

Commission « Décentralisation et Gouvernance
locale »

Assemblée générale de l'Association des Villes et
Communes de la RDC

Atelier thématique :

« Décentralisation et Gouvernance locale dans les
villes francophones :

*échanger ses expériences pour un partage des
bonnes pratiques »*

Kinshasa, 11 – 12 mars 2013



Rapport d'ateliers

Rapport de l'atelier n° 1 : « les relations entre l'Etat et les collectivités locales »

- Exposé : « Les relations entre l'Etat et les collectivités locales : La tutelle administrative et le financement des communes en Région wallonne », Mme Monjia Tanazefti, Chargée des relations extérieures, Ville de Liège

Mme Tanazefti a présenté l'expérience de la Ville de Liège dans le domaine des relations entre la Région wallonne et les collectivités locales. Trois points principaux ont été développés :

1. La répartition des compétences entre les niveaux de pouvoir (Etat fédéral, Régions, Communautés et communes).
2. La tutelle administrative telle qu'elle est exercée en Région wallonne ainsi que son évolution.
3. Le financement et les outils d'accompagnement et d'appui aux communes.

La Constitution et la loi établissent les compétences réservées au gouvernement central, aux entités fédérées et aux entités décentralisées. Ces dernières jouissent d'une personnalité juridique propre et distincte de l'Etat central et de diverses formes d'autonomie (organique, de gestion, budgétaire, en matière de gestion des ressources humaines, notamment). Un contrôle de tutelle s'exerce sur les actes des entités décentralisées.

Chacun des mécanismes de tutelle a été présenté :

- La tutelle ordinaire et la tutelle spécifique.
- La mécanismes de tutelle préalable et *a posteriori*.
- La tutelle obligatoire et la tutelle facultative.

L'évolution de la tutelle ordinaire en Région wallonne depuis le décret de 2007 a ensuite été expliquée et une innovation a été mise en évidence : l'e-tutelle. Ce projet-pilote vise à simplifier les démarches administratives des pouvoirs locaux en consacrant l'informatisation et la dématérialisation de l'exercice de la tutelle.

Le financement des communes wallonnes et leurs principaux postes de dépenses ont ensuite été expliqués aux participants. Les principaux flux financiers sont :

- Les dotations : l'ensemble des transferts financiers non affectés.

- Les subsides : l'autorité régionale incite ainsi positivement les communes à s'inscrire dans telle ou telle politique précise qu'elle entend privilégier (subsides divers en matière environnementale, en aménagement du territoire, subsides à la rénovation du patrimoine, subsides en personnel, subsides pour la sécurité, pour le logement, etc.).

Les outils d'accompagnement des communes ont enfin été illustrés par l'exemple du Centre Régional d'Aide aux Communes (CRAC), un Organisme d'Intérêt Public créé au sein de la Région wallonne pour répondre aux objectifs suivants :

- Apporter une solution structurelle à la problématique des déficits de trésorerie des Communes au moyen du Compte Régional pour l'Aide aux Communes ;
- Contribuer par une mission d'accompagnement et de conseils en matière de gestion financière à l'équilibre budgétaire durable des Pouvoirs locaux.

Les débats ont porté principalement :

- sur des précisions relatives aux mécanismes de transfert de fonds entre la Région et les communes, sur le concept de compétence résiduelle ;
- sur la nature des autorités de tutelle ;
- sur les différences entre contrôle de tutelle et contrôle juridictionnel ainsi que ;
- sur les retards du processus de décentralisation en RDC, en particulier dans le domaine des transferts de ressources et du cadre légal et réglementaire.

En conclusion, les participants ont souligné qu'il convient de lutter contre les déséquilibres qui persistent dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales. En particulier, ils ont insisté sur l'importance d'améliorer l'effectivité des transferts de compétences et de ressources et de lutter contre les attitudes de défiance réciproque par la mise en œuvre de pratiques propices au renforcement de relations collaboratives et respectueuses des prérogatives des différents niveaux de gouvernance.

Rapport de l'atelier n° 2 : « les finances publiques locales »

- Premier exposé : « La modernisation de la gestion financière », M. Roland Bouiti-Viaudo, Député-Maire de la ville de Pointe Noire ou son représentant.
- Deuxième exposé : « Collecte de l'impôt foncier urbain, expériences de la Ville de Kinshasa », M. Emmanuel Matadi Lukula, Coordonnateur de la Cellule financière et fiscale, Ville de Kinshasa.

