo**

#### Court terme

- (i) préparer une large campagne de communication, afin de vulgariser auprès des opérateurs économiques leurs droits et leurs devoirs;
- (ii) mettre en place les ETD et les faire fonctionner sur la base des principes qui régissent la décentralisation;
- (iii) créer avec le concours de l'Etat un guichet unique pour assurer la promotion des investissements;
- (iv) entreprendre les études nécessaires pour la création d'une banque de développement en province, d'une banque du crédit immobilier en province, d'un office provincial du logement et d'un fonds de développement agricole;
- (v) promouvoir les coopératives d'épargne et de crédit;
- (vi) renforcer l'administration fiscale, afin de procéder au recouvrement effectif de tous les impôts et taxes relevant de la nomenclature figurant dans les textes légaux et réglementaires en vigueur;
- (vii) étudier les mécanismes de fiscalisation du secteur informel ;
- (viii) actualiser les études de faisabilité du projet de la zone franche d'Inga (ZOFI); et
- (ix) réhabiliter la liaison ferroviaire Matadi-Kinshasa.

#### Moyen et long termes

- mener une réforme du droit foncier traditionnel.

## **Aux partenaires techniques et financiers**

### **Court et moyen termes**

- (i) mener les études pour la création du guichet unique pour assurer la promotion des investissements;
- (ii) renforcer les capacités des antennes provinciales de l'Institut national des statistiques (INS) et du Service national des statistiques agricoles (SNSA);
- (iii) aider le Bas Congo à assurer la promotion des activités minières par l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation des investisseurs potentiels;
- (iv) renforcer les capacités de l'administration fiscale;
- (v) aider le Bas Congo à étudier les mécanismes de fiscalisation du secteur informel ;
- (vi) participer à l'actualisation des études de faisabilité du projet de la zone franche d'Inga (ZOFI);
- (vii) étudier les possibilités de partenariat public/privé dans la fourniture d'infrastructures et de services publics dans les provinces; et
- (viii) assurer la promotion de l'enseignement technique et professionnel.

### **Moyen et long termes**

- contribuer à la mise en œuvre de la réforme du droit foncier traditionnel.

## I. INTRODUCTION

1.1 Comment instaurer une paix durable et stable en République Démocratique du Congo (RDC) ? Cette question est d'autant plus importante que depuis son indépendance, le 30 juin 1960, la RDC est confrontée à des crises politico-militaires récurrentes dont l'une des causes fondamentales est la contestation de la légitimité des Institutions et de leurs animateurs. Cette instabilité chronique a freiné le processus de développement de ce grand pays, potentiellement un des plus riches du Continent, qui continue d'être marqué par les traces profondes des nombreuses guerres civiles. Il en résulte que la RDC affiche pour 2008, un indice de développement humain (IDH) actualisé de 0,361, ce qui lui confère le 177<sup>ème</sup> rang sur 179 pays. La valeur de cet indicateur n'a, du reste, cessé de reculer depuis plus d'une décennie, passant de 0,431 en 1985 à 0,391 en 2006. Aussi, ce pays qualifié de "scandale géologique" tant il dispose de ressources importantes et variées est-il un des plus pauvres d'Afrique : l'espérance de vie à la naissance est de 42 ans alors que la moyenne africaine est de 51 ans, le taux d'alphabétisation des adultes (15 ans et plus) est de 34,7% et la pauvreté est généralisée, avec une proportion de plus de 70% de la population qui vit en dessous du seuil de pauvreté. Dans ces conditions, sans une croissance économique forte et accélérée, la RDC court le risque de manquer la plupart des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

1.2 Pour sortir de cette situation, notamment avec le bilan de la dernière guerre civile (200 000 réfugiés étrangers sur le sol congolais, 380 000 congolais réfugiés à l'étranger, 2,4 millions de déplacés internes ayant fui les zones de conflits et entre 1,5 et 3 millions de morts), la RDC s'est engagée dans un processus de paix et de réconciliation nationale qui a été couronné en décembre 2002 par la signature de l'Accord global inclusif (AGI). Cet Accord a permis la mise en place d'institutions de transition et le passage à la Troisième République fondée sur la constitution adoptée par référendum le 18 février 2006. Cette constitution est marquée par l'option clairement choisie par les congolais de faire de la décentralisation une réalité : la population congolaise a clairement opté pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires locales, après plusieurs décennies de centralisation de tous les pouvoirs à Kinshasa. Les dysfonctionnements de l'administration territoriale, déconcentrée comme décentralisée, pendant plusieurs années a fini par convaincre les congolais de l'impossibilité de mener une politique de bonne gouvernance depuis la capitale : la perte de confiance de la population envers les pouvoirs publics, le climat d'insécurité résultant de l'absence de sanctions pour les gestionnaires fautifs et de la non imputabilité dans le cadre de l'obligation de rendre compte des responsables administratifs élus et/ou nommés ont guidé ce choix.

1.3 La décentralisation en RDC est donc un processus essentiellement politique qui fait partie du processus global de paix et de réconciliation. Dans ces conditions, elle s'inscrit dans la recherche d'un nouvel équilibre et d'un consensus national qui prévoit un partage plus consensuel des ressources, tout en préservant l'unité et l'intégrité du pays.

1.4 La présente étude s'inscrit dans le cadre des réflexions menées par la communauté des bailleurs de fonds pour accompagner les autorités dans la mise en œuvre du processus de décentralisation. A cet effet, la Banque Mondiale, l'Union Européenne et le PNUD mènent une série d'études diagnostiques et prospectives sur les provinces et les entités territoriales décentralisées (ETD) en RDC dont l'objectif général est d'examiner la viabilité des nouvelles collectivités locales qui seront issues du découpage territorial prévu au cours de cette année 2009. En effet, la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces entérine la création de vingt-six provinces contre onze

actuellement. Aussi a-t-il été retenu, d'un commun accord avec les structures étatiques concernées par la décentralisation et les autres partenaires au développement, que la présente étude se penche sur la province du Bas Congo, afin de rationaliser l'emploi des ressources. Ce choix se justifie aussi par le fait que la Banque est déjà engagée dans des projets (agriculture, eau et énergie) dans cette province. Une meilleure connaissance des contraintes et des atouts du gouvernement provincial pourrait permettre d'accélérer leur mise en œuvre et d'accroître leur impact sur la réduction de la pauvreté. L'étude concerne donc spécifiquement la province du Bas Congo et vise à contribuer à la recherche d'actions à mener en termes de renforcement des capacités (institutionnelles, financières et économiques), ainsi que d'amélioration et/ou d'acquisitions de moyens pouvant permettre à la province d'exploiter davantage le potentiel de ressources dont elle dispose pour accélérer son auto-développement.

1.5 Pour ce faire, l'étude entend: (i) faire le diagnostic de la décentralisation et de la gouvernance locale dans la province du Bas Congo, afin d'identifier les forces et faiblesses sur le plan institutionnel ; ii) analyser et évaluer le cadre de mobilisation et de valorisation des ressources financières de la province ; iii) analyser l'économie locale et identifier le rôle des acteurs, notamment le secteur privé dans une perspective de développement économique local et d'amélioration de la fourniture d'infrastructures et de services. L'analyse institutionnelle de la décentralisation est menée sur la base des connaissances de plusieurs études et notes techniques sur la décentralisation et les finances locales en RDC. Les informations contenues dans ces documents ont été enrichies et actualisées par des séances de travail avec les principaux acteurs en charge de la décentralisation (structures administratives, collectivités territoriales, partenaires au développement), tant à Kinshasa qu'à Matadi (capitale de la province du Bas-Congo).

1.6 L'analyse financière est tirée essentiellement des états d'exécution budgétaire agrégée de la province qui sont annexés au budget général de l'Etat. L'analyse des contraintes et des potentialités de l'économie locale a deux sources principales : le Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSCR) du Bas Congo et le Programme du Gouvernement provincial du Bas Congo. Sur le plan technique, la mission qui a séjourné à Kinshasa et à Matadi du 3 au 26 septembre 2008, s'est heurtée à certaines difficultés techniques, notamment l'indisponibilité de données budgétaires détaillées, raison pour laquelle la finalisation de cette étude a pris du temps.

1.7 L'étude comprend six chapitres : après cette introduction (I), le chapitre II pose la problématique de la décentralisation qui est considérée en RDC comme le meilleur moyen de maintenir l'unité du pays. Le chapitre III présente le mode de décentralisation choisi par les congolais en 2006, au terme de la guerre civile. Le chapitre IV justifie le choix de la province du Bas Congo par la Banque et présente les potentialités et les défis auxquels cette province est confrontée. Le chapitre V analyse comment la constitution est mise en œuvre au Bas-Congo tout en mettant l'accent sur les insuffisances du processus, tout en recherchant les voies et moyens pour aider la province à mieux exploiter ses potentialités. Enfin, le chapitre VI porte sur la conclusion et les recommandations.

## **II. LA PROBLEMATIQUE DE LA DECENTRALISATION EN RDC**

### **2.1 Caractéristiques générales de la RDC**

2.1.1 **Caractéristiques géographiques** : Située au centre du continent africain, la RDC couvre une superficie de 2 345 000 Km<sup>2</sup>, ce qui lui confère la troisième place en Afrique,

après l'Algérie et le Soudan. Elle partage 9 165 km de frontières avec, au nord, la République Centrafricaine (RCA) et le Soudan, au sud, la Zambie et l'Angola, à l'est, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie et la Zambie et à l'ouest, la République du Congo (Brazzaville), l'enclave angolaise du Cabinda et une étroite bande (40 km) du littoral de l'Océan Atlantique. De par sa localisation régionale, la RDC est classée en Afrique Centrale et fait partie du bassin du Congo et du bassin du Nil. C'est un pays à la fois équatorial et tropical qui jouit d'une diversité d'éco - climats locaux dus à la combinaison de plusieurs facteurs : physiographie, température, précipitations, durée des saisons, impacts des activités de l'homme sur le milieu naturel et position à cheval sur l'Équateur. Les précipitations annuelles s'étalent de 800 mm le long de la côte atlantique à 2 200 mm dans la cuvette centrale jusqu'à atteindre 2 500 mm dans les régions montagneuses de l'est du pays où elles peuvent même dépasser 3 000 mm. Aussi, près des trois quarts du territoire sont-ils couverts de forêts de types divers, constituées d'une flore riche et diversifiée et abritant une faune abondante : c'est le premier pays africain du point de vue de l'étendue de ses forêts et le plus important dans la préservation de l'environnement mondial.

2.1.2 Sur le plan géologique, le sous-sol de la RDC qui est un des plus riches de l'Afrique regorge d'importantes ressources naturelles qui attirent toutes sortes de convoitises : cuivre, cobalt, diamant, or, étain, colombo tantalite (coltan), bauxite, fer, manganèse, charbon, pétrole, gaz méthane, schistes bitumineux. A titre d'illustration, le pays dispose des deux tiers des réserves mondiales de cobalt, 10 % de cuivre, 1/3 du diamant et un potentiel important d'uranium, de manganèse et d'or. En outre, le pays est traversé par le fleuve Congo, le plus important du continent par son débit, long de 4 320 Km et pourvu d'un réseau hydrographique exceptionnel qui lui confère un potentiel hydroélectrique estimé à environ 106 000 MW (soit l'équivalent de 66 millions de tonnes de pétrole par an ou encore 13% du potentiel électrique mondial) dont 42 % concentrés dans le site d'Inga.

2.1.3 La RDC est l'un des pays les plus multiethniques du continent, avec une population de 55,3 millions d'habitants en 2005 répartis entre 250 ethnies qui peuvent être regroupées en plusieurs groupes. En raison de sa grande superficie, de ses énormes richesses et de son importante population, la RDC est unanimement considéré comme l'un des «géants» de l'Afrique.

2.1.4 **Caractéristiques économiques et sociales** : Grâce aux efforts fournis dans le cadre du processus de transition politique fortement appuyé par la communauté internationale, l'économie congolaise qui était en crise depuis la fin des années 1980 a amorcé un processus de redressement. En effet, au cours de la période 2001-2005, le PIB réel a régulièrement progressé, passant de -2% en 2001 à 6,1% en 2005. La maîtrise de la croissance de la masse monétaire grâce à une politique monétaire prudente a permis d'enrayer l'hyperinflation dont le taux a été ramené de 511% en 2000 à 4,4% en 2003. Cependant, le relâchement des efforts de réformes et des politiques macroéconomiques observé lors de la période électorale en 2005/2006 a remis en cause les progrès réalisés en matière de stabilisation et freiné l'élan d'investissement dans les secteurs public et privé. L'augmentation des dépenses publiques et de la masse salariale non programmées pendant cette période a contribué à la reprise de l'inflation qui a atteint 21% en 2005. L'évolution globalement favorable du contexte international en 2007 laissait cependant entrevoir des perspectives économiques encourageantes pour le pays. Le taux de croissance du PIB réel qui atteignait 6,3% en 2007, était prévu d'atteindre 10% en 2008. Cependant, au cours du second semestre 2008 la crise financière internationale et ses effets récessifs sur l'activité économique dans les principaux pays industrialisés et émergents, et la résurgence des conflits à l'Est du pays vont entraîner un

ralentissement de l'activité économique et rendre difficile la gestion des finances publiques. Le taux de croissance est ainsi projeté à 2,7% pour l'année 2009.