Le premier orateur a montré que la Ville de Pointe Noire était confrontée à une inadéquation entre ses ressources et les charges auxquelles elle devait faire face. Comme remèdes à cette situation, elle a mis en place des outils qui ont permis de maximiser les recettes locales. Il s'agit :

1. du registre foncier urbain (RFU) ;
2. du système d'informations géographiques (SIG) ;
3. de l'adressage (et toponymie).

Le RFU a permis à la ville de Pointe Noire de se doter d'une meilleure capacité de gestion grâce à la production d'une banque de données alphanumériques reprenant 59 098 parcelles.

Le projet d'adressage s'est déroulé en deux phases et a été appuyé par un financement de 413 000 euros pour la première et un cofinancement UE/AIMF de 1,5 millions d'euros pour la seconde.

Les objectifs de ce projet étaient :

- de disposer d'une banque urbaine de données fiscales et foncières fiable pour la mobilisation des ressources fiscales et la planification.
- La modernisation de la gestion financière grâce à l'utilisation du logiciel Simba (gestion budgétaire et comptable).

Le deuxième orateur a introduit son intervention par un historique de la politique fiscale en République démocratique du Congo. Il a souligné la forte dépendance, à l'époque du Zaïre, liée aux recettes de la Gécamines (de 50 à 30 % des recettes totales). Cette situation a réduit l'attention portée aux autres secteurs économiques du pays susceptibles de produire des ressources fiscales. Le caractère contraignant de l'impôt a été longtemps non effectif.

Comme remède au non paiement de l'impôt, le Gouvernement provincial de Kinshasa a créé la Direction générale des recettes de Kinshasa (DGRK), chargée d'exécuter les opérations de collecte des impôts et taxes dûs à la Ville de Kinshasa, opérations autrefois réalisées par les services de l'Etat central. Concernant l'impôt foncier, une commission de suivi a été mise en place pour réfléchir aux voies et moyens nécessaires afin de maximaliser les recettes. En effet, sur un potentiel de 500 000 parcelles, seuls 4 000 contribuables payaient l'impôt foncier. Une campagne de sensibilisation a été lancée, avec l'appui technique et matériel du programme d'appui au démarrage de la décentralisation (PA2D) de l'UE. Un atelier de renforcement des capacités techniques des Bourgmestres et des chefs de quartier dans le domaine fiscal leur a permis de mener une campagne de sensibilisation « porte à porte », avec les experts de la DGRK. Un support audiovisuel a également été conçu (« Tofuta Mpaku », « payons l'impôt »).

Plusieurs objectifs ont été atteints. Sur le plan du civisme fiscal, une amélioration est constatée. Les contribuables de la commune de Kimbanseke sont ainsi passés de 59 en 2011 à 3 540 en 2012. Sur le plan financier, 6,9 milliards de francs congolais sont attendus pour l'impôt foncier grâce à l'application d'un forfait pour certaines catégories de la population. Sur le plan administratif, un recueil des propriétés foncières, rue par rue, a été produit. Il servira de support pour l'élaboration d'un répertoire des contribuables.

A la suite des interventions, les débats ont porté essentiellement sur :

- l'importance des financements extérieurs pour réaliser un projet d'adressage et les démarches nécessaires à leur obtention ;
- la nécessité de disposer d'un outil informatique urbain efficace pour améliorer la récolte des taxes et impôts à partir de données fiables ;
- les expériences comparatives du Cameroun et de la Côte d'Ivoire dans le domaine foncier, deux pays ayant rencontré des problèmes de financement dans cette matière.

En conclusion, les participants ont insisté sur deux objectifs prioritaires : la sécurisation et l'augmentation des recettes. Ils ont mis en avant l'importance de développer une vision et une volonté politique afin de mobiliser des ressources autonomes permettant d'avancer sur des dossiers stratégiques et prioritaires (par exemple, l'adressage) et de revendiquer de manière coordonnée le transfert effectif des compétences et des moyens tout en utilisant l'appui des partenaires techniques et financiers comme levier pour favoriser un changement structurel et durable.

Rapport de l'atelier n° 3 : « l'intercommunalité ou la Communauté urbaine »

- Exposé : « L'intercommunalité en Côte d'Ivoire », M. Jean-Baptiste Ake, secrétaire permanent de l'UVICOCI.

L'intervention a proposé un aperçu historique des intercommunales ivoiriennes, une présentation du cadre légal pour la création des associations et regroupements de communes en Côte d'Ivoire ainsi qu'une présentation de l'Intercommunale Bingerville-Anyama-Songon (IBAS), du projet UVICOCI/UE de développement de l'Intercommunalité en Côte d'Ivoire et de la Communauté Urbaine d'Abidjan (CUA).

Depuis quelques années, on constate une volonté réelle des Maires à mutualiser leurs efforts, dans un esprit de solidarité agissante, en vue de parvenir à l'harmonisation des actions de développement dans une même sphère géographique regroupant deux à trois petites entités communales. Les intercommunales en Côte d'Ivoire sont dans leur phase d'expérimentation, mais connaissent un véritable engouement chez les élus locaux et un encouragement de la tutelle. Ce sont des Etablissements publics à vocations multiples, créés dans l'objectif de lutter contre la pauvreté et d'assurer l'autonomie des collectivités locales.

Les critères principaux pour la création d'intercommunales sont :

- Le rapprochement géographique. Elles ont une limite territoriale commune et appartiennent toutes à une même sphère géographique.
- Le nombre de communes étant au moins de deux. Ces communes sont généralement de petite taille (10 000 à 20 000 habitants) sauf celles d'Abidjan.
- Le partage d'une ou plusieurs préoccupations en matière de développement local. Les communes se retrouvent autour d'un ou de plusieurs objets d'intérêts communs.

Parvenir au vivre ensemble constitue un défi pour l'intercommunalité. La Côte d'Ivoire sortant d'une crise sans précédent, il était donc primordial de renouer avec la paix et la cohésion sociale. Les communes peuvent être cet instrument de rapprochement entre les populations afin de parvenir à l'union et au vivre ensemble par des actions de développement autour d'un objet d'intérêt commun.

Plusieurs difficultés ont été rencontrées. Elles tiennent à la traduction des textes (statut et règlement intérieur) en langue vernaculaire et au changement récurrent du calendrier électoral ; d'où quelques hésitations des Maires à se lancer dans cette expérience.

Parmi les opportunités, il faut souligner :

- l'intérêt majeur que manifeste le gouvernement ivoirien envers les collectivités locales, par la volonté d'accroître son effectif est une opportunité à saisir ;
- la volonté des Maires souvent exprimée de mutualiser leurs efforts, surtout pendant la crise ;
- les recommandations faites par les partenaires au développement qui encouragent les collectivités à créer des établissements publics de coopération intercommunale.

Les débats ont porté essentiellement sur :

- la nature juridique des intercommunales ;

- la méfiance qui peut exister entre les partenaires potentiels et qui peut donc nuire à la mise en place durable de collaborations intercommunales et sur les moyens de surmonter cet obstacle.

En conclusion, les difficultés liées au financement des collectivités locales ainsi que la nécessité de rassembler différents acteurs (y compris la société civile) autour d'objectifs partagés plaident pour le développement de l'intercommunalité pour certaines matières spécifiques. Les intercommunales sont des leviers importants pour mener des actions de plaidoyer et défendre l'intérêt de ses membres. Elles impliquent de développer une vision politique partagée.

Rapport de l'atelier n° 4 : « La gestion axée sur les résultats »

- Exposé : « La Gestion axée sur les résultats : l'expérience de la Ville de Douala », M. Ntomè Ntomè, Délégué du Gouvernement, Ville de Douala.

Le Maire de la Ville de Douala a partagé l'expérience de sa ville en mettant l'accent sur le contexte local.

Douala est la porte d'entrée du Cameroun et a ressenti fortement les effets de la crise économique, accentués par les programmes d'ajustement structurel. La ville est caractérisée par une faiblesse des capacités des ressources humaines, une résistance au changement dans les administrations, une rétention des ressources locales et enfin des lourdeurs et complexités dans les procédures de passation des marchés publics. Une telle situation a conduit les autorités locales à initier des mesures nouvelles sous-tendues par une forte volonté politique. Parmi celles-ci :

- une contractualisation entre l'Etat et la collectivité locale ;
- la signature d'un contrat de ville ;
- le renforcement des capacités institutionnelles et des instruments de mobilisation des ressources.