2.1.5 Le niveau de la pauvreté en RDC est particulièrement élevé. Selon les données disponibles, la pauvreté absolue s'est accentuée au cours des trois dernières décennies et atteint aujourd'hui<sup>1</sup> plus de 70% de la population. Le revenu par habitant a chuté de 380 dollars EU en 1960 à 224 dollars en 1990 et se situait à environ 150 dollars en 2008. Cette forte incidence de la pauvreté est causée principalement par la mauvaise gouvernance, l'inexistence de politiques sociales appropriées et la faiblesse de l'Etat. La structure de consommation des ménages indique que la pauvreté atteint indistinctement, et à des degrés divers, toutes les classes sociales. La pauvreté en RDC est donc un véritable phénomène de masse sur tout le territoire national, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Le développement récent de la pauvreté urbaine a résulté des déplacements massifs des populations vers les grands centres, suite à la crise, ainsi qu'aux pillages et aux guerres de 1996 et de 1998. Le dysfonctionnement de l'administration territoriale, déconcentrée comme décentralisée, pendant plusieurs années a entraîné des conséquences multiples au niveau de la gouvernance : la perte de confiance de la population envers les pouvoirs publics et un climat d'insécurité résultant de l'absence de sanction pour les gestionnaires fautifs et de la non imputabilité dans le cadre de l'obligation de rendre compte des responsables administratifs élus et/ou nommés.

2.1.6 Cette situation est d'autant plus préoccupante que la pauvreté généralisée continue de constituer un risque majeur pour le redressement économique du pays. En effet, alors que les progrès dans le domaine politique et les réformes économiques ont produit des résultats visibles, la situation sociale a très peu évolué et demeure stagnante. Un nombre important de congolais se retrouvent obligés de vivre en autarcie, en raison de la faillite du système des transports et de l'insécurité exacerbée dans certaines parties du pays. Sans accès aux marchés pour l'achat de fournitures et d'intrants ou pour vendre leurs produits, et sans accès aux services publics de bases, de nombreuses communautés sont confinées dans des conditions de pauvreté aiguë. Aussi, en vue de créer un cadre formel pour lutter efficacement contre la pauvreté, les congolais ont-ils adopté, en juillet 2006, le Document de stratégie de croissance et de réduction de Pauvreté (DSCR) dont les orientations constituent les bases du programme du Gouvernement 2007-2011.

2.1.7 Ce programme bénéficie de l'appui des principaux partenaires au développement (Banque, Banque mondiale, Union européenne et partenaires bilatéraux). Les actions prioritaires du DSCR sont fondées sur les cinq piliers stratégiques suivants : (i) promotion de la bonne gouvernance et consolidation de la paix; (ii) consolidation de la stabilisation macroéconomique et de la croissance; (iii) accès accru aux services sociaux et réduction de la vulnérabilité; (iv) lutte contre le VIH/SIDA et (v) appui à la vitalité des collectivités et aux initiatives locales. Ces piliers sont étroitement liés et interdépendants les uns des autres, comme l'illustre le lien entre la mise en œuvre effective du processus de décentralisation qui est un des défis majeurs du pilier 1, et le développement économique local et régional à travers la promotion de la gouvernance à l'échelle locale qui figure parmi les défis du pilier 5.

## **2.2 L'instabilité chronique de la RDC**

2.2.1 L'histoire du pays est jalonnée de rébellions et de guerres incessantes depuis

---

<sup>1</sup> Selon les données du DSCR finalisé en juillet 2006

l'indépendance. En effet, en juillet 1960, c'est-à-dire au lendemain de l'indépendance acquise le 30 juin, une rébellion militaire éclate dans les casernes, suivie d'une fuite des colons, l'éclatement de violences meurtrières dans le pays et une période de grand trouble qui a culminé avec la sécession du Katanga. Située au sud-est du Congo, à 1500 km de Kinshasa, cette région est la province minière par excellence. Elle est riche en cuivre, cobalt, uranium, zinc, manganèse, or etc. Le Katanga était l'un des noyaux de l'économie pendant la période coloniale, si bien que la sécession fut un coup rude porté à l'indépendance. Les forces gouvernementales sous l'égide des Nations Unies menèrent une campagne de deux ans pour réintégrer le Katanga au Congo, conclue par un plan de conciliation nationale en janvier 1963.

2.2.2 Après 32 ans de règne, le régime du Président Mobutu a été militairement défait en 1997 au terme d'une campagne militaire partie de l'Est du pays, et conduite par Laurent-Désiré Kabila. La situation qui s'en est suivie s'est vite dégradée, car en 1998, une rébellion a éclaté à l'Est et au Nord du Congo. C'est le début d'une nouvelle guerre qui a pris rapidement une dimension régionale. Elle a fait de la RDC un des nœuds géopolitiques les plus complexes de l'Afrique.

2.2.3 Le Président Laurent-Désiré Kabila fut assassiné le 16 janvier 2001 et remplacé par son fils, Joseph Kabila. Le nouveau président a hérité d'un géant divisé en trois zones occupées où l'État n'existait plus, sauf à Kinshasa la capitale, située à l'extrémité ouest du pays, sans aucune route sûre qui la relie à l'extrémité Est du pays. Un accord de paix a été signé en 2002, à Lusaka, entre les différentes parties en conflit. Cet accord a permis la constitution, le 30 juin 2003, d'un gouvernement d'union nationale composé des membres des parties belligérantes, de l'opposition politique non armée et de la société civile. Pour mettre fin à l'instabilité politique chronique dans laquelle la RDC est enlisée depuis son accession à l'indépendance. Ce gouvernement a préparé une constitution dont un des piliers est la décentralisation. En effet, tout au long des consultations préparatoires de la nouvelle constitution, la décentralisation s'est imposée, non seulement comme le meilleur moyen d'améliorer la gouvernance du pays, mais aussi et surtout comme le seul moyen d'empêcher l'éclatement du pays.

### **III. LA DECENTRALISATION ISSUE DE LA CONSTITUTION DE 2006**

#### **3.1 Les deux piliers de la politique de décentralisation en RDC**

3.1.1 **Le consensus politique** : La décentralisation en RDC repose sur deux piliers fondamentaux : un consensus politique et un partage des compétences entre l'Etat central et les provinces. Concernant le consensus politique, la Constitution de la troisième République, adoptée par le référendum du 18 février 2006, se distingue par l'option décentralisatrice dans l'organisation des institutions. Elle traduit une vision consensuelle des principales forces politiques dans le mode de gestion des affaires publiques du pays. Elle a opté clairement pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires locales, après plusieurs décennies de centralisation de tous les pouvoirs à Kinshasa, comme le stipule clairement l'exposé des motifs : "Dans le but, d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base, le constituant a structuré administrativement l'Etat congolais en 25 provinces, plus la ville de Kinshasa, dotées de la personnalité juridique et exerçant des compétences de proximité énumérées dans la présente Constitution". La constitution du 18 février 2006 est, en fait, un savant dosage, un compromis entre les deux conceptions à travers la mise en place d'un régionalisme politique qui a créée de nouvelles provinces et une décentralisation au sein des

provinces avec la création de nouvelles Entités territoriales décentralisées (ETD), à savoir la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elle institue deux échelons d'exercice du pouvoir d'Etat : le pouvoir central et la province à l'intérieur de laquelle se meuvent des ETD.

3.1.2 Le constituant a laissé au législateur le pouvoir d'organiser la répartition des compétences au moyen d'une loi organique devant régir le mode de répartition des compétences dans les divers domaines entre les différents niveaux : national, provincial et local. Il en est de même pour la nature et l'organisation des différents rapports entre, d'une part, l'Etat central et les provinces et, d'autre part, entre les provinces et les ETD. Pour ce qui concerne la répartition des compétences entre le niveau central et la province, la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 a fixé les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. Elle définit la province comme «une composante politique et administrative du territoire de la RDC, dotée d'une personnalité juridique et gérée par les organes locaux». Cette loi qui a été promulguée fixe aussi les règles de l'autonomie de gestion des ressources humaines, économiques, financières et techniques, tout en précisant que le statut, l'organisation et le fonctionnement de la province procèdent des dispositions constitutionnelles qui instituent le régionalisme politique en RDC. Quant aux ETD, elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. La composition, l'organisation, le fonctionnement des ETD, ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces sont fixés par une loi organique.

3.1.3 **Le partage des compétences** : Par ailleurs, les articles 201 à 205 de la constitution fixent les principales compétences de l'Etat et des provinces selon trois principes : (i) compétences exclusives de l'Etat, (ii) compétences concurrentes du pouvoir central et des provinces et (iii) compétences exclusives des provinces. L'Assemblée provinciale est compétente pour fixer, par voie d'édit, les règles concernant : 1) le plan d'aménagement de la province ; 2) la fonction publique provinciale et locale ; 3) la dette publique provinciale ; 4) les finances publiques provinciales ; 5) les emprunts intérieurs pour les besoins de la province ; 6) les travaux et marchés publics d'intérêts provinciaux ; 7) l'enseignement maternel, primaire, secondaire, professionnel et national ainsi que l'alphabétisation des citoyens aux normes établies par le pouvoir central ; 8) l'établissement des peines d'amende ou de prison pour assurer le respect des édits en conformité avec la législation nationale ; 9) les taxes et les droits provinciaux et locaux, notamment l'impôt sur les revenus locatifs et l'impôt sur les véhicules automoteurs ; 10) la production de l'eau pour les besoins de la province et 11) la planification provinciale.

3.1.4 La province peut aussi légiférer par voie d'édit, concurremment avec le Parlement national, sur les matières suivantes : i) la mise en œuvre des mécanismes de promotion et de sauvegarde des droits humains et des libertés fondamentales consacrés dans la constitution ; ii) les droits civils et coutumiers ; iii) l'établissement des impôts, y compris les droits d'accise et de consommation, à l'exclusion des impôts à caractère national ; iv) la recherche scientifique et technologique ainsi que les bourses d'études, de perfectionnement, et d'encouragement à la recherche ; v) la presse, la radio, la télévision, l'industrie cinématographique ; vi) la protection civile ; vii) les droits fonciers et miniers, l'aménagement du territoire, le régime des eaux et forêts ; viii) la réglementation sur les régimes énergétiques, agricoles et forestiers, l'élevage, les denrées alimentaires d'origine animale et végétale ; x) la création des établissements primaires, secondaires, supérieurs et universitaires ; xi) les institutions médicales et philanthropiques ; xii) la production, le transport, l'utilisation et l'exploitation de l'énergie ; xiii) la protection des groupes des



personnes vulnérables ; xiv) la protection de l'environnement, des sites naturels, des paysages et la conservation des sites ; et xv) le trafic routier, la circulation automobile, la construction et l'entretien des routes d'intérêt national, la perception et la répartition des péages pour l'utilisation des routes d'intérêt national, la perception et la répartition des péages pour l'utilisation des routes construites par le pouvoir central et/ou par la province.

3.1.5 L'Assemblée provinciale élue au suffrage universelle direct pour un mandat de cinq ans est l'organe délibérant. Un dixième de ses membres peut être coopté. Elle légifère, par des édits, dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le gouvernement provincial, ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Le gouvernement provincial est l'organe exécutif. Le Gouverneur et le Vice Gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois par les députés provinciaux, au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale, et ils sont investis par ordonnance du Président de la République. Les ministres du gouvernement provincial sont désignés par le gouverneur au sein de l'Assemblée ou en dehors. Le nombre de ministres provinciaux est limité à dix.

3.1.6 L'Assemblée provinciale légifère, par des édits, dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Elle légifère dans les domaines relevant de la compétence exclusive de la province mais elle peut aussi légiférer sur les matières relevant de la compétence concurrente du pouvoir central et de la province, dans ce dernier cas, tout édit incompatible avec les lois et règlements d'exécution à caractère national est nul et abrogé de plein droit. Le gouvernement provincial, dirigé par un Gouverneur, est l'organe exécutif. Celui-ci dispose de l'Administration publique en province, et à ce titre, tous les services publics nationaux en province sont placés sous son autorité. Il représente le gouvernement central en province et dans les matières relevant de la compétence exclusive du pouvoir central. Il coordonne et supervise les services qui relèvent de l'autorité du pouvoir central. Lorsqu'il agit dans ce dernier cas, il est une autorité administrative déconcentrée soumise au pouvoir hiérarchique. Les édits votés par l'Assemblée provinciale ont force exécutoire, tant qu'ils ne sont pas contraires aux lois nationales. En cas de conflit entre une province et l'Etat central, seule la Cour constitutionnelle est compétente pour trancher le litige.