Les résultats sont considérés comme probants de la part des autorités. Au plan interne, il faut signaler :

- une forte intégration des élus dans le suivi du budget ;
- une gestion plus rigoureuse du budget qui fait l'objet d'une évaluation ;
- une sécurisation et augmentation des recettes ;
- une amélioration du dialogue citoyen et institutionnel ;
- un renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale par une internationalisation des projets à financement extérieur à travers la création d'une cellule de gestion des financements qui s'est intégrée progressivement dans le dispositif municipal ;
- un sentiment de redevabilité accru.

Au plan externe, il faut signaler :

- des emplois créés selon la méthode des travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) ;
- une consolidation de l'économie locale par le biais de l'investissement public ;
- une amélioration de la mobilité et un désenclavement ;
- une amélioration de la capacité des entreprises du fait des investissements qui leur ont été confiés.

Dans sa conclusion, l'intervenant a considéré que la GAR doit être comprise comme un moyen d'atteindre un niveau élevé de bonne gouvernance locale. De plus, ce

mode de gestion met en confiance les investisseurs et améliore l'attractivité du territoire. Enfin, il indique que la GAR constitue un système qui recherche la performance mais qui implique toutefois des prérequis, notamment l'existence d'instruments de gestion et une stratégie de développement basée sur la planification.

Lors du débat, les participants ont soulevé les éléments suivants :

- la conjonction des acteurs doit donner lieu à une complémentarité donc une action collégiale. En somme, il s'agit d'une gouvernance partagée qu'il faut promouvoir ;
- la GAR demande des moyens et ceux-ci sont à rechercher auprès de l'Etat qui n'est souvent pas enclin à les donner. Il faut donc trouver les moyens d'en disposer ;
- la volonté politique est nécessaire et qu'elle implique que les acteurs dialoguent et se mettent d'accord ;
- les outils de planification sont indispensables de même que la nécessité de fixer des objectifs clairs.

En conclusion, pour une gestion axée sur les résultats réussie, les participants ont mis en avant les impératifs suivants :

- gérer autrement et plus efficacement ;
- exprimer une forte volonté politique ;
- adopter une dynamique de changement ;
- se doter d'instruments de pilotage et d'outils de mise en œuvre des actions.

Rapport de l'atelier n° 5 : « La gestion participative »

- Premier exposé : « Capitalisation des dynamiques de gestion participative : l'expérience de Saint-Louis », M. Cheikh Bamba Dieye, Ministre-Maire de Saint-Louis, Président de la Commission « Décentralisation et Gouvernance locale ».
- Deuxième exposé : « Décentralisation municipale et gestion participative : l'expérience de la réhabilitation et de l'entretien des infrastructures de la municipalité de Bujumbura », M. Saidi Juma, Maire de la ville de Bujumbura.

La première intervention, sur l'expérience de Saint-Louis, a mis en évidence un certain nombre d'enjeux liés à la gouvernance locale et à la gestion participative dans le contexte de la décentralisation.

Le Ministre-Maire souligne que dans un contexte caractérisé par l'émergence d'une nouvelle culture de développement, les acteurs doivent agir au quotidien pour améliorer les conditions de vie des populations en actionnant deux leviers pour venir à bout de ces différents problèmes rencontrés : la démocratie de représentation et la démocratie de participation.

Dans la Ville de Saint-Louis, les problèmes majeurs ont été résumés par les éléments suivants :

- un déficit infrastructurel important ;
- des aménagements et des infrastructures urbaines en déphasage avec les ambitions d'une ville qui veut être une métropole à l'horizon 2030 ;
- des équipements sociaux de base encore en-deçà des besoins réels de la Ville ;

- une faible capacité à valoriser les réserves foncières dans une dynamique de promotion des logements sociaux et d'attractivité des investissements privés ;
- une politique environnementale rendue plus difficile du fait des effets adverses des changements climatiques auxquels la Ville est confrontée surtout sur le littoral.

L'orateur a ensuite relevé les différentes solutions envisagées pour solutionner ces problèmes. La Ville de Saint-Louis a mis en place des comités de délégués nommés par le Maire sur la base de critères rigoureux définis pour garantir une bonne collaboration entre les institutions composées d'élus, des délégués nommés par le maire et les Chef de blocs (quartiers).