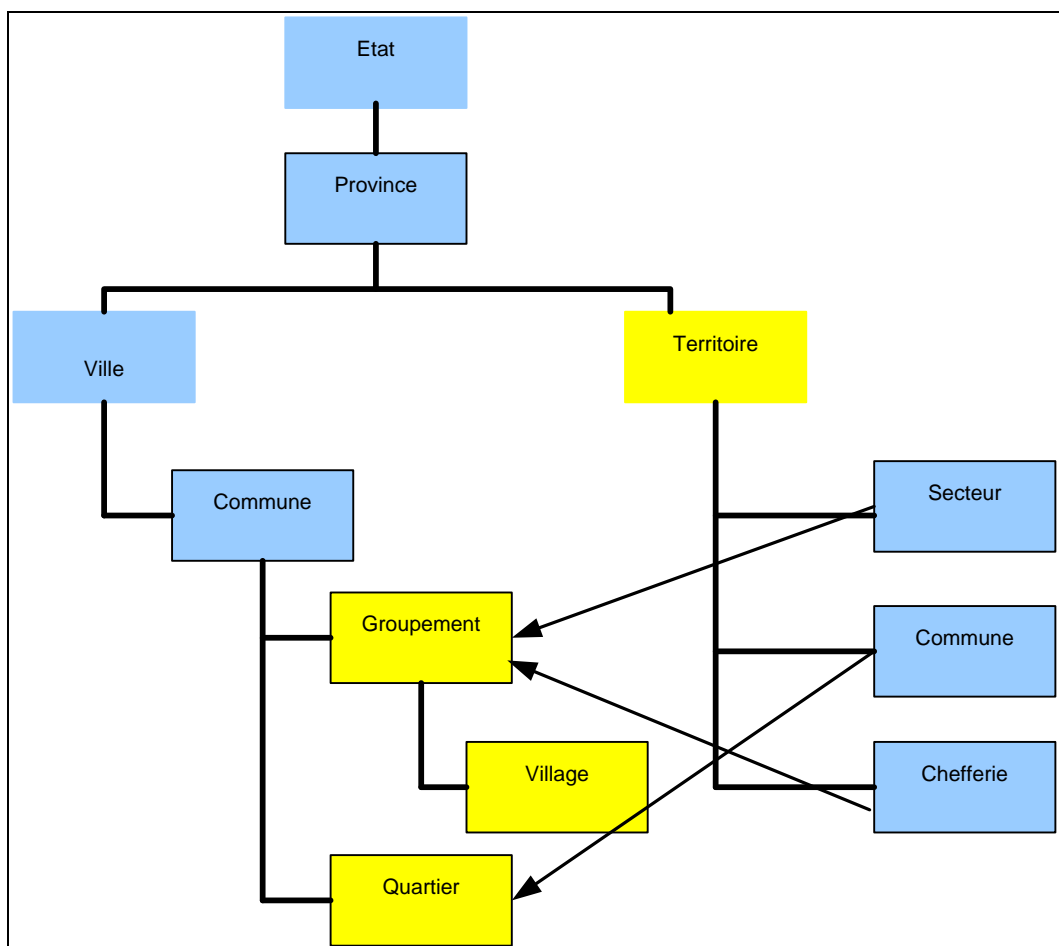
3.1.7 Le transfert des compétences voulu par la constitution se traduit par des dispositions financières sous forme de « rétrocession » d'une partie des recettes à caractère national. Ainsi, selon l'article 54 de la loi portant sur les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces : « La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établi à 40%. Elle est retenue à la source. La retenue à la source s'effectue par versement automatique de 40% dans le compte de la province et 60% dans le compte le compte général du Trésor. Ce mécanisme est exécuté par la Banque centrale du Congo conformément à la loi financière ». La création d'une caisse de péréquation est prévue, afin de rechercher un équilibre entre les régions pauvres et les autres. Cette caisse sera alimentée par 10% des recettes qui seront retenus au niveau central. Il apparait ainsi qu'en réalité, la formule de répartition des revenus adoptée est de « 50%, 40% et 10% », avec 50 % de revenus générés restant au niveau central, 40 % à transférer directement aux provinces (sur la base des calculs faits « à la source ») et 10 % pour la caisse de péréquation.

### **3.2 L'organisation territoriale en RDC**

3.2.1 La structure générale de l'organisation territoriale actuelle de la RDC remonte à la réforme administrative de 1933. En effet, l'arrêté royal du 29 juin 1933 avait déjà divisé la

colonie en provinces qui étaient elles-mêmes subdivisées en districts, eux-mêmes découpés en territoires. Par la suite, le décret du 10 mai 1957 a réparti le territoire en circonscriptions indigènes : centres, secteurs et/ou chefferies. Parallèlement, les provinces comprenaient également les villes subdivisées en communes. Aussi, à la veille de son indépendance, le Congo était-il divisé en provinces, provinces subdivisées en districts et villes, les districts étant eux-mêmes subdivisés en territoires, les villes subdivisées en communes, les territoires en centres, secteurs et chefferies. Malgré les nombreuses réformes opérées depuis l'accession à l'indépendance, il apparaît manifestement que cette structure territoriale générale demeure, comme l'indique l'organigramme, ci-dessous, représentant la structuration actuelle de la décentralisation en RDC.

**Graphique1 : Organisation territoriale et administrative en RDC**



3.2.2 En effet, la structuration territoriale qui résulte de la constitution adoptée en février 2006 comprend globalement deux niveaux, la province et les entités territoriales décentralisées (ETD), comme l'indique l'organigramme ci-dessus. Les lois portant (i) création, organisation et fonctionnement des ETD à l'intérieur des provinces, et (ii) création de la Conférence des Gouverneurs (un organe destiné à faciliter la concertation entre les provinces et le pouvoir central) ont été promulguées en octobre 2008. Ces lois renforcent l'autonomie et les prérogatives de la province et des territoires en matière de gestion des affaires relevant de la province.

### **3.3 Les défis à relever**

3.3.1 Les élections provinciales qui ont eu lieu en 2006 ont permis la mise en place des assemblées provinciales et des gouverneurs élus. Elles n'ont cependant porté que sur les 11 provinces qui existent actuellement, à savoir Kinshasa, Bas Congo, Bandundu, Equateur, Kasai Occidental, Kasai Oriental, Katanga, Maniema, Nord Kivu, Province Orientale et Sud Kivu. Toutefois, la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 entérine le découpage de la RDC en 26 provinces (25 provinces plus la ville de Kinshasa). Le passage de 11 provinces à 26 qui est prévu avant la fin de l'année 2009 demeure un défi à relever.

3.3.2 Le dispositif légal de la décentralisation demeure inachevé. La loi organique portant loi financière, la loi fixant la nomenclature des recettes locales et la modalité de leur répartition et la loi régissant l'organisation et le fonctionnement de la Caisse nationale de péréquation ne sont pas encore adoptées. Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'article 45 de la loi sur les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces indique que les budgets des ETD sont intégrés, en recettes et en dépenses au budget de la province conformément aux dispositions de la loi financière qui n'est pas encore adoptée. Pour combler le vide juridique qui commence à peser, il faudrait aussi : i) mettre en place les nouvelles institutions judiciaires prévues par la constitution (Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour Constitutionnelle) ; ii) parachever la réforme de la fonction publique (révision du statut du personnel, réaffectation du personnel pour les provinces et les ETD, etc.) ; et iii) adopter une loi sur les pouvoirs coutumiers dans le sens d'une meilleure synergie avec les autres pouvoirs.

3.3.3 En outre, l'élection des assemblées provinciales et des gouverneurs des provinces a mis en exergue la nécessité de la mise en œuvre immédiate de la constitution et exacerbé les problèmes du cadre juridique inachevé. En effet, la définition des compétences et des niveaux de transfert, couplée à un manque de clarté sur les modalités transitoires et les aspects liés à la supervision et à la coordination entre les niveaux de gouvernement pourrait être sources de futures tensions. Cette situation a déjà conduit l'administration centrale à accorder, au premier semestre 2007, à toutes les provinces un forfait de 6 à 7% des recettes à caractère national, au lieu des 20% généralement pratiqués avant les élections. L'effet combiné de l'absence d'un cadre juridique clair et de ce genre d'actions de la part du gouvernement a entraîné une réaction des autorités provinciales qui souhaitent la résolution de ces obstacles du processus de décentralisation. Il est manifeste que les relations province-administration centrale sont d'une importance capitale pour la nouvelle architecture intergouvernementale de la RDC. Il sera essentiel de résoudre les problèmes engendrés par cette situation pour atteindre les objectifs assignés à la décentralisation.

3.3.4 D'après la constitution, les compétences régionales en matière de dépenses incluent la majorité des postes de dépense de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et secondaire, de la fonction publique régionale, des aspects clés de la gestion de la fourniture des services de santé, ainsi que bon nombre d'autres obligations de l'État. Or, le fait de dissocier le débat sur les transferts de celui sur les compétences en matière de dépenses présente un danger évident : la question des « 40% » des recettes allouées aux provinces donne l'illusion que celles-ci disposent de ressources importantes, alors qu'en réalité, il n'est pas acquis que les 40% des recettes suffisent pour assurer le respect effectif des obligations transférées. En outre, les questions liées à la répartition des ressources entre les provinces et les ETD restent à résoudre dans le cadre de la définition des compétences de ces dernières qui restent à créer, ajoutant ainsi au caractère incertain de la question. Enfin, au débat sur les compétences s'ajoute celui sur les dépenses d'investissement public pour lesquelles un

mécanisme à part, la Caisse Nationale de Péréquation (CNP), a été conçu pour répartir des ressources représentant 10% des recettes intérieures, conformément à la Constitution, comme un fonds national d'investissement pour les provinces.

3.3.5 Par ailleurs, la constitution prévoit la création d'une fonction publique à la fois provinciale et locale, ainsi qu'une répartition détaillée des fonctions fondée sur l'idée d'un transfert important aux niveaux provincial et local. La mise en place des gouverneurs élus et des assemblées au niveau provincial a fortement augmenté la pression en faveur d'un transfert coordonné des ressources financières et humaines. De fait, ce transfert aura un impact majeur sur le développement du système de la fonction publique dans son ensemble. En même temps, des réformes de la fonction publique nationale produiront aussi des effets sur la fonction publique provinciale. Pour la mise en œuvre du processus de décentralisation, tel que la constitution le prévoit, le gouvernement a besoin d'un effectif de fonctionnaires capables, et de ressources mobilisables pour prendre en charge les compétences exclusives de la province. Or, pour l'heure, tant le contrôle que le rôle de la fonction publique au niveau du gouvernement provincial ne sont clairement définis. Enfin, le processus de décentralisation prévoit, entre autres, un transfert important de responsabilités vers les provinces dans le secteur de l'éducation. La décentralisation de l'éducation constitue un défi important dans la mesure où ce secteur est déjà confronté à d'énormes difficultés liées au fait qu'il est celui qui emploie le plus grand nombre d'agents qui ne sont pas toujours payés.

#### **IV. LE DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LA PROVINCE DU BAS CONGO**

##### **4.1 Les principales caractéristiques de la province du Bas Congo**

4.1.1 La province du Bas Congo qui couvre une superficie de 53 920 km<sup>2</sup>, soit 1/44<sup>ème</sup> de la superficie de la RDC, est la plus petite province du pays, à l'exception de la ville de Kinshasa. Elle est limitée au sud par l'Angola, à l'est par la ville de Kinshasa et la province de Bandundu, à l'ouest par l'Océan atlantique et l'Enclave du Cabinda et au nord par la République du Congo. Avec une population estimée à 2 833 168 habitants, le Bas Congo qui a accueilli plusieurs vagues de réfugiés est l'une des provinces les plus densément peuplées du pays. Il en résulte que contrairement à l'est du pays marqué par des conflits armés, le manque de paix vécu par la population du Bas-Congo se manifeste, notamment, par des conflits récurrents de terre. C'est une province agricole par essence avec son climat tropical de type soudanien, caractérisé par une saison sèche de 4 mois (mi-mai à mi-septembre) et une longue saison de pluie interrompue en février par une petite saison sèche. Le Bas-Congo dispose aussi d'un capital forestier constitué de plus de 520 000 hectares qui renferment diverses essences forestières exploitables (51 essences) appartenant à quatre groupes de bois (bois rouge, bois blanc, bois noir et bois divers), tandis que le sous-sol regorge d'importants gisements miniers (phosphate, bauxite, calcaire, sel gemme, schistes bitumeux, manganèse, marbre, sable fluvial, etc.).

4.1.2 Par ailleurs, le Bas-Congo est doté d'un réseau hydrographique dense dont les principales grandes rivières (Kuilu, Inkisi, Lukunga, Mpozo) se jettent dans le fleuve Congo qui est navigable de Matadi (capitale du bas Congo) à Boma, tandis que les autres se déversent dans le fleuve Shiloango. Cette hydrographie confère à la province une très grande potentialité hydroélectrique, notamment avec le site d'Inga dont deux phases sont actuellement en fonction et fournissent 4 551 768,36 MWH par an, auxquels il faut ajouter 52750 MWH produits par un autre barrage construit sur la rivière Inkisi (Zongo). Enfin, les seuls ports du pays (Matadi, Boma et Banana) sont à l'intérieur de la province et une ligne de

chemin de fer relie Matadi à Kinshasa. En dépit de son énorme potentiel de production électrique, la consommation locale d'énergie est faible : elle s'élève à peine à 380 706,2 MWH par an. Parmi les causes de cette faible consommation figurent essentiellement la vétusté et l'insuffisance des équipements de distribution (transformateurs, câbles, compteurs, poteaux, etc.).

## **4.2 L'économie locale provinciale**

**4.2.1 Le secteur primaire :** Le Bas-Congo est une province agro-pastorale par excellence, propice au développement des graminées, des légumineuses et des différentes cultures entrant dans la composition des aliments pour bétail, notamment, maïs, soja, arachide, sésame, palmier à huile... Pourtant, l'agriculture qui occupe près de 70 % de la population de la Province est restée peu développée. Elle est, aujourd'hui, essentiellement réduite à une activité d'autosubsistance caractérisée par la baisse de la production (environ 60% de la population active pratiquent une agriculture de subsistance), avec comme conséquences un déficit de 15.560 tonnes en production animale, une diète journalière inférieure à 1765 Kcal pour 89,6% de la population et l'accroissement des importations des denrées alimentaires. Le recul de la production agricole provinciale est lié à divers facteurs, notamment la détérioration du réseau routier qui rend difficile l'accès aux sites de production, le manque de structures de conservation des semences et des produits agricoles, ainsi que les difficultés d'approvisionnement en matériel génétique amélioré. A ces facteurs, il faut ajouter la perte de la main d'œuvre agricole provoquée par l'exode rural et la tendance à la migration vers Kinshasa des jeunes scolarisés. Par ailleurs, depuis la faillite de PEMARCO (Pêcherie maritime du Congo), la pêche est une activité essentiellement artisanale, pratiquée par quelques pêcheurs dont les prises sont inférieures à 1 000 tonnes par an.

**4.2.2 Le secteur secondaire :** En raison de son important capital forestier, le Bas Congo dispose un important capital industriel comprenant du matériel de sciage, de séchage, de déroulage, de tranchage, de menuiserie et de fabrication des meubles (ébénisterie), et une main-d'œuvre abondante bon marché. Cependant, depuis la fin des années 80, la production forestière (grumes, sciages, placages) enregistre une baisse sensible en raison de la surexploitation forestière (un déboisement de 0,6 % par an, soit un taux trois fois supérieur à la moyenne nationale de 0,2%). Cette situation a entraîné la délocalisation, de plusieurs entreprises forestières (cas de l'Agrifor au Bas-Fleuve).

**4.2.3** Le sous-sol du Bas-Congo regorge d'importants gisements miniers (phosphate, sel gemme, schiste bitumeux, manganèse, marbre, sable fluvial, etc.), mais seuls le calcaire et la bauxite sont exploités. Pour les autres ressources minières, leur sous-exploitation est liée à l'insuffisance des études de prospection minière et géologique, à l'inexistence d'investissements et d'équipements appropriés, au peu d'efficacité dans la négociation des contrats d'exploitation, et à l'absence d'une réelle politique minière. Les métaux précieux, tels que l'or et le diamant sont parsemés dans les territoires des districts de Cataractes et du Bas-Fleuve où ils sont exploités de façon artisanale, avec de faibles rendements. Le Bas Congo dispose, enfin, de réserves pétrolières prouvées de l'ordre de 3,0 milliards de barils et 1 milliard de barils de réserves probables.

**4.2.4** L'industrie manufacturière comprend 281 unités, essentiellement, des industries agricoles, alimentaires, de production de matériaux de construction, de pétrole et d'énergie. L'absence de banques de données au niveau des entreprises rend difficile la collecte de statistiques fiables, mais globalement, les emplois dans ce secteur occupent environ 2,7% de

la population active. L'industrie du Bas Congo a des rendements faibles en raison de la vétusté de l'outil de production, du retard technologique (absence de cycle complet de transformation industrielle) et de la sous utilisation de la capacité de production installée. En outre, les coûts élevés des facteurs de production, notamment le non raccordement de plusieurs sites industriels et économiques au courant électrique/haute tension d'Inga, rendent cette industrie peu compétitive.

**4.2.5 Les infrastructures :** Le Bas-Congo dispose d'infrastructures de transport d'un niveau souvent bien supérieur à celui du reste du pays. En effet, la province dispose d'un réseau routier long d'environ 14 372,8 km (dont 1380 km de routes d'intérêt national). Ce réseau routier constitue la voie d'approvisionnement de Kinshasa en produits vivriers et manufacturiers. En outre, en ouvrant la province sur la République du Congo et l'Angola, celle-ci dispose d'une demande potentielle susceptible de soutenir la croissance. Toutefois, une grande partie du réseau routier est encore très dégradée et parfois même impraticable, surtout en saison pluvieuse : sur 1.307 Km de routes nationales, 623 km seulement sont en bon état. Le Bas Congo dispose également d'un chemin de fer Matadi-Kinshasa qui double la nationale n° 1, d'un réseau aérien qui comprend un aéroport militaire (Kitona), 4 aérodromes (Boma, Tshimpi, Muanda et Inga) et 16 pistes de secours éparpillées à travers la Province, ainsi que d'un réseau maritime et fluvial avec 2 biefs navigables (Banana – Matadi et Mpioka – Kinganga), 3 ports maritimes (Matadi, Boma et Banana) et 3 quais d'accostage privés (Ango-Ango, SEP-CONGO et SOCOPE). Les infrastructures aéronautiques sont cependant vétustes et sous-équipées, tandis que les avions, très vieux et ne répondant pas souvent aux standards internationaux, constituent le seul moyen de transport disponible pour plusieurs destinations. Cet état de dégradation poussée de toutes les infrastructures de transport est la conjugaison de plusieurs facteurs, notamment l'inexistence d'un programme harmonisé et cohérent d'entretien.

### **4.3 Les secteurs sociaux**

**4.3.1 La dynamique communautaire :** Face à une crise aiguë sévissant dans tous les secteurs de la vie, la population du Bas-Congo s'est engagée dans plusieurs activités créatives, ayant permis aux uns et aux autres de développer les moyens de subsistance. Ce dynamisme s'est traduit par le développement de la micro-entreprise, ce qui a permis la réactivation des initiatives traditionnelles d'assistance mutuelle, le maintien de quelques infrastructures locales, le développement de l'esprit coopératif, notamment dans le secteur agricole, le développement des associations locales, ainsi que la préservation de la nature et du patrimoine local. Dans ce processus, les communautés locales bénéficient tant soit peu de l'assistance de certaines structures formelles d'encadrement et d'appui notamment : 311 Organisations non gouvernementales (ONG), 410 Organisations ou Associations Paysannes (OP), 108 Coopératives de production et de commerce (CPC), Coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC), les plateformes de concertation inter ONG, ainsi que plusieurs églises. Toutefois, cette dynamique communautaire est peu encadrée par les instances publiques. En outre, elle est fragilisée par les conflits de terres, la gestion irrationnelle de l'environnement, les techniques/méthodes culturelles traditionnelles, le manque de crédit rural, ainsi que la dégénérescence des semences.

**4.3.2 L'éducation :** L'état de l'éducation dans le Bas-Congo, tel qu'établi par différents indicateurs, est préoccupant. Il dénote, entre autres, une faible fréquentation scolaire aussi bien au primaire qu'au secondaire. En effet, les indicateurs révèlent pour le primaire : un taux net de scolarisation de 64,7 %, un taux net d'admission en 1ère année primaire de 54 %, un

taux d'achèvement de 51,4 % et le rapport fille / garçon est de 83,4 %. Pour le secondaire, le taux net de scolarisation est de 27,4 %, le taux d'achèvement de 18,6 % et le rapport fille / garçon est de 69,8 %. D'une manière générale, les infrastructures scolaires sont en état de délabrement et de vétusté très avancé. A certains endroits, les écoles sont totalement en ruine. Les conditions de travail, tant des élèves que des enseignants sont souvent déplorables : insuffisance, voire absence de bancs et de pupitres et manque de manuels scolaires. Cette situation déplorable est accentuée par l'éloignement des écoles qui obligent les écoliers à parcourir, par endroits de la province, jusqu'à 16 kilomètres. L'enseignement secondaire est confronté au manque d'enseignants qualifiés dans certaines disciplines, à la marginalisation de l'enseignement technique et professionnel au profit de l'enseignement général (avec pour conséquences le manque de laboratoires, d'équipements et de moyens de fonctionnement), le coût élevé de l'enseignement et le faible accès des filles.

**4.3.3 La santé :** Le Bas Congo figure parmi les provinces les mieux dotées en structures socio-sanitaires et sa couverture est relativement bonne dans ce domaine. Les 31 zones de santé prévues sont opérationnelles avec 31 hôpitaux généraux, 96 centres de santé, 665 postes de santé, 42 instituts techniques médicaux et 219 médecins. Malgré ces données, une bonne partie de la population n'a pas accès à des soins de santé de qualité en raison de la dégradation des infrastructures et de leur sous-équipement. En outre, l'inexistence d'un système efficace d'approvisionnement des formations médicales en médicaments essentiels et le coût élevé des soins de santé primaire et des produits pharmaceutique dans un environnement de pauvreté quasi-généralisé se traduisent par une prévalence élevée du paludisme, de la tuberculose et du VIH/SIDA (dont le taux de prévalence a progressé de 5,7 à 6,2% entre 2003 et 2005), la résurgence de certaines maladies comme la méningite ou les maladies diarrhéiques.

**4.3.4 L'eau et l'assainissement :** En dépit de l'existence d'un important réseau hydrographique, la Province du Bas-Congo éprouve des difficultés pour accéder à l'eau potable, surtout en milieu rural. Le taux moyen de desserte de référence n'est que de 36,5 % et l'accès à l'eau reste une corvée pour les femmes et les jeunes filles qui doivent parcourir de longues distances pour chercher de l'eau potable. Elles sont, dans cette recherche d'eau, exposées à plusieurs risques (viols, vols, crimes, etc.). Cette situation s'explique notamment, par l'inexistence d'un plan provincial de desserte en eau potable. Les équipements de production et de distribution de la REGIDESO qui est en situation de monopole sont non seulement dégradés, mais leurs capacités sont dépassés. Quant à l'insalubrité, elle est quasi généralisée, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, en raison de l'incapacité des ménages à accéder à un système adéquat d'évacuation des déchets solides et liquides : 26,8 % seulement de la population utilisent des toilettes hygiéniques.

**4.3.5 La pauvreté :** Selon les enquêtes menées dans le cadre de la préparation du DSCR, le seuil de pauvreté au Bas Congo est évalué à 123 070 francs congolais (Fc), soit l'équivalent de 277 dollars US. Sur cette base, l'incidence de la pauvreté est d'environ 70%, soit l'équivalent de la moyenne nationale. Il existe non seulement peu de différences entre le milieu urbain (70,49%) et le milieu rural (69,64%), mais également entre les territoires, probablement en raison de la répartition équitable des richesses potentielles et des activités économiques sur l'étendue de la province. Il y a lieu de noter cependant que le manque des données désagrégées limite l'analyse dans ce domaine. Outre la mauvaise gouvernance, l'analyse des déterminants de la pauvreté met l'accent sur les facteurs explicatifs suivants : la structure familiale, le niveau d'instruction et le type d'emploi exercé.

4.3.6 Concernant la structure familiale, les enquêtes effectuées révèlent qu'elle joue négativement sur le niveau de vie des ménages. En effet, plus un individu dispose de moyens, plus le poids de la famille pèse sur lui. Cette situation est aggravée par la pratique abusive de l'affiliation matrilineaire qui contraint l'oncle, plus ou moins aisé, à supporter seul tout le poids de la famille élargie. Avec une taille moyenne des ménages de 6,7 personnes, le Bas Congo vient en deuxième position après Kinshasa. Elle est donc une des provinces où l'extension ou la persistance de la famille sociologique, par le biais de la solidarité, reste remarquable. Quant à l'emploi, d'une manière générale, les ménages dont les chefs sont employés dans le secteur formel sont plus pauvres que ceux qui sont dans l'informel (agences en douane, vente des voitures, commerces des bilokos<sup>2</sup>, petits ateliers mécaniques, petit commerce, etc.). Par ailleurs, l'accès difficile à l'emploi productif rémunérateur formel ou informel est, d'une manière générale, précaire et difficile. Cette situation paradoxale explique pourquoi un niveau d'instruction élevé qui conduit généralement à travailler dans le secteur formel procure de faibles revenus (fonctionnaires ou chômeurs), décourageant ainsi les études supérieures.

## **V.LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION AU BAS CONGO**

### **5.1 Le cadre légal et institutionnel**

5.1.1 En attendant la mise en œuvre complète des dispositions de la constitution, notamment le découpage du pays en 26 provinces, la structuration de la province est issue du décret-loi n° 081 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC. Elle comprend deux types d'administration : l'administration provinciale déconcentrée des services centraux de l'Etat et l'administration territoriale décentralisée qui comprend, d'une part, les entités administratives décentralisées (villes et territoires) et les entités administratives déconcentrées (districts, communes, cités, secteurs et groupements). Sur cette base, la province comprend trois districts (le Bas-Fleuve dont le chef-lieu est Tshela, les Cataractes dont le chef-lieu est Mbanza-Ngungu et la Lukaya dont le chef-lieu est Inkisi), deux villes (Matadi et Boma), dix territoires et dix sept cités. Elle comprend en outre 55 secteurs, 366 groupements et 6 communes (3 pour Boma et 3 pour Matadi).

5.1.2 A la suite des élections générales de 2006, les élections provinciales au Bas Congo ont eu lieu le 27 janvier 2007. Elles ont permis la mise en place du gouverneur et du vice-gouverneur, de l'assemblée provinciale, ainsi que du gouvernement qui comprend 10 ministres<sup>3</sup>. En revanche, les Entités administratives décentralisées (EAD) n'ont pas encore commencé à fonctionner sur la base des principes qui régissent la décentralisation. Aussi, demeurent-elles des entités déconcentrées, avec à leur tête des fonctionnaires nommés et sans organe délibérant élu, en attendant la mise en place complète du dispositif institutionnel.

<sup>2</sup> Produits de commerce importés transportés clandestinement dans les conteneurs de marchandises déclarées

<sup>3</sup> Le canevas type d'un gouvernement provincial constitué de 10 ministres au maximum est le suivant : Ministère de l'Intérieur et de l'ordre public, Ministère de la Fonction publique et de l'emploi, Ministère de l'Economie, mines et énergie, Ministère du Plan, finances et budget, Ministère de l'Agriculture et développement rural, Ministère des Travaux publics et habitats, Ministère de la Santé publique et des affaires sociales, Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, Ministère des affaires foncières, environnement et tourisme et Ministère de la Culture, sports et loisirs. Toutefois, comme plusieurs autres provinces, le Bas Congo n'a pas respecté le nombre de ministres et son gouvernement comprend 11 membres.



## **5.2 Le programme du gouvernement provincial**

5.2.1 Les principales missions assignées à la province ont été indiquées dans les paragraphes 3.1.3 à 3.1.6. Il y apparaît clairement que les compétences régionales en matière de dépenses incluent la majorité des postes de dépense de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et secondaire, de la fonction publique régionale, des aspects clés de la gestion de la fourniture des services de santé, ainsi que bon nombre d'autres obligations de l'État. Sur cette base, le gouvernement provincial a élaboré un programme de développement de la province du Bas Congo qui a été approuvé par l'Assemblée provinciale le 16 mai 2007. Ce programme qui couvre la période 2007-2011 et qui constitue la feuille de route des ministres provinciaux, a été élaboré à partir du DSCRП provincial. Il montre clairement que la décentralisation est un atout pour la province car, manifestement, seuls des élus locaux peuvent élaborer un tel programme pour leur province.

5.2.2 L'objectif global poursuivi par ce programme est de créer les conditions à même d'accélérer la croissance économique, seule solution pour lutter contre la pauvreté qui est quasi générale dans la province. Compte tenu de l'état de délabrement des infrastructures économiques et sociales et de l'effondrement de la production qui n'ont épargné aucune province du pays, cette croissance prendra appui en priorité sur l'investissement. Aussi, le programme met un accent particulier sur les actions susceptibles de créer les conditions de relance et de facilitation de l'investissement, afin de stimuler la création des emplois et des auto-emplois. Pour ce faire, le programme est composé de quatre axes essentiels : (i) la création des conditions à même de promouvoir l'initiative privée et la mise en valeur de toutes les ressources naturelles de la Province ; (ii) la relance de l'agriculture qui emploie plus de 60 % de la population par la réhabilitation des voies d'évacuation des produits agricoles ; (iii) la maximisation des recettes de la Province, afin de pouvoir disposer des ressources indispensables au financement des infrastructures économiques et sociales ; et (iv) la promotion d'une justice distributive, par le biais de la rationalisation des dépenses publiques, afin que les fruits de la croissance puissent profiter réellement à toutes les couches de la population et contribuer à faire reculer la pauvreté dans la Province. Le programme met l'accent sur les quatre secteurs suivants : secteur politique, secteur économique et financier, secteur des infrastructures et secteur social et culturel.

5.2.3 **Le secteur politique et administratif** : Afin d'instaurer une paix civile et sociale durable, le gouvernement ambitionne d'assainir l'environnement politique et sécuritaire, tout en donnant les moyens d'administrer réellement la Province. Dans ce cadre, les principales actions prévues s'articulent, entre autres, autour de l'instauration de la paix civile, la lutte contre la corruption, la mise en place d'une fonction publique de proximité, la redynamisation du service provincial des statistiques, la réforme du droit foncier et le transfert de la capitale de Matadi à Songololo. Concernant l'instauration de la paix civile et sociale, le Gouvernement compte mettre en place un cadre permanent de concertation avec les responsables de toutes les forces vives de la province, afin, d'une part, d'identifier toutes les frustrations susceptibles de perturber la paix civile et sociale et, d'autre part, d'y apporter une solution avec le concours de toutes les parties concernées. La prévention sera donc au cœur de l'action gouvernementale en cette matière. Il veillera aussi à accroître les effectifs de la police nationale à travers toute la Province et les dotera d'une logistique adaptée à l'accomplissement de leur tâche.

5.2.4 Dans le cadre de la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance, le Gouvernement veillera à ce que les forces combattantes, les forces de l'ordre et les services

de renseignement qui opèrent dans la province, ne puissent pas s'écarter de leur rôle de sécurisation des personnes et de leurs biens. A cet effet, il mettra en place un cadre permanent de concertation avec les opérateurs économiques qui aura la triple mission de (i) permettre aux opérateurs économiques de porter à la connaissance de l'Autorité provinciale toutes les manifestations des tracasseries administratives et de corruption dont ils seront victimes, (ii) proposer des solutions pratiques dans le but d'améliorer sensiblement l'environnement des entreprises et (iii) vulgariser auprès des opérateurs économiques leurs obligations légales vis-à-vis de l'Etat. Ce dispositif sera complété par la création, avec le concours de l'ANAPI, d'un guichet unique pour aider les hommes d'affaires à constituer leurs sociétés dans des délais raisonnables.

5.2.5 Conformément à ses attributions, le Gouvernement prévoit la mise en place d'une fonction publique de proximité et de développement. Pour ce faire, il procédera à la mise à la retraite des agents atteints par la limite d'âge et au recrutement de jeunes universitaires pour les remplacer. En outre, compte tenu de la nécessité de disposer de statistiques fiables pour la planification et le suivi des actions, il compte équiper les antennes provinciales de l'Institut national des statistiques (INS) et du Service national des statistiques agricoles (SNSA) dont les personnels recevront les motivations nécessaires pour l'accomplissement de leurs missions.

5.2.6 La tradition locale (la conception kongo de la terre) conduit souvent à la non mise en valeur des terres arables, afin de préserver la ressource. Cette tradition constitue ainsi un frein à la relance de l'agriculture. Aussi le Gouvernement envisage-t-il une réforme du droit foncier traditionnel, afin que la terre puisse profiter réellement à la communauté et aux propriétaires coutumiers et à ne pas continuer à rester un bien stérile qui ne profite à personne, même pas à ceux qui en réclament la propriété. Il compte aussi mettre de l'ordre dans la gestion des affaires foncières, caractérisée par de très nombreux conflits imputables, entre autres, au non respect de la loi par les actions suivantes : (i) vulgarisation de la loi foncière auprès de tous les intervenants (fonctionnaires, chefs coutumiers et ayants droits coutumiers) ; (ii) informatisation de la gestion des terres ; (iii) mise à jour des plans cadastraux des villes et agglomérations ; (iv) récupération des espaces occupés non mis en valeur conformément à la loi et, au besoin, désaffectation d'une partie des terres appartenant au domaine public moyennant un arrangement préalable avec les ayants droits ; et (v) réalisation des inventaires immobiliers et recouvrement de toutes les échéances annuelles non perçues depuis l'acquisition.

5.2.7 Enfin, l'option du transfert du chef-lieu de la province de Matadi à Songololo, qui avait été déjà envisagée depuis la période coloniale, est de nouveau d'actualité. Le Gouvernement compte diligenter des études de faisabilité, afin de connaître le coût d'une telle opération et envisager en conséquence un calendrier réaliste de sa mise en œuvre. Concomitamment, des études seront menées pour conforter la Ville de Matadi dans sa vocation économique et la doter de nouvelles activités économiques susceptibles de compenser le manque à gagner consécutif à la perte de sa vocation administrative.

**5.2.8 Le secteur économique et financier** : Le gouvernement ambitionne la création, dans les 5 années à venir, d'une « classe moyenne » à même d'absorber 30% de la population par la promotion d'actions volontaristes comme l'octroi de crédits. Dans ce cadre, les principales actions prévues portent sur : (i) la création d'une banque provinciale de développement pour constituer une classe d'entrepreneurs locaux, à l'instar du crédit au colonat qui avait permis à la Belgique de mettre en valeur l'immense Congo; (ii) la création d'une banque provinciale du

crédit immobilier et d'un office provincial du logement pour faciliter l'accès du plus grand nombre à l'habitat social ; (iii) la création d'un fonds agricole pour reconstituer les capacités de production des paysans qui se sont effondrées au cours du temps ; (iv) la promotion des coopératives d'épargne et de crédit pour permettre l'accès au crédit à la consommation et à la production pour les classes populaires.

5.2.9 Parallèlement, le gouvernement mettra en œuvre les actions nécessaires pour développer la production minière, rompant ainsi avec la politique traditionnelle de la RDC qui a consisté à développer les activités minières principalement au Katanga et dans le Kasai, le Bas Congo ne devant servir que de réserve stratégique. Dans ce cadre, les actions suivantes seront entreprises : (i) rendre l'énergie électrique disponible dans les sites à fort potentiel minier, en étudiant les tracés de transport de l'électricité à partir des divers sites de production de l'électricité, essentiellement Inga ; (ii) créer les conditions pour inciter les investisseurs privés, nationaux comme étrangers capables, à valoriser les ressources minières locales ; (iii) assurer un meilleur encadrement des exploitants artisanaux par le biais du Service d'assistance et d'encadrement du small scale mining (SAESSCAM) et des ONGD du secteur à l'instar de la Coopérative pour le développement minier du Bas-Congo (CODEMBAC).

5.2.10 Lors de la zaïrianisation, la province comptait 255 entreprises dont 55 seulement sont encore réellement opérationnelles, mais ne fonctionnent qu'à 20% de leurs capacités. Ces entreprises qui étaient surtout exportatrices de produits agricoles ont aujourd'hui totalement disparu du tableau des exportations du pays : la banane, café, cacao, huile de palme, huile de palmiste, caoutchouc, ruwolphia et urena (fibre « punga »). Le Gouvernement entend réhabiliter ces entreprises sur l'ensemble du territoire de la province pour redonner vie à celle-ci. Pour ce faire, il compte procéder à un audit général des unités de production à l'arrêt en recourant à des consultants et à des bureaux d'études spécialisés, afin de déterminer ce qui devrait être fait en vue de leur réhabilitation et de leur relance. Par ailleurs, pour tirer profit de la très forte demande mondiale de biocarburants, le Gouvernement va lancer la Province dans la filière du biocarburant en tirant profit du climat propice, de la disponibilité de grands espaces inexploités et de la proximité des ports maritimes pour l'exportation. Dans ce cadre, la culture et l'exploitation industrielle des plantes oléagineuses (palmier, jatropha, soja, tournesol et colza), saccharifères (cane à sucre), féculentes (manioc) et céréalières (maïs) pour la production des biocarburants destinés principalement à l'exportation (bioéthanol, bio méthanol et biodiesel) seront envisagées.

5.2.11 Le Gouvernement estime que 75 % des recettes de l'Etat n'entrent pas dans les caisses du trésor public. Pour remédier à cette situation, il compte (i) ériger en régie autonome la Brigade de recouvrement des impôts et taxes qui reviennent en propre à la province et la doter de moyens modernes lui permettant de lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales ; (ii) procéder au recouvrement effectif de tous les impôts et taxes relevant de la nomenclature figurant dans les textes légaux et réglementaires en vigueur, en vue d'élargir l'assiette fiscale ; (iii) mettre en place les mécanismes visant à sécuriser les recettes de la province en vue de leur maximisation ; (iv) mettre en place les mécanismes de fiscalisation du secteur informel qui représente aujourd'hui plus de 80 % de l'activité économique et qui constitue ainsi une importante réserve totalement inexploitée des recettes publiques pour la Province. A cet effet, une attention particulière sera portée au secteur informel de commercialisation des produits pétroliers qui représente une activité susceptible de générer des ressources importantes pour la Province; et (v) installer les organes de l'Inspection des finances en province pour veiller à la bonne utilisation des ressources publiques. Le Gouvernement s'est engagé à rationaliser les procédures budgétaires par l'organisation de

séminaires annuels, en vue de l'encadrement de tous les agents de la Province impliqués dans les procédures d'élaboration des différents budgets et par le respect strict de la chaîne des dépenses dont le circuit sera progressivement informatisé.

5.2.12 Enfin, le projet de la zone franche d'Inga (ZOFI) qui concerne les industries très grandes consommatrices d'énergie et tournées vers l'exportation, telles que l'aluminerie par l'exploitation de la bauxite locale ou la production des engrais azotés sera relancé pour une concrétisation dans les meilleurs délais.

**5.2.13 Le secteur des infrastructures :** Le Gouvernement entend renforcer l'avantage relatif dont jouit la Province par rapport au reste du pays en modernisant les infrastructures existantes, en procédant à un rééquilibrage en faveur des territoires et secteurs insuffisamment pourvus pour doter la Province d'une base de développement solide. Pour ce faire, le Gouvernement s'appuiera non seulement sur les ressources publiques, mais recourra aussi aux capitaux privés dans le cadre des « Partenariats Public/Privé » et des contrats de concession. Les principales actions prévues sont les suivantes : (i) inventaire exhaustif et réhabilitation progressive du patrimoine immobilier de la Province (bâtiments administratifs, maisons d'habitation, appartements et concessions) ; (ii) réhabilitation des routes provinciales, l'objectif étant de les faire passer des routes en terre en routes en matériaux durables par le recours aux technologies les plus adaptées ; (iii) établissement d'un état des lieux de l'ensemble du réseau routier, des points de passage des bacs et des ouvrages d'art de la Province en vue de programmer les interventions d'entretien, de réparation, de reconstruction et de modernisation à court, moyen et long termes; (iv) Réhabilitation des routes et des voies d'eau de desserte agricole ; et (v) renforcement de la capacité d'intervention de l'Office des routes et de l'Office des voiries et drainage par la mise à leur disposition des matériels, équipements et outillages nécessaires pour le bon accomplissement de leur mission, y compris des unités d'asphaltage, de bétonnage, de concassage et de préfabrication des ouvrages d'art (buses, bordures,...).

5.2.14 La province du Bas Congo regorge de nombreux sites touristiques qui ne sont pas valorisés. Le Gouvernement entend donc promouvoir ce secteur qui peut être source de nouvelles richesses et capables de créer de nombreux emplois à travers les actions spécifiques ci-après : (i) réhabilitation des routes d'accès à certains sites touristiques, notamment les Chutes de Zongo, les grottes de Mbanza Ngungu et le Monument aux Porteurs ; (ii) réaménagement de certains sites touristiques, tels que le Chalet de Stanley, le monument du Chef Maduda, l'ancien Marché des Esclaves à Nsiamfumu, la route de carnaval (route Lutendele); et (iii) un soutien aux opérateurs économiques souhaitant investir dans ce secteur.

5.2.15 Enfin, le Gouvernement provincial envisage de s'investir dans la construction du port en eaux profondes de Banana. Le Gouvernement provincial s'emploiera-t-il, avec le concours du Gouvernement central, à tout mettre en œuvre pour concrétiser, dans les meilleurs délais, les intentions d'un certain nombre de bailleurs de fonds internationaux, privés comme publics, qui ont déjà manifesté leur intérêt pour le financement de la construction de ce port. Le Gouvernement s'investira aussi, toujours avec le concours du Gouvernement central, dans la réhabilitation du chemin de fer Kinshasa-Matadi qui est la véritable épine dorsale de la province, en favorisant le recours aux « Partenariats Public/Privé ».

**5.2.16 Le secteur social et culturel :** Sur le plan social, le Gouvernement entend mettre en place une politique de justice distributive et de solidarité entre toutes les couches de la

population, afin que le fruit de la croissance économique et de l'accroissement des ressources budgétaires puisse profiter à tous. Pour ce faire, le Gouvernement entreprendra, entre autres, les actions spécifiques ci-après, en dehors de celles qui sont inscrites dans le DSCR : (i) vulgarisation des énergies renouvelables, (ii) facilitation de l'accès de la population à des soins de santé de qualité et protection de la population contre les épidémies, (iii) promotion des technologies appropriées au profit de la femme, (iv) réhabilitation des établissements scolaires et (v) réhabilitation de la culture kongo.

5.2.17 Concernant les énergies renouvelables, le Gouvernement prévoit la vulgarisation et la production de l'énergie solaire, les biocarburants, l'hydrolienne et l'éolienne, afin de faciliter l'accès de la population, particulièrement la population rurale, à l'eau et l'électricité. Dans le domaine de la santé, il compte promouvoir les mutuelles de santé, afin de permettre au plus grand nombre, y compris les agents et fonctionnaires de la Province, d'accéder aux meilleurs soins de santé et renforcer l'action des centrales de distribution de Matadi et de Kisantu. Les principales formations médicales seront dotées d'ambulances pour l'évacuation des malades dans les conditions requises, tandis que des moyens seront recherchés pour implanter une industrie pharmaceutique provinciale capable de fabriquer des médicaments de qualité à un coût bas. Le Gouvernement compte, enfin, construire des abattoirs et des postes de quarantaine pour garantir la qualité de la viande et lutter contre les épidémies d'origine animale.

5.2.18 Le Gouvernement compte assurer la promotion des technologies appropriées au profit de la femme, surtout en milieu rural où sa contribution aux besoins de la famille est plus importante que celle de l'homme. Pour alléger la pénibilité de la tâche de la femme, le Gouvernement appuiera les initiatives qui se situent essentiellement au niveau des travaux post-culturels tels que la transformation alimentaire, le transport champ-village, ainsi que la fourniture de l'eau et de l'électricité en milieu rural.

5.2.19 Le Gouvernement va réhabiliter les écoles secondaires qui ont fait le prestige de la province du Bas-Congo et formé ses élites. Il va aussi s'engager dans la promotion de l'enseignement technique et professionnel de façon à ce que la province puisse disposer, en quantité suffisante, d'une main-d'œuvre diversifiée et qualifiée dans les divers métiers indispensables pour soutenir l'effort de reconstruction (électriciens, mécaniciens, maçons, peintres, charpentiers, menuisiers, plombiers,...). Pour renforcer cette action, le Gouvernement y associera les PME spécialisées dans ces différents métiers, notamment pour l'orientation et la formation pratique des jeunes désœuvrés qui doivent être récupérés pour leur réinsertion socio-économique. Enfin, il va réserver une part du budget d'investissement et de fonctionnement pour soutenir les établissements d'enseignement supérieur et universitaire de la Province qui sont viables au regard des critères académiques, qu'ils soient publics, communautaires ou privés. Cet appui budgétaire concernera la construction des bâtiments, le paiement des salaires et les frais de fonctionnement. Il soutiendra aussi budgétairement la recherche scientifique et technologique, principalement celle qui a pour objet la mise en valeur des ressources naturelles de la province, par la création d'un fonds de recherche scientifique.

5.2.20 Le Gouvernement compte s'impliquer dans une politique active de promotion de la culture Kongo qui va impliquer les actions ci-après : (i) création d'une Académie de la culture kongo pour promouvoir la connaissance de la culture, de la langue et de l'histoire du peuple Kongo, le resserrement des liens avec les différentes diasporas kongo de l'Afrique et des Amériques, (ii) réhabilitation et construction des salles de spectacle et de culture dans toutes

les villes, tous les chefs lieux des territoires et de secteurs de la Province ; (iii) érection d'un musée provincial à Boma par la réhabilitation de la résidence du premier gouverneur belge ; et (iv) réhabilitation et entretien des sites et monuments historiques.

**5.2.21 Le coût du programme :** Le coût global du programme se chiffre à 1 683 571 678 dollars US. Selon les calculs du Gouvernement, les recettes propres de la Province et les rétrocessions prévues pendant la période du quinquennat sont évaluées à 2 618 151 632 dollars.

### **5.3 L'analyse du programme du gouvernement au regard des moyens de la province**

**5.3.1 Les ressources de la province :** Le Bas Congo a-t-il les moyens d'exécuter cet ambitieux programme ? Avant l'adoption de la constitution de 2006, il existait, du point de vue de l'Etat central, trois catégories de ressources : (i) les ressources conservées par l'Etat central à son profit, à savoir les droits de douane, les impôts cédulaires sur le revenu, l'impôt sur le chiffre d'affaires, les accises, les taxes et redevances administratives et judiciaires (timbre), domaniales et de participation ; (ii) les ressources cédées par le pouvoir central aux collectivités décentralisées, à savoir l'impôt foncier, la contribution sur les revenus locatifs des personnes physiques et morales non commerçantes, celle sur les concessions minières et d'hydrocarbures, l'impôt sur les véhicules (vignette), la taxe de circulation routière, la taxe de consommation sur la bière et le tabac ; et (iii) les ressources auxquelles le pouvoir central a renoncé et qui étaient limitativement fixées par un décret-loi de 1998. Cette classification administrative peut être réduite techniquement à deux catégories : les ressources propres des provinces et les ressources transférées par l'Etat.

**5.3.2 La nouvelle constitution et la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ont réaménagé ce dispositif.** Elles permettent de distinguer, plus clairement, les ressources propres de la province des ressources rétrocédées à partir des ressources à caractère national. Les ressources propres de la province et des ETD comprennent les taxes et droits provinciaux et locaux et les recettes de participation. Les droits et taxes sont : (i) les taxes d'intérêt commun dont la clé de répartition entre la province et les ETD est fixée par la législation qui institue lesdites taxes ; (ii) la taxe spéciale de circulation routière ; (iii) la taxe annuelle pour la délivrance de la patente ; (iv) les taxes de consommation sur la bière, l'alcool, les spiritueux, le tabac ; (v) la taxe de superficie sur les concessions minières, la taxe sur les ventes des matières précieuses de production artisanale ; (vi) toutes autres taxes instituées par le pouvoir central et revenant en tout ou partie aux provinces en vertu de la loi ; et (vii) les taxes spécifiques à chaque province, qu'elles soient à caractère fiscal ou pour service rendu. Les recettes de participation comprennent, d'une part, les revenus des actions, c'est-à-dire les dividendes et, d'autre part, les revenus des placements tels que les dépôts, cautionnements et obligations.

**5.3.3** Comme indiqué au paragraphe 3.1.7, la constitution prévoit la formule de répartition des revenus sur une base de « 50%, 40% et 10% », avec 50 pourcent de revenus générés restant au niveau central, 40 pourcent de revenus à transférer aux provinces (sur la base des calculs faits « à la source ») et 10 pourcent des recettes sont à retenir au niveau central pour alimenter la caisse de péréquation. La répartition des ressources dépend cependant des modalités de perception et des modalités de rétrocession. Concernant les modalités de perception, quatre intervenants différents collectent les impôts en RDC: (i) l'Office des douanes et accises (l'OFIDA) est chargée de la gestion, du recouvrement et du contrôle des

droits de douane, de l'impôt sur le chiffre d'affaires, sur les importations et les accises ; (ii) la Direction générale des impôts (DGI) a en charge la gestion, le recouvrement, le contrôle des impôts cédulaires, de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICA), des impôts réels (impôt sur les propriétés bâties et non bâties, les véhicules, les concessions minières et d'hydrocarbures) ; (iii) la Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation (DGRAD) assume la gestion, le recouvrement et le contrôle des taxes et redevances diverses ; et (iv) les banques privées procèdent à l'encaissement de toutes les recettes. Les recettes « à caractère national » ne sont pas déterminées à l'avance, elles font l'objet d'une rétrocession représentant aujourd'hui 35 % des recettes encaissées après déduction des 10 % rétrocédées aux services d'assiette et à la DGRAD. Pour les redevances minières et forestières, 40% sont déjà ventilés à hauteur de 25% pour la province et 15% au profit de l'entité où se réalise l'exploitation.

5.3.4 Quant aux modalités de rétrocession, la constitution de 2006 ne fournit pas un cadre de mise en application du dispositif des 40% des rétrocessions à transférer au profit des provinces. Il en résulte de nombreuses interprétations, parfois contradictoires. Le fait que le pays ne dispose à ce jour d'aucune Institution qui puisse faire des arbitrages (la Cour Constitutionnelle n'est pas encore installée), rien n'oblige le gouvernement central à respecter les textes. Aussi, a-t-il effectivement réduit les transferts au premier semestre de 2007 en accordant à toutes les provinces un forfait de 6 à 7% des recettes à caractère national, au lieu des 20% généralement pratiqués avant les élections. L'effet combiné de l'absence d'un cadre juridique clair et des actions unilatérales de la part du gouvernement central a entraîné une crise de confiance entre les autorités centrales et les autorités provinciales. En réalité, la rétrocession est aléatoire, toujours inférieure tant aux montants dus qu'aux montants annoncés. Il semble que l'arbitraire préside les rétrocessions aux provinces, si bien que celles-ci sont fonction d'éléments non transparents et imprévisibles. Au-delà de la bataille des chiffres, il est patent que la situation n'est pas satisfaisante, ni suffisante. Les rétrocessions mensuelles dépendent, semble-t-il, de la situation de la trésorerie du pays, compte tenu des exigences de prudence recommandées par les bailleurs de fonds. Il est ainsi évident que ce contexte d'imprévisibilité des ressources n'est pas favorable à une saine procédure de planification et de programmation budgétaire.

5.3.5 Les rétrocessions quel que soit le débat qui les entoure, constituent et constitueront pour quelques années encore la principale ressource de la province, avec un apport moyen annuel de 717 francs congolais par habitant. Elles ont représenté, en moyenne, 67% des recettes totales de la province du Bas-Congo pour la période 2004-2007. L'examen des ressources propres de la province révèle que les recettes propres de la province ont représenté en moyenne 6% des recettes totales durant la période 2004-2007, montrant ainsi clairement le poids des rétrocessions. Dans ces conditions, le gouvernement court le risque de ne pas disposer des ressources nécessaires pour exécuter son programme. Plus généralement, le succès de la politique de décentralisation au Bas Congo dépend de la manière dont cette question fondamentale sera réglée.

**5.3.6 La faiblesse des capacités de gestion et de mobilisation des recettes :** Outre le manque de moyens, la province est caractérisée par la faiblesse des capacités de gestion, conséquence de la fragilité de l'Etat central qui ne dispose pas lui-même des capacités nécessaires. La faiblesse des capacités de gestion de la province résulte aussi du fait que jusqu'à la constitution de 2006, elle a fonctionné comme une entité déconcentrée de l'Etat central, sans ressources humaines propres. En outre, la procédure budgétaire, fondée sur une circulaire annuelle qui émane du Ministère du budget, avec le concours du Ministère de

l'intérieur, est devenue obsolète, sans qu'il n'y ait de nouveaux textes. En effet, jusqu'en juin 2006, il y avait un examen contradictoire au sein d'une commission réunissant des représentants de l'Etat et des EAD. Cette commission avait pour fonction de résoudre les discordances entre le budget de l'Etat et ceux des EAD. Ce texte qui fixait le taux de rétrocession, la répartition des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement, ainsi que la clé de répartition interne entre les entités sub-provinciales n'est plus de mise, car il ne tient pas compte des initiatives prises par les provinces dans ces domaines non encadrés encore par la loi. Par ailleurs, pour accroître ses ressources, le Bas Congo a mis en place son propre service de recettes. Elle a créé la Régie provinciale d'encadrement et de recouvrement des recettes (REPERE). Cette structure n'a pas seulement la charge de recouvrer les recettes dues à la province, mais aussi d'encadrer toutes les recettes collectées au niveau de la province, c'est-à-dire suivre, pour le compte de la province, les tâches exécutées par les services déconcentrés des régies financières de l'Etat. La REPERE qui a en charge les impôts cédés, les recettes fiscales et taxes administratives, les taxes spécifiques (taxes rémunératoires, taxes fiscales) et les recettes exceptionnelles vient accroître le nombre des interlocuteurs des contribuables, ce qui complique l'environnement des affaires et crée un conflit de compétences entre structures traditionnelles et structures provinciales.

**5.3.7 Le faible taux d'exécution budgétaire :** La procédure d'exécution budgétaire est en principe divisée en quatre étapes (engagement, liquidation, ordonnancement, paiement), elle n'est pas toujours appliquée. La procédure d'urgence semble prédominante, elle consiste pour faire face, dans les meilleurs délais, à des dépenses imprévues, à utiliser des décaissements anticipés, souvent en numéraire. L'urgence, souvent réelle, est de plus en plus invoquée et semble être devenue la règle. Cette situation traduit le fait que les procédures classiques sont inadaptées. En outre, tant les moyens humains que matériels sont largement insuffisants. Aussi l'exécution budgétaire est-elle devenue chaotique : les difficultés de trésorerie sont telles que l'exécution du budget n'a qu'un lointain rapport avec le budget « prévisionnel » et n'est exécuté, en moyenne, par exemple qu'à 27,80% en ce qui concerne les recettes rétrocédées.

5.3.8 Enfin, il importe de souligner que la version finale du DSCRP provincial a été validée en juin 2008, alors que le programme quinquennal du gouvernement date de mai 2007 et le DSCRP national qui est sensé résulter des DSCRP provinciaux a été finalisé en juillet 2007. Cet anachronisme dans le processus d'élaboration de la stratégie suggère que la démarche participative n'a pas été utilisée, sans compter que les différents programmes peuvent être incohérents sur certains points. Toutefois quelques actions en rapport avec l'approche participative ont été réalisées à une échelle très réduite grâce au Programme d'appui aux initiatives de développement communautaire (PAIDECO) de la Coopération technique belge (CTB) qui intervient dans huit provinces. Le PNUD et le FENU ont mis en place un sous-programme du Programme de bonne gouvernance dénommé Appui à la décentralisation et au développement local (PADDL) avec un budget total de 88 275 000 dollars EU qui n'est pour le moment financé qu'à hauteur de 21 975 000 dollars EU. Dans le cadre de ce projet, le FENU apporte son expérience dans la planification locale et le financement de la décentralisation. Divers bailleurs de fonds s'intéressent à ce projet.

## **5.4 Les principaux défis de la Province**

5.4.1 Le débat sur la « rétrocession » est capital en raison de ses implications financières, économiques et politiques pour la province. Le gouverneur de province, à l'instar des autres gouverneurs, a revendiqué la rétrocession, dès l'année budgétaire 2007, des recettes fiscales



attribuées à la province par la constitution. A cette exigence, le gouvernement central a répondu qu'il était impossible d'appliquer la rétrocession sans accomplir un certain nombre de préalables, notamment une loi-cadre sur la décentralisation et l'adoption des mesures d'application. Au delà de ces pré-requis législatifs, le gouvernement central a fait valoir que l'application immédiate, et sans correctifs, de la règle des 40% aboutirait à des aberrations et à des inégalités importantes entre les provinces. Une part substantielle des recettes fiscales est, en effet, générée par le transit des marchandises et par des droits d'exportation, ce qui concentre géographiquement leur perception dans les points de passage obligés que sont, notamment, le port de Matadi et le poste frontière de Kasumbalesa au Katanga. Si une solution satisfaisante n'est pas apportée à la question des rétrocessions, la décentralisation va décevoir les immenses espoirs qu'elle a suscités, ce qui pourrait, de nouveau, exacerber les tensions politiques.

5.4.2 En principe, il y avait donc une coordination et une cohérence entre le budget de l'Etat et celui des structures inférieures. Désormais le budget, préparé par le gouverneur, est voté par l'assemblée nouvellement élue dans des conditions de faibles capacités techniques des services financiers. Certains budgets s'apparentent plus à des devis qu'à des documents de prévision et d'autorisation et manquent parfois de réalisme et de rigueur. En outre, les documents d'exécution budgétaire sont rarement disponibles, ce qui signifie que l'obligation de rendre compte n'est pas toujours respectée. Dans les cas où les documents sont disponibles, il apparaît clairement que les taux de réalisation des prévisions sont faibles, ce qui traduit de graves insuffisances dans la programmation des recettes et des dépenses. Si les collectivités locales du Bas Congo ont pour ambition de relancer l'économie locale dans le cadre de la nouvelle décentralisation, elles devront commencer par être crédibles en développant des capacités de planification et de programmation budgétaire, tout en respectant l'obligation de rendre compte.

5.4.3 Compte tenu de la faiblesse des ressources locales (moyens humains, moyens techniques, dispositif légal inachevé,...), la réussite du processus de décentralisation nécessite une masse critique de capacités techniques et managériales à tous les niveaux et dans toutes les structures, afin de pouvoir concevoir et mettre en œuvre les textes d'application, préparer les référentiels de planification et de budgétisation et faciliter la mise en œuvre des compétences transférées. Dans cette perspective, un programme de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation et des structures de formation décentralisées au niveau de la province doit être élaboré pour accompagner la mise en place des ETD.

## **VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

### **6.1 Conclusion**

6.1.1 Pour assurer l'unité du pays dans sa diversité et mettre fin aux conflits, la RDC a adopté par référendum, une nouvelle constitution qui a clairement opté pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires locales. Cette constitution traduit une vision consensuelle des principales forces politiques dans le mode de gestion des affaires publiques du pays : il s'agit de consolider l'unité nationale et créer des centres d'impulsion et de développement à la base, afin que le pays puisse amorcer un véritable processus de développement et réduire significativement la pauvreté dont le taux excède 70%. La présente étude vise à aider le Gouvernement provincial du Bas Congo à mettre en œuvre son programme quinquennal 2007-2011 par l'identification des forces et des contraintes du processus de décentralisation. A cette fin, compte tenu de la complexité et de l'étendue du sujet, elle pourrait être suivie

d'autres études centrées sur d'autres questions identifiées dans la présente étude.

6.1.2 Pour que le Gouvernement provincial puisse créer les conditions à même d'accélérer la croissance économique, seule solution pour lutter contre la pauvreté, il devra, dans le sens des recommandations ci-dessous, renforcer les capacités de gestion et de planification de la province, améliorer son cadre de mobilisation des ressources locales, promouvoir une plus grande intégration des ses activités dans les secteurs primaires (agriculture, pêche...), secondaire (artisanat, transformation des produits locaux,...) et tertiaire (commerce, transport, prestations de services en général), et accroître la synergie du secteur privé et des pouvoirs publics locaux dans la valorisation des potentialités de la province.

## **6.2 Recommandations**

### **6.2.1 Au Gouvernement central**

#### Court terme

- (i) Faire appliquer le dispositif légal de la mise en œuvre de la décentralisation;
- (ii) combler le vide juridique en mettant en place les nouvelles institutions judiciaires prévues par la constitution (Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour Constitutionnelle)
- (iii) parachever la réforme de la fonction publique (révision du statut du personnel, réaffectation du personnel pour les provinces et les ETD;
- (iv) créer la Caisse de péréquation
- (v) étudier les possibilités de partenariat public/privé dans la fourniture d'infrastructures et de services publics dans les provinces.

### **6.2.2 Au Gouvernement du Bas Congo**

#### Court terme

- (i) préparer une large campagne de communication, afin de vulgariser auprès des opérateurs économiques leurs droits et leurs devoirs;
- (ii) mettre en place les ETD et les faire fonctionner sur la base des principes qui régissent la décentralisation;
- (iii) créer, avec le concours de l'Etat, un guichet unique pour assurer la promotion des investissements;
- (iv) entreprendre les études nécessaires pour la création d'une banque de développement en province, d'une banque du crédit immobilier en province, d'un office provincial du logement et d'un fonds de développement agricole ;
- (v) promouvoir les coopératives d'épargne et de crédit;
- (vi) renforcer l'administration fiscale, afin de procéder au recouvrement effectif de tous les impôts et taxes relevant de la nomenclature figurant dans les textes légaux et réglementaires en vigueur;
- (vii) étudier les mécanismes de fiscalisation du secteur informel ;
- (viii) actualiser les études de faisabilité du projet de la zone franche d'Inga (ZOFI);

- (ix) réhabiliter la liaison ferroviaire Matadi-Kinshasa.

Moyen et long termes

- mener une réforme du droit foncier traditionnel.

**6.2.3 Aux partenaires techniques et financiers**

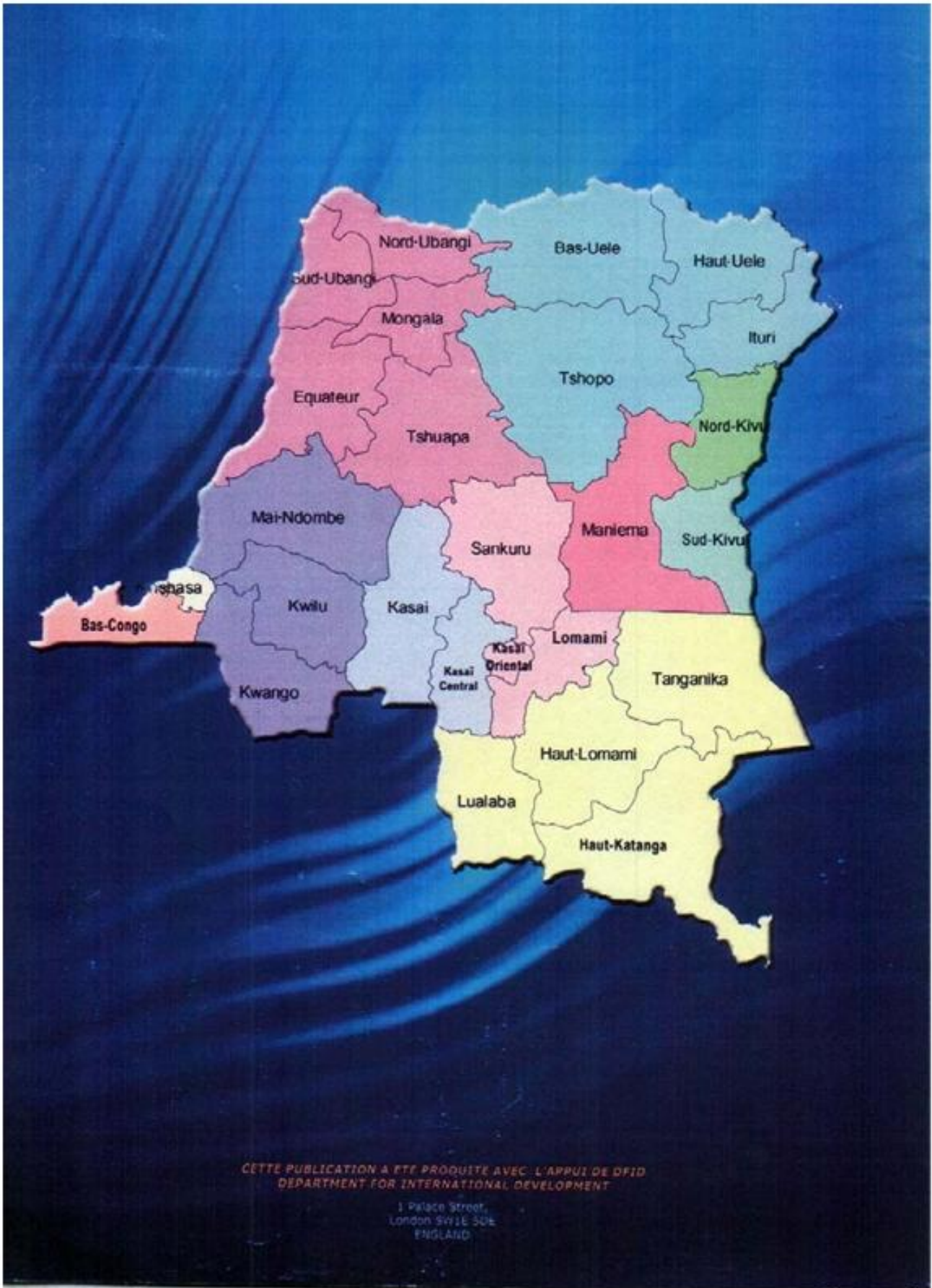
Court et moyen termes

- (i) mener les études pour la création du guichet unique pour assurer la promotion des investissements;
- (ii) renforcer les capacités des antennes provinciales de l'Institut national des statistiques (INS) et du Service national des statistiques agricoles (SNSA);
- (iii) aider le Bas Congo à assurer la promotion des activités minières par l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation des investisseurs potentiels;
- (iv) renforcer les capacités de l'administration fiscale;
- (v) aider le Bas Congo à étudier les mécanismes de fiscalisation du secteur informel ;
- (vi) participer à l'actualisation des études de faisabilité du projet de la zone franche d'Inga (ZOFI);
- (vii) étudier les possibilités de partenariat public/privé dans la fourniture d'infrastructures et de services publics dans les provinces;
- (viii) assurer la promotion de l'enseignement technique et professionnel.

Moyen et long termes

- contribuer à la mise en œuvre de la réforme du droit foncier traditionnel.

Carte administrative de la RDC



## Bas-Congo : dépenses budgétaires détaillées 2007

*Bas Congo dépenses budgétaires 2007*

DETTE PUBLIQUE EN CAPITAL		
<b>1. Dette intérieure</b>	<b>259 569 268</b>	<b>3,03%</b>
Arriérés sur dépenses du personnel en monnaie nationale	98 409 168	1,15%
Fournisseurs des biens et prestations	107 007 100	1,25%
Entrepreneurs des travaux publics	60 153 000	0,70%
Arriérés sur condamnations judiciaires et indemnisations	-	0,00%
<b>2. Frais financiers</b>	<b>9 463 389</b>	<b>0,11%</b>
Commissions bancaires	9 463 389	0,11%
<b>3. Dépenses du personnel</b>	<b>2 201 540 532</b>	<b>25,71%</b>
Traitement de base du personnel permanent	1 297 157 290	15,15%
Traitement de base du personnel contractuel	119 593 000	1,40%
Primes et indemnités	257 667 030	3,01%
Indemnité de logement	170 078 500	1,99%
Indemnités de transport	140 873 320	1,64%
Primes, gratifications et indemnités non permanente (motivation)	61 670 301	0,72%
Indemnités de rapatriement, mutation et d'installation	39 760 761	0,46%
Indemnités de sorties	54 735 200	0,64%
Indemnité kilométriques	60 005 100	0,70%
<b>4. Biens et matériels</b>	<b>532 904 416</b>	<b>6,22%</b>
Fouritures et petits matériels de bureau	23 419 700	0,27%
Livres, abonnement et bibliothèque	23 540 400	0,27%
Articles et produits d'entretien divers	15 252 959	0,18%
Pièces de rechange pour moyens roulants	41 862 584	0,49%
Pièces de rechange pour autres équipements	10 860 000	0,13%
Carburants et lubrifiants, bois de chauffage	246 554 510	2,88%
Semences	-	0,00%
alimentation	144 762 663	1,69%
Tissus (drapeau, tapis et rideaux)	10 559 500	0,12%
Habillement	16 092 100	0,19%
<b>5. Dépenses de prestation</b>	<b>2 092 612 601</b>	<b>24,44%</b>
Communication et télécommunications	135 240 100	1,58%
Postes et correspondance	1 883 305	0,02%
Eau	-	0,00%
Electricité	-	0,00%
Impression, réduction, reliure, conservation	17 157 400	0,20%
Titres de voyage à l'intérieur	86 007 090	1,00%
Titres de voyage à l'extérieur	4 499 460	0,05%
Affrètements et location de moyens de transport	63 587 165	0,74%
Frais de transport pour course de service	15 393 600	0,18%
Location immobilière	-	0,00%
Frais d'hébergement	281 660 637	3,29%
Location d'équipements et de matériels	27 745 000	0,32%
Entretien et réparation de mobiliers et matériels de bureau	3 085 340	0,04%
Entretien et réparation d'équipements généraux	24 219 330	0,28%
Autres soins et protection de l'environnement	13 229 500	0,15%
Entretien, réparation et décoration d'édifices	10 574 663	0,12%
Entretien de routes, d'ouvrages hydrauliques, aéroports	16 500 000	0,19%
Frais de mission à l'intérieur	206 133 169	2,41%
Frais de mission à l'extérieur	16 922 820	0,20%
Frais secrets de recherche	1 104 933 207	12,90%
<b>7. Construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrage et édifice acquisition immobilière (B)</b>	<b>98 731 905</b>	<b>1,15%</b>
Acquisition d'équipements médico-chirurgicaux	24 400 325	0,28%
Acquisition d'équipements éducatif, culturel, et sportif	39 575 000	0,46%
Acquisition agro-sylvo-pastorales et industriels	-	0,00%
Acquisition d'équipements de construction	21 415 000	0,25%
Acquisition autres équipements de transport	-	0,00%
Acquisition d'équipements de communication radio-TV (RTNC/B-C)	8 087 580	0,09%
Contrat d'études	1 500 000	0,02%
Suivi et évaluation	3 754 000	0,04%
<b>8. Construction d'édifice et d'immeubles</b>	<b>614 041 323</b>	<b>7,17%</b>
Construction d'édifice et immeubles	45 478 620	0,53%
Construction d'ouvrages et hydrauliques	19 258 000	0,22%
Construction des lignes électriques	-	0,00%
Construction diverses	4 498 000	0,05%
Réhabilitation, réfection, et addition d'ouvrages et d'édifices	188 619 713	2,20%
Réhabilitation, réparation des routes, pistes, rails, ponts et ports	338 936 960	3,96%
Réfection des lignes électriques, téléphoniques et télégraphiques	17 230 030	0,20%
Acquisition des bâtiments	-	0,00%
<b>TOTAL 7B+8</b>	<b>712 773 228</b>	<b>8,32%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>8 563 836 545</b>	<b>100,00%</b>



## Comparaison des dépenses de fonctionnement des provinces

COMPARAISON DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT (valeur absolue en millions de Francs congolais, Per Capita en Francs congolais)													
Province	Population	2004			2005			2006			Moyenne		
		Valeur absolue	Per Capita	TE	Valeur absolue	Per Capita	TE	Valeur absolue	Per Capita	TE	Valeur absolue	Per Capita	
KINSHASA	7 500 001	446	59	24,0%	117	16	2,4%	4 325	577	82,3%	1 629	217	36,2%
BAS CONGO	2 835 000	433	153	16,6%	2 321	819	73,2%	10 986	3 875	176,1%	4 580	1 616	88,6%
BADUNDU	5 201 000	126	24	32,4%	200	38	38,0%	651	125	42,9%	326	63	37,8%
EQUATEUR	7 391 082	18	2	4,9%	172	23	43,7%	87	12	7,1%	92	12	18,6%
PROVINCE ORIENTAL	5 566 000	95	17	15,6%	102	18	10,7%	675	121	44,8%	291	52	23,7%
NORD KIVU	3 564 434	117	33	12,7%	198	56	18,6%	527	148	34,5%	281	79	21,9%
MANIEMA	1 246 787	120	96	50,4%	777	623	294,3%	370	297	75,5%	422	339	140,1%
SUD KIVU	2 837 779	664	234	131,1%	101	36	11,5%	631	222	51,2%	465	164	64,6%
KATANGA	8 167 240	834	102	40,6%	365	45	14,5%	2 883	353	78,4%	1 361	167	44,5%
KASAI OCCIDENTAL	3 337 000	333	100	31,1%	9 153	2 743	786,7%	399	120	27,4%	3 295	987	281,7%
KASAI ORIENTAL	3 830 000	81	21	6,6%	530	138	36,4%	606	158	27,4%	406	106	23,5%
<b>TOTAL provinces</b>	<b>51 476 323</b>	<b>3 267</b>	<b>63</b>	<b>33,3%</b>	<b>14 036</b>	<b>273</b>	<b>120,9%</b>	<b>22 140</b>	<b>430</b>	<b>58,9%</b>	<b>13 148</b>	<b>255</b>	<b>71,0%</b>

Etat

Province/Etat

Sources: - Population/ wikipédia

- Calcul de l'auteur à partir des données de la DPSB

**Liste des personnes et organismes rencontrés**

Adolphe Muzito :	Ministre du Budget
André Shikayi :	Unité de Pilotage du Processus DSCR
Brian Ames :	FMI
César Lubamba Nginbi :	Vice Ministre des Finances
David Kuku Di Mayeye :	Ministre des Finances du Bas Congo
Dieudonné E.N. Manu :	Comité technique de suivi des Réformes
Dieudonné Lokadi Moga :	DGI
Elongo Ongona :	Directeur Général DGRAD
Jeroen Willems :	Commission Européenne
Lutombo Amani:	DGRAD Bas Congo
Makolo Jibikilay :	Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation
Maud Ropars :	Monuc
Mosango E. Lolo :	DGI Bas Congo
Ngolé Georges :	Ministère de l'Intérieur
Paul Lambertes :	CTB
René Kalala Masimango :	OFIDA Bas Congo
Roger S. Runika :	Comité Technique de Suivi des Réformes
Stéphane Muninda :	Banque Mondiale
Teressa Polara :	Commission Européenne



**LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES**

1. Constitution de 2006
2. Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté, juillet 2006
3. Programme du gouvernement provincial, Province du Bas-Congo, mai 2007
4. Rapport d'exécution du budget 2007, Province du Bas-Congo, mars 2008
5. Projet de Lettre du Ministre de l'intérieur relative aux mesures transitoires de gestion des finances publiques et des ressources humaines en provinces
6. Proposition de loi portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des gouverneurs de province, juillet 2008
7. Projet de loi organique portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, juillet 2008
8. Circulaire ministérielle du 2 février 2002 relative au mode de paiement des dettes envers l'Etat
9. Les dynamiques de la décentralisation en RDC par N. Yambayamba Shuku, consultant, septembre 2005
10. Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces
11. Arrêté provincial portant création de « REPERE », juillet 2007
12. La décentralisation au service de la paix, du développement et de l'unité nationale, PNUD, RDC
13. Chaines des dépenses, Province du Bas-Congo, septembre 2008
14. Mécanisme de répartition des recettes à caractère national entre les provinces
15. Décentralisation en RDC : occasions et risques, Banque mondiale et Commission européenne, janvier 2008
16. Décentralisation en RDC : note sur la décentralisation des ressources humaines, Banque mondiale et Commission européenne, janvier 2008
17. Décentralisation en RDC : note sur la décentralisation fiscale, Banque mondiale et Commission européenne, janvier 2008
18. Programme de bonne gouvernance : appui à la décentralisation et au développement local (2008-2012), PNUD, RDC
19. Province du Bas-Congo : budget 2007
20. La mobilisation des ressources propres locales en Afrique, UNDESA, juin 2007