La recherche de l'adhésion de toute la population aux initiatives prises et exécutées par les différents Maires qui se sont succédés est également au centre des préoccupations. Cette adhésion est essentielle pour solutionner les problèmes du quartier et anticiper certains problèmes cruciaux dûs notamment à l'érosion côtière et à l'assainissement. Ces initiatives ne sont possibles que lorsqu'il y a un fort engagement politique de l'autorité, couplé à une gestion transparente. La redevabilité doit être la règle et non l'exception.

Lors de la deuxième intervention, le Maire de Bujumbura a présenté les problèmes principaux rencontrés dans sa ville, en particulier :

- la dégradation des infrastructures communautaires de la capitale ;
- l'exode rural ;
- les érosions dues au relief accidenté occasionnant de fort ruissellement ;
- les infrastructures manquantes en matière d'évacuation des déchets et d'écoulement des eaux ;
- les difficultés de circulation des personnes et de leurs biens.

En vue d'apporter des solutions appropriées à ces préoccupations, la Ville de Bujumbura a initié une série d'actions pilotées portées par l'Agence burundaise de travaux d'intérêts publics (ABUTIP), avec la participation financière des quartiers à hauteur de 5 % du coût total des structures à réhabiliter.

L'approche participative a permis de faire collaborer aux projets les populations concernées par la solution proposée. Elle a facilité le cofinancement des travaux.

Cette approche a déjà conduit à des résultats appréciables :

- 7,6 milliards de francs burundais ont été mobilisés par les quartiers ;
- 267 km de routes ont été pavés ;
- les travaux de réhabilitation des routes et de réalisation des projets communautaires ont permis de construire des écoles, des centres de santé, des marchés publics ;
- les travaux de développement communautaire se poursuivent chaque samedi ;
- les relations sociales jadis rompues se sont recréées et tendent à se stabiliser durablement.

La pérennisation de tous ces résultats semble assurée par les travaux de développement communautaire, les contributions financières de la population, des évaluations trimestrielles des travaux, ainsi qu'un engagement fort de l'autorité. Toutefois, les structures de gestion locale nécessitent encore un grand effort de renforcement de leurs capacités afin d'accroître leur efficacité.

Lors du débat, les participants ont soulevé des préoccupations portant sur les points suivants :

- les relations existantes entre les élus locaux, les délégués de quartiers, nommés et les chefs de blocs qui gèrent la plus petite subdivision territoriale ;
- la prise en charge des comités locaux de quartiers et leur fonctionnement au côté des organes élus ;
- la manière dont ces expériences réussies peuvent être capitalisées dans d'autres villes ;
- les outils utilisés par les ville de Saint-Louis et Bujumbura pour assurer une adhésion populaire à ses projets (y compris le déplacement d'un certain nombre d'habitants du littoral vers les terres fermes à Saint-Louis et la participation des quartiers au financement des projets à Bujumbura) ;
- la réhabilitation et l'entretien des routes qui se pose avec acuité dans les villes et grandes agglomérations ;
- la gestion de la voirie urbaine en fonction des différents acteurs compétents (routes nationales, d'intérêt provincial et d'intérêt local).

En conclusion, les participants observent qu'un lien fort existe et doit être maintenu entre la gestion axée sur le résultat et la participation citoyenne. Il faut donc à la fois rassurer les populations, affirmer une grande volonté politique et faire preuve d'une grande capacité de management. Enfin, la redevabilité et la transparence sont nécessaires pour consolider cette dynamique car l'adhésion dépend toujours à la fois de la qualité de l'information et des services offerts à la population.

Liège, le 19 mars 2013

Coordination des rapports d'ateliers

Geoffroy Matagne, Université de Liège, CAPAC

Rapports d'atelier

Thème 1 : Prof. Anselme Meya Ngemba, Université de Kinshasa

Thème 2 : Prof. Weloli, directeur de cabinet adjoint Affaires socio-culturelles, Ville de Kinshasa

Thème 3 : Prof. Bob Kabamba, Université de Liège, CAPAC

Thème 4 : Dr. Demba Niang, Directeur de l'ADC, Saint-Louis

Thème 5 : M. Alfred Mugeni, Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation