



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl



**PROGRAMME PLURIANNUEL DE
COOPERATION INTERNATIONALE COMMUNALE**

BUILDING CAPACITY 2008-2012

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

TABLE DES MATIERES

Chapitre I

- 1. Pourquoi la République démocratique du Congo?** **p. 3**
- 2. Contexte général (politique, social, économique et sectoriel)** **p. 4**
 - A. Contexte politique et décentralisation p. 4
 - B. Contexte social et économique p. 11
- 3. Atelier participatif ou analyse conjointe** **p. 14**
 1. Remarque méthodologique p. 14
 - 2 Diagnostic sectoriel p. 14
 - a. Les réunions du Groupe de travail p. 14
 - b. L'atelier de planification p. 16
 - c. Conclusions p. 18

Chapitre II

- 1. Stratégie adoptée** **p. 20**
 - A. Les stratégies mises en œuvre par la Coopération belge p. 20
 - B. Objectif global – OG p. 20
 - C. Objectif(s) spécifique(s) – OS p. 21
 - D. Résultats attendus – RA p. 21
 - E. Analyse de la pertinence p. 22
 - F. Bénéficiaires directs et indirects p. 26
 - G. Hypothèses p. 26
- 2. Chronogramme des RI/OS** **p. 27**
- 3. Méthodologie** **p. 27**
 - A. Préparation p. 27
 - B. Identification p. 29
 - C. Coordination p. 29
 - D. Exécution p. 29
 - E. Evaluation interne p. 30
- 4. Synergies et complémentarités** **p. 30**
 - A. Synergies p. 30
 - B. Complémentarités p. 33
 - C. Liens et réseaux p. 34
- 5. Conventions de collaboration** **p. 35**

Chapitre I

1. Pourquoi la République démocratique du Congo?

Le 30 juillet 2006, la RDC a connu une étape majeure de son histoire politique post-coloniale, avec l'organisation d'élections présidentielles et parlementaires démocratiques, les premières depuis le scrutin qui porta, en 1960, Joseph Kasa Vubu et Patrice Lumumba à la tête de l'Etat, à la suite de l'accession du Congo à l'indépendance.

Après des décennies d'instabilité politique, ces élections constituent le résultat d'un dialogue intercongolais, entamé à la fin des années 90, et de la crise régionale dans les Grands Lacs, et qui s'est concrétisé par les accords de Lusaka, en 1999. Ces accords reposent sur un double processus: l'un, interne, vise à dégager un accord entre tous les acteurs concernés en organisant une transition politique dans la perspective d'élections libres et démocratiques; l'autre, externe, vise le retrait de toutes les armées étrangères présentes en RDC par la voie d'un dialogue régional entre les pays impliqués, et le désarmement et la "neutralisation des groupes de rebelles" afin d'aboutir à une paix stable entre pays voisins. Ces élections constituent donc l'aboutissement de ce premier processus, dans l'attente de résultats déterminants sur le volet externe.

L'organisation effective des élections présidentielles et parlementaires, malgré les deux reports prévus par les autorités de transition, tendent à démontrer la réelle volonté du pouvoir central de transition à accélérer et renforcer les processus de décentralisation et de démocratisation, confirmés d'ailleurs par la nouvelle Constitution adoptée en février 2006.

La Belgique a inscrit la RDC parmi les 18 pays prioritaires de sa politique de coopération internationale. La crise des années 90 a ainsi mis en évidence la nécessité d'inscrire la coopération avec la RDC dans une perspective plus étendue que celle de l'aide humanitaire, et ce dans un souci d'appui structurel à la reconstruction de l'Etat et au processus de démocratisation. Pour guider cette coopération, la Belgique et la République démocratique du Congo ont défini dans le document "Programme indicatif de coopération", *les objectifs, les contenus sectoriels et thématiques, la durée et le budget estimatif qu'ils souhaitent exécuter ensemble*¹.

Sur un plan local, plusieurs communes bruxelloises et wallonnes se sont inscrites dans cette voie et ont débuté, parfois depuis de nombreuses années, un partenariat avec des communes de la RDC. C'est le cas notamment de Bruxelles-Ville avec Kinshasa, Watermael-Boitsfort avec Limete, Ixelles avec Kalamu, Liège avec Lubumbashi, Dalhem avec Mbanza-Ngungu, Namur avec Massina, Herve avec Ngaliema et Court-Saint-Etienne avec Kasa-Vubu.. Certains de ces partenariats, comme Bruxelles et Kinshasa, Liège et Lubumbashi, ont déjà obtenu des résultats tangibles et sont régulièrement cités en exemple sur la scène internationale de la coopération décentralisée (par ex. par l'Association internationale des Maires de France ou l'Unicef).

Enfin, il est également important de souligner que la communauté congolaise (première et deuxième générations) est fortement implantée en Belgique francophone, sans compter bien entendu les Belges d'origine congolaise. Si la Belgique est devenue leur berceau, leurs racines

¹ *Programme indicatif de coopération au développement entre la République démocratique du Congo et le Royaume de Belgique (2008-2010).*

sont bien souvent restées profondément ancrées en RDC. Des partenariats communaux belgo-congolais constituent une occasion unique de renforcer les liens entre les deux communautés et d'ainsi favoriser les processus d'intégration. Rappelons à cet égard les exemples des partenariats entre Ixelles et Kalamu d'une part, et Dalhem et Mbanza-Ngungu d'autre part, qui illustrent cette volonté d'inscrire le partenariat, basé au départ sur un lien historique (fondation de la ville de Mbanza-Ngungu par un colon originaire de Dalhem) ou culturel (importance de la communauté congolaise de Matonge à Ixelles), dans une dynamique participative intégrant les communautés des communes partenaires ici et là-bas.

2. Contexte général (politique, social, économique et sectoriel)

La RDC a connu une instabilité chronique, la faiblesse de ses institutions étatiques et de sa culture politique et l'ingérence extérieure. Le pays est confronté à plusieurs défis majeurs: la restauration de son intégrité territoriale et le désarmement des groupes de rebelles et leur réinsertion sociale, la poursuite du processus de démocratisation et de décentralisation, la mise en place d'une structure étatique transparente, performante et représentative, sans oublier la gestion durable de ses ressources naturelles et la lutte contre la pauvreté.

La RDC *en quelques chiffres* (2003-2004):

- *l'Indice de Développement Humain (IDH)* de la RDC situe le pays au 167^e rang dans le classement PNUD 2005 sur 177 pays.
- Le *PIB* par habitant (en USD) est de 111,3 (contre 470 en moyenne en Afrique subsaharienne).
- Le *taux de croissance* pour 2004 a été de 5,1 %. Il devrait atteindre 8,1 % pour avoir un impact réel sur la création d'emploi et la réduction du chômage.
- *L'analphabétisme* touche encore 49,7 % des hommes et 44 % des femmes.
- *L'espérance de vie* à la naissance est de 43 ans.
- La *population* comprend environ 54 millions d'habitants et serait de 78 millions en 2015²
- La moitié de la population a *moins de 25 ans*.
- La *population urbaine* représente 31,8 % des habitants du pays et selon les projections serait de 39,7 % en 2015.

A. Contexte politique

Adopté par le Sénat de transition en février 2006, la nouvelle Constitution a prévu en son article 226 l'organisation d'élections au niveau local dans le prolongement des élections présidentielles, parlementaires et provinciales qui se sont tenues le 30 juillet 2006. A ce jour, force est de constater que la date de ces élections n'a pas encore été fixée. Cependant, les observateurs internationaux mettent en évidence les premiers acquis de ce processus de démocratisation. *"Si le processus est encore loin d'être achevé et demandera une vigilance du*

² Ces chiffres se basent sur les estimations des dernières enquêtes démographiques qui datent de 1984 (le dernier recensement officiel date de 1989). A partir de l'enrôlement électoral de 2005 (25.696.964 adultes inscrits de plus de 18 ans) et des estimations scientifiquement reconnues du nombre de jeunes de moins de 18 ans vivant en Afrique subsaharienne (67 %), des démographes ont estimé la population vivant en RDC à environ 77.869.588 habitants en 2006.

respect des acquis et des engagements pris dans le cadre du dialogue inter-congolais de la part de tous les acteurs locaux, de la société civile et plus largement de la communauté internationale, il est à souligner que le référendum sur la constitution et l'enrôlement des électeurs se sont révélés être une réussite et une preuve de maturité des Congolais" (Bob Kabamba, Politologue, ULG).

1. Le système politique

Avec l'avènement de la III^{ème} République, fondée sur la nouvelle Constitution nationale, la République démocratique du Congo s'appuie désormais sur des institutions démocratiques et légitimes issues des élections. Ce résultat est le fruit d'une période de transition instituée le 30 juin 2003 pour deux ans, et prolongé à deux reprises, comme d'ailleurs le dispositif le prévoyait, au cours de laquelle les bases institutionnelles de ce nouvel Etat démocratique congolais ont été jetées. Pour gérer la période de transition, un Gouvernement d'Union nationale avait été formé dès le 30 juin 2003. Celui-ci avait deux objectifs assignés: d'une part, la formation d'une armée nationale, restructurée et intégrée, et d'autre part, l'organisation d'élections libres et transparentes à tous les niveaux afin de mettre en place un régime constitutionnel démocratique. Au préalable, le défi majeur à la réalisation de ces objectifs résidait dans la pacification et la réunification du pays ainsi que la restauration de l'Etat sur l'entièreté du territoire.

Les accords de paix de Pretoria (juillet 2002) et la Constitution de la transition soumise au référendum, le 18 décembre 2005, reconnaissent deux types d'institutions publiques dans le contexte de la transition et du délabrement dans lequel se trouvaient les institutions du pays.

Premièrement, les institutions ordinaires de l'Etat comprenant les *3 pouvoirs habituels indépendants*:

1. le pouvoir législatif, exercé par le Parlement de transition. Bicaméral, il comprend, d'une part, l'Assemblée nationale avec 500 députés, dont le rôle est de voter les lois et de contrôler l'action du pouvoir exécutif et, d'autre part, le Sénat, avec 120 sénateurs chargés de l'arbitrage entre les institutions;
2. le pouvoir exécutif, exercé par un Gouvernement d'Union nationale dirigé par le Chef de l'Etat. Celui-ci est entouré par quatre vice-présidents représentant tous les acteurs signataires de l'Accord global et inclusif;
3. le pouvoir judiciaire, exercé par les juges, les cours et les tribunaux civils et militaires.

Deuxièmement, l'Accord global et inclusif a instauré *cinq institutions d'appui à la démocratie* qui disposent d'une personnalité juridique et jouissent d'une autonomie d'action entre elles et par rapport aux autres institutions de la République:

1. la Commission électorale indépendante (CEI), chargée de garantir la neutralité et l'impartialité dans l'organisation des élections générales (présidentielles, parlementaires, provinciales et locales);
2. la Commission Vérité et Réconciliation, chargée de consolider l'unité nationale grâce à une véritable réconciliation entre les congolais;
3. la Haute Autorité des Médias, chargée d'assurer la neutralité des médias pendant la transition;
4. l'Observatoire national des Droits de l'Homme, chargé d'en assurer le respect;

5. la Commission de l'Ethique et de la Lutte contre la Corruption, pour favoriser la pratique des valeurs morales et républicaines.

Le défi concerne la question de la pérennisation de ces structures et leur articulation par rapport aux nouveaux départements ministériels qui ont vu le jour lors de la mise en place du nouveau Gouvernement élu.

La *Constitution* a été élaborée durant la période de transition par le Sénat de la RDC, conseillé notamment par des experts d'universités belges. Approuvée les 18-19 décembre 2005, lors d'un référendum, la Constitution avait pris l'allure d'un test grandeur nature avant les élections présidentielles et législatives du 30 juillet. Les observateurs s'accordent pour dire que cette étape du processus de démocratisation fut une réussite. En témoigne le taux de participation élevé, de 61,97 %, qui, dans un pays où les infrastructures dans un état de délabrement avancé ne facilitent guère les déplacements, apparaît comme une réelle preuve de la mobilisation de la population.

Adopté d'abord par le Sénat de transition, la population, avec 84,31 % des voix, a adopté le projet de Constitution, qui est entrée en vigueur en février 2006. Ce succès n'est pas le fruit du hasard; en effet, la Commission électorale indépendante, appuyée par des organisations de la société civile, a mené une campagne de vulgarisation de la Constitution, en français et dans les 4 langues nationales (kikongo, kiluba, lingala et swahili). Par ailleurs, mis à part l'UDPS, le parti d'Etienne Tshisekedi, qui a appelé au boycott du référendum, tous les partis politiques se sont mobilisés pour le référendum.

Enfin, il ne faut pas négliger la probable prise de conscience chez les électeurs des enjeux de ce référendum. Une très faible participation ou un rejet de la Constitution auraient probablement signifié, si pas un retour en arrière, au moins un coup d'arrêt au processus de démocratisation du pays.

Sur le plan du *régime politique*, la Constitution de la RDC s'est inspirée du modèle français. Le système en place au lendemain de la période de transition s'appuie sur un régime présidentiel avec un président élu au suffrage universel (scrutin majoritaire à deux tours) pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Un Premier Ministre, en l'occurrence Antoine Gizengua, responsable devant le Parlement, est adjoint au Président. Les 500 Députés de l'Assemblée nationale sont élus pour un mandat de cinq ans, renouvelable au suffrage universel direct à un seul tour, avec deux modes de scrutin différents selon la taille de la circonscription. Les Sénateurs, quant à eux, sont élus au scrutin indirect par les Députés des assemblées provinciales, élus à leur tour au suffrage universel direct. La Constitution a été promulguée officiellement le 17 février et publiée dans le *Journal officiel* le 18 février 2006.

2. La décentralisation

Comme nous l'avons précisé plus haut, l'Etat de la RDC est en voie de décentralisation. Encouragée par la communauté internationale, la décentralisation inscrite dans la nouvelle Constitution représente un choix irréversible et une évolution inéluctable dans la voie de la démocratisation de l'Etat. Mais cette évolution, si elle a été réaffirmée par les nouvelles autorités élues, dépend aussi de la bonne mise en place progressive des nouvelles institutions, notamment provinciales, première étape du processus de décentralisation. Or, force est de constater que si les nouvelles assemblées provinciales sont instituées, les provinces ne bénéficient toujours pas des ressources financières leur permettant de remplir leurs missions,

puisque la retenue à la source de 40 % des recettes nationales au profit des provinces, tel qu'inscrit dans la loi fondamentale de la Constitution, n'est toujours pas d'application. Le débat est toujours en cours et oppose la vision des constitutionnalistes, pour lesquels cette mesure est entrée en vigueur en même temps que la Constitution elle-même, et certains représentants du pouvoir exécutif qui estiment que le Parlement doit d'abord voter la mesure et ensuite le Président promulguer une loi sur la décentralisation.

Il conviendra de suivre les évolutions de ce débat qui constitue, probablement, l'anti-chambre des discussions politiques autour de la mise en œuvre des élections prévues sur le plan local.

Longtemps, l'ex-Zaïre a conservé le système de l'administration légué par le colonisateur. Il faudra attendre 1968 pour que le statut des villes et des communes évolue avant de se stabiliser en 1977 jusqu'à la dernière réforme portant sur l'organisation territoriale et administrative du pays pendant la période de transition en 1998.

Depuis 1982, les autorités congolaises ont ainsi mis en œuvre un processus de décentralisation visant à assurer la prise en charge par les entités territoriales de leur développement économique et social. La plus importante réforme (*décr-L. 081 du 2.7.1998 portant organisation territoriale et administrative de la République démocratique du Congo*) précise que, outre la Ville de Kinshasa, la République démocratique du Congo comprend les 10 provinces suivantes: Bandundu, Bas-Congo, Equateur, Kasai-Oriental, Katanga, Manièma, Nord-Kivu, Province orientale et Sud-Kivu. L'article 6 de la section 2 portant sur la subdivision administrative précise que les entités administratives sont divisées de la manière suivante:

- la province en districts et villes,
- le district en territoires,
- la ville en communes,
- la commune en quartiers et/ou en groupements incorporés,
- le territoire en cités, en secteurs et en chefferies,
- la cité en quartiers,
- le secteur en chefferies,
- le groupement en villages.

L'article 7 stipule que les entités administratives décentralisées sont:

- la province,
- la ville,
- le territoire,
- la commune pour la Ville de Kinshasa.

L'article 8 stipule que les organes d'une entité administrative décentralisée sont: l'exécutif et le conseil consultatif à chaque échelon administratif. Il convient de préciser que cette loi n'a jamais été appliquée à ce jour!

En 2004, un nouveau projet de loi instituant pour la transition les deux organes suivants voit le jour: organe exécutif (exécutif provincial, urbain, communal, de territoire, de secteur ou de

chefferie) et organe délibérant (conseil provincial ou le conseil de la Ville de Kinshasa, le conseil de la Ville, le conseil communal, le conseil de territoire ou de chefferie). Ce projet renforce les ressources financières des entités administratives décentralisées et réaffirme leur autonomie financière. Ce projet remis au Sénat de transition n'a pas non plus été appliqué à ce jour.

Enfin, en 2005, dans le projet de Constitution qui sera adopté en février 2006 figure une nouvelle évolution de la législation en la matière. A l'article 3 (chapitre 1), il est précisé que *"les Provinces et les entités territoriales décentralisées (ville, commune, secteur, chefferie) de la RDC sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. 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 de ces entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les Provinces sont fixés par une loi organique"*.

Par ailleurs, dans la nouvelle Constitution, le pouvoir constituant a redéfini la subdivision provinciale. La RDC comprendra 25 provinces au lieu de 10 précédemment. Cependant, cette disposition n'entrera en vigueur que 3 ans après l'installation effective des institutions politiques prévues par la nouvelle Constitution.

Fruit d'une longue évolution dans les textes de loi, comme nous venons de le voir, la décentralisation de l'Etat ne sera réellement aboutie que lorsque les élections auront été organisées également au niveau local, comme le prévoit, d'ailleurs, mais sans en fixer un échéancier, la loi électorale du 25 octobre 2005.

Dans la perspective de partenariats communaux belgo-congolais opérants, caractérisés aujourd'hui par une asymétrie réelle sur le plan des institutions locales et des compétences dévolues par le pouvoir central, il est nécessaire pour les parties prenantes au programme d'effectuer une analyse institutionnelle préalable. C'est dans ce sens que nous donnons, ci-dessous, en guise d'illustration, un aperçu de la situation institutionnelle de la Ville de Kinshasa telle qu'inscrite dans les textes mais aussi vécue par son homologue bruxelloise.

L'exemple de la décentralisation à Kinshasa

- La Ville de Kinshasa est dirigée par un groupe de gouverneurs, composé d'un gouverneur et de 3 vice-gouverneurs. Ils centralisent tous les pouvoirs et sont les supérieurs directs des bourgmestres des 24 communes. Dans chaque commune, ces derniers sont assistés d'un bourgmestre adjoint et disposent d'un local ou, dans certains cas, d'un bureau, prévu pour le service état civil et population. Le bourgmestre est le chef du service état civil, composé d'un préposé et de quelques agents.

Au niveau des quartiers, il existe également des chefs de quartier qui font partie de l'administration et qui représentent le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens.

- Les entités décentralisées sont la Ville-Province de Kinshasa et les communes de la Ville-Province de Kinshasa. La Ville de Kinshasa a le statut de ville-province.
- Le Gouvernement de la province est à la fois le représentant du Gouvernement et l'autorité provinciale, il exerce le contrôle sur toutes les entités administratives de sa province. Dans ses attributions, le Gouverneur de la Ville de Kinshasa s'occupe principalement:

- de l'exécution des lois et règlements de l'autorité supérieure, de l'ordre public, de la sauvegarde du patrimoine de l'Etat, de l'exécution du budget d'Etat, de la préparation de la tranche provinciale du programme national de développement, de l'élaboration d'un programme économique;
- de la voirie, des collecteurs et du drainage des égouts, de l'éclairage public, de la police de voirie, du transport public, de l'urbanisme, des marchés publics, des parcs publics, de l'incendie, des cimetières, de l'hygiène, etc.
- Le bourgmestre est aussi à la fois représentant de l'Etat et autorité locale. Dans ses attributions, le bourgmestre s'occupe principalement de l'exécution des lois et règlements de l'autorité supérieure, du maintien de l'ordre public, et s'assure de l'accomplissement des tâches d'intérêt général.
- Les réformes politico-administratives prévoient l'élection directe des conseillers provinciaux qui siégeront dans un conseil provincial, la même structure étant prévue au niveau communal. Jusqu'à présent, le gouverneur et les vice-gouverneurs, nommés par le Président, centralisent le pouvoir et sont les supérieurs des bourgmestres.
- Les fonctionnaires sont nommés et rémunérés par le Ministère de l'Intérieur et non par les entités décentralisées.

Au niveau des fonctionnaires, 3 cas de figure existent:

- fonctionnaire statutaire détaché par le Ministère de l'Intérieur sans prime supplémentaire de la Ville de Kinshasa. Cette catégorie est en majorité "non actif" ou "minimum actif" par manque de contrôle du pouvoir central et de rémunération valable;
- fonctionnaire statutaire détaché par le Ministère de l'Intérieur avec une prime supplémentaire de la Ville de Kinshasa. L'allocation de la prime est une décision du Gouverneur de la Ville de Kinshasa;
- le personnel du cabinet, nommé par le gouverneur et les vice-gouverneurs, et rémunéré entièrement par la Ville de Kinshasa.

Extraits du dossier de partenariat 2006 de Bruxelles-Ville / Kinshasa

Le secteur de l'état civil et population

La justification de l'existence d'un service d'état civil et population trouve son fondement dans la charte fondamentale des droits de l'Homme. En apportant la preuve de son identité, dans un Etat de droit, l'état civil justifie les droits qui font un homme, un citoyen. Au niveau individuel, les actes d'état civil aux yeux de la vie publique, conformément aux institutions nationales et internationales, permettent à l'individu de prouver son identité et de bénéficier des droits et des devoirs afférents à sa qualité de citoyen d'un Etat nation.

Concrètement, et de manière universelle, cette reconnaissance officielle, aux yeux du législateur, ouvre l'accès à un ensemble de droits qui jalonnent la vie d'un individu: naissance, scolarité, travail, logement, déplacements, accès aux soins, à la solidarité, mariage, séparation et décès (héritages).

Dans ce secteur précis, les collectivités locales, en tant que représentant des pouvoirs publics le plus proche de la population, jouent un rôle central. Si l'état civil en général est sous la responsabilité de l'Etat central, les communes, le plus souvent, en assurent la gestion, c'est-à-dire qu'elles organisent l'enregistrement des actes et leurs contrôles. Par ailleurs, faut-il rappeler le rôle de l'état civil et des recensements dans les politiques nationales et internationales? L'enregistrement des individus permet de faire des statistiques qui servent à calibrer des programmes de santé, d'éducation, d'aides d'urgence, etc. selon les besoins des populations du pays.

En RDC, la Constitution adoptée en février 2005 précise pour chaque niveau de pouvoir les compétences en matière d'état civil et de population. C'est ainsi que l'Etat central dispose des compétences exclusives en matière de *statistiques et de recensement national*³. Les *droits civils et coutumiers* sont par contre de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces⁴. Enfin, *l'application des normes régissant l'état civil* est de la compétence exclusive des provinces. Concrètement, les communes, pouvoir déconcentré, se chargent de l'enregistrement des actes et assurent ensuite la distribution des autres volets de l'acte aux pouvoirs de tutelle (province et Etat).

Les normes juridiques régissant l'état civil s'appuient sur le Code de la famille. Le législateur congolais a élaboré cette loi pour unifier et adapter les règles qui touchent aux droits de la personne, de la famille et de la mentalité zaïroise. Ce texte vise à remplacer, d'un côté, les anciennes règles juridiques datant de l'ère coloniale et, de l'autre, les multiples coutumes qui préexistent sur le territoire congolais.

Si un état civil fonctionnel et efficace permet, nous l'avons vu, d'appuyer divers programmes d'intérêt général, le constat effectué dans l'ensemble des pays africains francophones⁵, en ce compris en RDC, met en avant les tendances suivantes: de manière générale, l'état civil paraît peu fiable et la couverture des faits d'état civil de la population est faible. Une des causes visibles réside dans la fraude documentaire, la faible capacité administrative. En amont, cette étude met aussi en évidence le grand décalage entre le droit et le fait. A cet égard, les actes enregistrés dont les 4 volets restent à la commune et ne sont donc pas transmis aux pouvoirs de tutelle, contrairement aux prescrits de la loi, constitue un cas d'école, fréquent parmi les partenaires congolais des communes belges.

La faiblesse de l'Etat et l'absence de volonté politique alors que, pourtant, les besoins de la population sont réels, constituent un handicap majeur dans la réhabilitation des services d'état civil, et ce d'autant plus que la coopération décentralisée, en règle générale, ne montre pas un grand intérêt pour cette matière. Dans le cadre d'une intervention dans ce secteur, il importe d'œuvrer auprès de toutes les parties, y compris les autorités compétentes à la revalorisation des actes d'état civil et à leurs enjeux. En ce sens, des actions de plaidoyer revêtent tout leur sens.

Enfin, soulignons un développement inquiétant, parce que peu clair, auquel les partenaires assistent aujourd'hui dans les communes kinoises: c'est l'apparition d'un nouvel opérateur, Hologramme. Cette société privée, qui a signé une convention avec la Ville-Province sous l'ancien Gouvernorat, gère actuellement, par l'entremise de deux agents envoyés par la firme, l'enregistrement et la production des actes sur des documents sécurisés sur lesquels sont

³ Const., art. 202, al. 31.

⁴ Const., art. 203, al. 2.

⁵ Selon une étude de l'AIMF (Association internationale des Maires francophones).

apposés un hologramme. Ce projet intitulé "Hologramme Services Identification", vise l'interconnexion de toutes les communes kinoises en dotant chacune d'entre elles du matériel informatique approprié. Les actes produits sont vendus au prix habituels de la commune, auquel sont ajoutés 3 dollars pour les frais d'informatisation qui sont directement perçus par la société.

Selon ses initiateurs, en sécurisant les actes, ce projet vise à apporter une efficacité dans la gestion de l'ensemble des données statistiques et dans la maximisation des recettes.

Force est de constater que ce projet suscite questionnement et polémique. A côté des résistances affichées par certains bourgmestres et agents d'état civil, une série de questions se posent sur ses objectifs réels. Il convient ainsi de clarifier le contenu de la convention et de s'assurer que ce projet ne cache pas, outre une privatisation larvée des services de l'état civil, l'utilisation à des fins commerciales des bases de données ainsi obtenues.

Il conviendra avec toutes les parties concernées d'être attentif à l'évolution de ce dossier durant le programme.

B. Contexte social et économique

La RDC connaît une situation de **crise économique et sociale majeure** liée à la disparition progressive de pans entiers de l'appareil d'Etat depuis les années 70. La guerre civile qui éclate en septembre 1996 et durera, officiellement, jusqu'à la signature des Accords de Lusaka, en 1999, provoque un désastre majeur sur le plan socio-économique: près de 3 millions de morts et 4 millions de réfugiés.

Entre 1990 et 2003, la RDC connaît une décroissance économique de 6,3 %. Le PIB, en 2003, est de 111 \$ alors qu'il est de 463 \$ dans le reste de l'Afrique subsaharienne. La paupérisation s'étend principalement dans les villes où les taux de chômage explosent, entraînant pour nombre de ménages des problèmes de malnutrition.

Dans les campagnes, la situation n'est guère meilleure, la guerre civile et l'insécurité ont eu une répercussion négative sur la production agricole et l'écoulement des produits. Les villes ne sont plus approvisionnées correctement et les campagnes, à leur tour, s'appauvrissent.

Ainsi, la malnutrition est en forte augmentation: celle-ci concernait, en 1990-1992, 32 % de la population totale alors qu'en 2000-2002, 72 % de la population ne mangeait pas à sa faim. En 2003, 31 % des enfants de 0 à 5 ans souffraient d'une insuffisance pondérale et la mortalité infantile avec 128/1000 était supérieure au taux moyen en Afrique subsaharienne (91/1000). Sur le plan sanitaire, seulement 46 % de la population a un accès facilité à une eau de qualité. Les maladies comme la tuberculose, le paludisme et le virus VIH sont en nette augmentation.

En aval, les structures de santé publique, sous-financées, déficientes en équipement et infrastructures, ne sont pas à même de répondre à cette situation générale de pauvreté, renvoyant, à leur corps défendant, les usagers vers des rares structures privées ou vers des médecines traditionnelles.

1. La situation des enfants/de l'éducation

Au sortir de l'indépendance, l'Etat congolais s'était fixé comme objectif d'atteindre une scolarisation totale des enfants congolais pour l'année 1980. 26 ans plus tard, force est de constater que nous sommes loin du compte. Avec un taux de scolarisation dans l'enseignement primaire de 51,6 %, la RDC se situe au-dessous du résultat moyen des pays de l'Afrique subsaharienne (59 %).

La crise économique depuis les années 70, la raréfaction des moyens consacrés aux politiques publiques ont causé une régression sur le plan qualitatif et quantitatif de l'enseignement. Aujourd'hui, en plus des dépenses de santé, les ménages doivent prendre quasiment en charge l'entièreté des dépenses d'éducation de l'enseignement primaire: manuels, cahiers, salaires des enseignants, etc. En conséquence, il s'ensuit une désaffection pour l'école, ce qui dans les villes débouche sur des petits boulots, la poursuite vers des formes alternatives d'enseignement au sein de sectes ou très souvent la misère.

2. Genre

En RDC, le non-respect des lois en vigueur et l'emprise des traditions expliquent largement l'inégalité des situations entre les hommes et les femmes. Le Code de la famille institué depuis 1987 s'inspire des coutumes et proclame l'autorité de l'homme sur la femme dans le ménage. Ce Code limite cette dernière dans ses droits, elle ne peut, sans l'accord de son mari, signer certains actes juridiques (acquisition d'un bien immobilier, contrat de travail, ouvrir un compte en banque, etc.). Ainsi, selon un sondage réalisé en 1999, pour le Ministère des Affaires sociales et l'Unicef, seuls 4 % des femmes mariées ont droit à gérer seules leurs biens. En corollaire, souvent dépendantes et ancrées dans le système, la majorité d'entre elles a recours aux coutumes plutôt qu'au droit écrit pour gérer des questions comme celles des décès, de l'héritage, du mariage, des agressions physiques ou de conflits fonciers. Ces habitudes ont pour effet de renforcer des situations d'inégalités pour ces mêmes femmes.

Sur le plan socio-économique, par ailleurs, la femme vit un paradoxe, plus particulièrement dans les campagnes: c'est elle qui assure près de 75 % de la production agricole et 60 % de la commercialisation alors que les revenus qui en sont tirés reviennent de droit aux maris. Il n'est dès lors pas étonnant d'apprendre que la proportion de femmes sans revenu est deux fois supérieure à celle des hommes. Toutes ces situations expliquent la précarité socio-économique dans laquelle la femme congolaise peut se retrouver.

Dans ce contexte, les jeunes filles ne sont pas prioritaires lorsqu'il s'agit pour les familles d'effectuer des choix dans la scolarisation de leurs enfants et ce, sans tenir compte des grossesses et mariages précoces qui viennent précipiter l'abandon de la scolarisation. De plus, la guerre civile qui a sévi au cours des dernières années n'a fait qu'augmenter la proportion de femmes victimes de violences physiques et sexuelles.

Sur le plan de la représentation de la femme au sein des institutions politiques, il est à noter que, parmi les 33 candidats à l'élection présidentielle, 4 étaient des femmes mais, pour autant, la préséance des coutumes sur le droit dans la vie quotidienne ne permet pas d'effectuer de pronostic quant à l'amélioration de la condition féminine.

3. Contexte économique

Après la période de 32 ans de dictature à laquelle a succédé la guerre civile, le plus grand défi auquel doivent s'atteler les nouvelles autorités concerne la reconstruction du pays. Celle-ci ne pourra se faire qu'à la condition de retrouver une stabilité politique et de garantir la sécurité sur l'ensemble du territoire. Le défi est de taille, de nombreuses ressources naturelles (argent, diamant, or, uranium, pétrole, bois, café, etc.) ont été pillées par des armées rebelles soutenues par des forces étrangères, créant une profonde instabilité dans de nombreuses régions de la RDC. Dans ces conditions, la production agricole connaît un net ralentissement, causant notamment, comme nous l'avons vu ci-avant, un accroissement général de la malnutrition.

Durant les années de guerre civile, l'économie congolaise s'est littéralement effondrée. Chaque année, le PIB a chuté de plus de 5 % en moyenne, l'inflation a grimpé en flèche, jusque + 511 % en 2000 et les échanges (importations et exportations) ont fortement diminué entre 1990 et 2003 (- 30 %).

Face à ces constats, à partir de juin 2001 et jusqu'en mars 2002, en vue de garantir une croissance durable et de renforcer le fragile Etat en pleine période de transition politique, le Gouvernement de la RDC a entrepris des réformes en vue de restaurer sa crédibilité aux yeux des bailleurs de fonds internationaux et des investisseurs étrangers et de rendre ainsi son économie éligible aux critères d'accès des programmes des institutions financières internationales. Concrètement, le programme de transition économique, appelé Programme intérimaire, définit des axes de travail qui visent les objectifs ci-après.

Sur le plan macro:

- stabiliser le cadre macro-économique (lutter contre l'inflation galopante et maîtriser les dépenses budgétaires, suppression du taux de change flottant);
- libéraliser des secteurs de l'économie (secteur primaire: exportation de diamants, de pétrole, etc.);
- réhabiliter les infrastructures et relancer les outils productifs;
- développer la coopération bilatérale et multilatérale, autrement dit négocier la question de la dette extérieure avec les institutions financières internationales;
- mettre en place un groupe composé de partenaires pour l'accompagnement du Programme stratégique de réduction de la pauvreté (PRSP).

Sur le plan micro:

- promouvoir l'épargne et l'investissement privés (notamment en vue d'élargir l'assiette fiscale);
- soutenir l'activité du secteur privé et la création d'emploi, notamment en renforçant la formation de la main-d'œuvre locale;
- améliorer le cadre de vie socio-économique des populations les plus pauvres en renforçant l'éducation et la santé (en y consacrant respectivement environ 10 % et 15 % du budget).

A l'issue de cette salve de réformes, le FMI estimait que le Gouvernement congolais avait atteint les critères de performance qui lui étaient assignés. Sur le chemin de la reconstruction, la RDC a dû satisfaire certaines conditions imposées par les institutions financières internationales pour obtenir le réengagement structurel de celles-ci. A côté de la mise en route

de réformes, la RDC doit également apurer ses arriérés envers les institutions internationales, et négocier le rééchelonnement, voire l'annulation, d'une importante partie de sa dette extérieure. Après différents accords bilatéraux ou multilatéraux conclus avec des Etats donateurs (Belgique, France, Royaume-Uni, Suède, Club de Paris, etc.), ces conditions préalables sont en voie d'être remplies par le Gouvernement congolais.

Pour soutenir la démarche et faciliter la relance de l'économie congolaise, les institutions internationales ont décidé d'apporter certaines aides. C'est ainsi que la Banque mondiale, soutenue par les principaux bailleurs de fonds, a mis au point un programme d'investissement intitulé Programme multisectoriel d'urgence de reconstruction et de réhabilitation (PMURR). Celui-ci libère des crédits pour le développement d'infrastructures et pour certains secteurs jugés prioritaires comme l'éducation et la santé. Quant au FMI, dans le cadre du Programme intérimaire de réduction de la pauvreté, il a entrepris de soutenir le pays dans la gestion de la balance de ses paiements en vue notamment de reconstruire un circuit bancaire. Ce soutien apporté par les principaux bailleurs de fonds dans la reconstruction économique du pays visait à favoriser dans les meilleures conditions possibles les efforts en vue, dans un premier temps, de permettre l'accord politique inclusif (2003), gage du retour à une paix durable et ensuite, d'en faciliter son application.

3. *Atelier participatif et analyse conjointe*

A. *Remarque méthodologique*

L'analyse ci-dessous repose, d'une part, sur les réunions organisées par les Associations avec les communes bruxelloises et wallonnes impliquées dans des partenariats avec la RDC - nous avons ainsi valorisé le rôle des communes wallonnes ou bruxelloises en partenariat avec la RDC, depuis plusieurs années pour certaines d'entre elles, estimant qu'elles pourraient utilement servir de chambres d'amplification aux besoins exprimés par leurs partenaires congolais – et, d'autre part, sur l'atelier participatif que les Associations ont réalisé du 25 février au 2 mars à Mbanza Ngungu en RDC et qui réunissait la plupart des communes belges et congolaises (Liège, Bruxelles, Dalhem, Kinshasa, Lubumbashi, Mbanza-Ngungu, Massina, Ngaliema et Kalamu).

B. *Diagnostic sectoriel*

a) Par les réunions du Groupe de travail

Conscientes de l'indispensable cohérence à mener en matière d'aide au développement entre les différents acteurs de la coopération en vue d'obtenir un impact plus fort dans le Sud, les Associations ont, avec leurs partenaires du Nord, veillé, d'une part, à réunir les forces et les réflexions et, d'autre part, à centrer les actions sur ce qui constitue le point fort d'une commune en matière d'expertise: l'appui institutionnel multidimensionnel.

Cette réflexion commune a été progressivement mise en route dans le cadre de l'approche géographique et sectorielle qui s'est traduite par la mise en place de groupes de travail. Sur la RDC, un groupe de travail composé des communes bruxelloises⁶ (notamment la Ville de

⁶ La commune de Watermael Boistfort a rejoint ce groupe à partir de 2007.

Bruxelles, Ixelles) et wallonnes⁷ (entre autres Liège, Namur, Dalhem et Herve) a ainsi été constitué. Les premiers secteurs identifiés par les partenaires, notamment pour une raison historique, concernaient principalement les domaines de l'état civil – population et de la salubrité publique.

Dans le contexte général de l'appui international au processus de démocratisation en cours et de son volet d'appui à la reconstruction et renforcement institutionnel de l'Etat⁸, et suite aux premières expériences positives⁹ menées par certaines communes avec leurs homologues de RDC en matière de réhabilitation des services d'état civil et population¹⁰, il est très vite apparu que l'appui à ce secteur constituait une des priorités partagées par les partenaires..

Hors des considérations d'ordre historique ou culturel indéniables, cette orientation sectorielle dans le chef des 4 communes wallonnes et des 3 communes bruxelloises témoigne aussi de cette volonté d'apporter une expertise là où elle répond à un besoin prioritaire identifié conjointement par tous les partenaires. Cette analyse s'est inscrite dans un processus de concertation entre tous les partenaires au Nord et au Sud et ne s'est pas dispensé d'un nécessaire débat autour des priorités, qui, immanquablement, n'ont pas été exprimées dans le même ordre par les communes du Nord et du Sud. Dans le contexte de l'organisation d'élections démocratiques et du processus de décentralisation en RDC, un appui institutionnel en matière d'état civil ou de population revêtait tout son sens.

Par ailleurs, la mobilisation remarquable et remarquée de la population congolaise pour les élections – rappelons-le, sur une population estimée de 52 millions d'habitants, 25 millions de Congolais se sont volontairement enrôlés pour ces élections – n'a-t-elle pas contribué à donner une image plus positive de l'administration, dans un pays où, comme le soulignent nos partenaires, la population entretient des rapports suspicieux avec celle-ci?

Enfin, ces projets de renforcement institutionnel des collectivités locales en RDC s'inscrivent dans un objectif plus large de bonne gouvernance dont l'administrateur du PNUD, Kemal Dervis, rappelle que *"des initiatives de développement des capacités sont nécessaires pour créer des administrations publiques incarnant les principes phares de la gouvernance démocratique, comme la transparence, la responsabilité, la prévisibilité, la souplesse et la participation"*. Il précise cependant que *"les structures de la gouvernance mondiale sont rarement adaptées aux besoins des PMA, ce qui signifie que les pays les plus vulnérables ne sont pas suffisamment intégrés dans les systèmes mondiaux de gouvernance économique et politique. La gouvernance démocratique est un bien en soi, mais elle contribue aussi de façon critique au développement humain. Nous ne devons épargner aucun effort pour aider les PMA à renforcer les institutions nécessaires afin d'apporter la paix, la croissance économique et le développement humain à leurs citoyens"*. La coopération communale se doit de contribuer à cet effort collectif.

⁷ La commune de Court-Saint-Etienne a rejoint ce groupe à partir de 2007.

⁸ Constitue notamment un des objectifs spécifiques du Programme indicatif de coopération (PIC 2008-2010), dans le cadre de la coopération bilatérale belgo-congolaise.

⁹ Recensement effectué par la Ville de Liège à Lubumbashi entre 2002 et 2004.

¹⁰ A l'exemple des partenariats Liège-Lubumbashi et Bruxelles-Kinshasa.

b) Par L'atelier de planification

Si les expériences antérieures menées par certains partenariats communaux dans le secteur de l'état civil et population ont alimenté la réflexion autour de l'appui à ce secteur, l'analyse proprement dite de la situation existante a été menée lors de l'atelier de planification qui s'est tenu à Mbanza-Ngungu dans le courant du premier trimestre 2007¹¹. A côté de la participation de la plupart des communes concernées¹², des experts congolais¹³ ou internationaux¹⁴ liés au secteur de l'état civil - population ont, par leur participation, à des degrés divers, à l'atelier ou lors de réunions préalables à celui-ci, alimenté et/ou validé notre analyse.

L'*analyse commune* de la situation, basée sur une analyse AFOM, a permis de relever plusieurs problèmes existants: d'abord des problèmes au niveau du fonctionnement général des communes congolaises, qui ont une répercussion sur l'ensemble des compétences de la commune, et ensuite, plus particulièrement au niveau du domaine des services d'état civil.

1. Sur le plan du fonctionnement général des communes congolaises partenaires, les constats effectués par les parties concernées sont de quatre ordres.

a. En matière d'administration

La quasi-absence de toute administration et de moyens matériels (ressources financières déficientes) et humains (personnel de l'Etat insuffisant et peu motivé) pour remplir ces missions. En découle une lenteur administrative dans les services rendus à la population, démotivante pour l'administré.

Un Etat centralisé non démocratique et la guerre civile récente ont accentué la déliquescence de tous les services locaux, déconcentrés, de l'administration de l'Etat.

b. En matière de représentation politique

Dans le contexte institutionnel actuel de la RDC et dans l'attente de la mise en oeuvre de la dernière grande étape du processus de décentralisation (élections locales), les bourgmestres congolais ne disposent que de peu d'autonomie et de peu de légitimité locale en raison essentiellement du fait qu'ils n'ont pas été élus mais ont été nommés par l'administration centrale. Le système hiérarchique entre Etat central et entités déconcentrées parfois vécu comme contraignant (rappels à l'ordre intempestifs ou révocation fréquente des bourgmestres) constitue un frein réel aux initiatives et au dynamisme de certains bourgmestres.

c. En matière de communication

A l'exemple d'un partenaire congolais qui n'a pas informé son partenaire belge qu'il avait bénéficié d'une formation d'un autre partenaire belge de la CIC (*depuis la création en 2005 des groupes de travail par approche pays ou sectoriel, cette situation ne pourrait plus se produire, étant donné l'existence d'échanges institutionnalisés d'informations à travers ce dispositif*). Plus largement, les partenaires constatent un

¹¹ 26.02.-02.03.2007.

¹² Les communes belges qui n'ont pu déléguer un représentant à l'atelier étaient, à tout le moins, représentées par leur partenaire congolais. Seuls deux partenariats, (Limete/Watermael-Boistfort et Kasa Vubu/Court-Saint-Etienne) ne pouvaient être présents à l'atelier, leur phase de structuration étant postérieure à l'atelier.

¹³ Le Directeur du Service Documentation et Etudes du Ministère de la Justice congolais, le Directeur national de la Population au Ministère de l'Intérieur.

¹⁴ La représentante de l'Unicef, Mme Denise Ulwor.

manque, voire l'absence, de communication entre acteurs nationaux (communes, provinces et Etat central) ou internationaux (coopérations, Nations Unies) agissant au niveau des collectivités locales et de la thématique état civil et population.

d. En matière de vision du développement local

Les partenaires du Nord constatent le manque de cohérence dans les démarches qui couplent la dimension globale et la dimension locale. Certains partenaires sont confrontés, dans le cadre parfois d'autres projets, à la difficulté d'identifier clairement leurs interlocuteurs et de dépasser les frontières administratives. De manière générale, la perspective du développement local est peu présente de sorte que les communes disposent de trop peu d'instruments, de dispositif social et/ou de cadre institutionnel pour planifier le développement local de manière participative et citoyenne.

2. Sur le plan propre au secteur de l'état civil et de la population les constats effectués par les parties concernées sont de nature suivante:

a. En matière d'administration générale du service d'état civil

Plus généralement, à des degrés divers, les communes sont confrontées non seulement à l'absence de tout classement des actes d'état civil mais aussi à l'absence de tout service de population (nombre d'habitants et adresses inconnus, etc.).

Les parties soulignent également le déficit de vision globale et de planification au sein de l'administration, en ce compris dans le service d'état civil.

Dans certains domaines précis comme l'archivage, le faible équipement technique, voire l'absence de lieu adéquat (local, etc.) ne permet pas la conservation des archives.

Enfin, un dernier problème identifié a trait à une mauvaise gestion et une insuffisance des recettes, notamment au niveau de l'état civil.

b. En matière de ressources humaines

Les agents ne disposent pas des capacités ou des qualifications suffisantes. La démotivation est largement répandue parmi les agents.

Les parties (y compris les premiers concernés) relèvent la prévalence de l'impunité et l'absence de sanction en cas de non-respect des règles.

c. En matière de respect des normes et procédures

Un ensemble de problèmes sont ainsi mis en avant par les partenaires. Globalement, ceux-ci relèvent l'absence d'harmonisation au niveau des procédures, de même que le non-respect de la gratuité de l'acte de naissances et enfin, la non-conformité et non-disponibilité de certains registres ou encore la délégation de la signature.

d. En matière de couverture de la population

Tous soulignent la couverture insuffisante de la population. Deux éléments ressortent: d'une part, l'absence de bureaux secondaires, c'est-à-dire de proximité, qui permettent de se rapprocher de la population et favorisent l'accès à l'administration communale; d'autre part, le déficit d'information de la population sur l'intérêt de l'état civil.

e. En matière de lien entre les autorités politiques et l'administration locale

Les parties prenantes, dans l'ensemble, soulignent le manque d'intérêt et de prise en charge de l'opération de recensement par les autorités.

c) Conclusions

A l'entame du programme pluriannuel, la situation en matière d'état civil et de population présente des situations variables chez nos partenaires en RDC. Pour des raisons liées à l'histoire propre de ce partenariat, à la volonté politique au Nord comme au Sud ou aux moyens propres aux communes (disponibilité et niveau de compétences des personnes ressources, etc.), chacun des partenariats est situé à un stade différent de développement.

Il ressort des premières expériences menées par les communes en RDC que certaines actions, comme la réalisation d'un recensement de la population, peuvent constituer des actions titanesques à l'échelle de la taille de certaines communes (exemples: la commune de Ngaliema ou le territoire de Mbanza-Ngungu). En ce sens, si pour les partenaires l'utilité d'une telle action n'est plus à démontrer, la question de sa faisabilité par contre se pose avec acuité et mérite d'être bien évaluée au préalable en fonction des réalités locales des partenariats.

Ainsi, dans le cadre du partenariat Liège-Lubumbashi, sur la base d'une action de recensement complet menée par Lubumbashi, la Ville de Liège a apporté son appui dans la réalisation de fiches d'abord familiales et ensuite individuelles, qui sont aujourd'hui en voie de classement. Ce chantier d'envergure devra encore trouver des prolongements, dans un premier temps au travers d'une mise à jour du recensement et ensuite, d'une connexion au service de l'état civil. L'objectif final de cette action, sur lequel l'unanimité de l'ensemble des partenaires prévaut, vise à favoriser l'utilisation des registres par d'autres bailleurs ou institutions, par exemple en vue de contribuer à la réalisation d'une campagne de vaccination de l'OMS.

A l'exemple de cette expérience liégeoise, il apparaît que les actions similaires menées par d'autres communes devront au préalable faire l'objet d'une attention particulière sur la faisabilité de leur mise en œuvre dans le cadre de leurs partenariats respectifs.

En définitive, il ressort de l'analyse des partenariats réalisée lors de l'atelier participatif que le programme RDC, dans son approche sectorielle pour remédier aux problèmes identifiés, pourrait s'orienter autour de plusieurs grands axes de travail prioritaires ou recommandations que nous énumérons ci-dessous et qui sont repris dans leur séquence logique, au Chapitre II, 1 A et B, ainsi que dans le cadre logique, en annexe.

1. Le renforcement des capacités des fonctionnaires de l'état civil

Dans le cadre du projet de réhabilitation de l'état civil, le programme vise le renforcement des capacités en matière, d'abord de planification, de gestion et d'évaluation (v. R.A.1), ensuite en techniques professionnelles relatives à l'état civil (v. R.A.2 et R.A.3), et enfin en techniques d'information et de sensibilisation (v. R.A.4).

Les modalités de ces formations seront définies de manière plus précise dans les plans opérationnels annuels des partenariats. Pour une plus grande cohérence et une harmonisation idoine du programme, des synergies en matière de formations seront recherchées, en concertation avec tous les partenariats.

Parmi les effets indirects recherchés à travers ces résultats liés au renforcement des capacités figure notamment le soutien à la motivation des agents. Mieux formés, mieux équipés, avec leur travail davantage reconnu aux yeux de la population, ces leviers sur lesquels les partenaires peuvent intervenir, contrairement aux conditions salariales, devraient conduire à une plus grande motivation des agents, ce qui devrait contribuer à atteindre les objectifs assignés.

2. La sensibilisation de publics-cibles

Les parties l'ont exprimé lors de l'analyse des problèmes, il existe une réelle distance, spatiale et mentale entre, d'un côté la population et, de l'autre côté, l'administration communale et le service d'état civil.

La très grande majorité de la population installée dans une logique quotidienne de survie ne perçoit pas l'intérêt de l'état civil. Les actions de sensibilisation ciblées (v. R.A.4) devront permettre une meilleure compréhension de ces enjeux liés à l'identité des individus et à l'exercice de la citoyenneté et à ses droits et devoirs. Ce travail devrait viser une diversification des canaux de communication et une concertation avec d'autres acteurs locaux (société civile, maternités, etc.) ou sectoriels (Unicef, etc.). L'accès à l'institution communale, centralisée ou décentralisée, en sera renforcé.

3. Outiller, à des degrés divers, les communes en documents administratifs, matériel de bureau et dispositifs de recensement

L'indigence des moyens matériels spécifiques mis à disposition du service d'état civil et population et plus largement de la commune constitue un handicap fondamental à la mise en œuvre d'un service de qualité. Les partenaires rappellent la nécessité de disposer des outils adéquats pour être en mesure non seulement de fonctionner mais aussi d'améliorer la qualité et la quantité des services. A cette fin, le programme visera à réhabiliter les lieux de travail des agents et d'accueil des populations (v. R.A.2) et à équiper ces lieux du matériel adéquat et suffisant (v. R.A.2). Un travail spécifique sera mené sur l'archivage qui est, à peu de chose près, inexistant dans les communes concernées.

Enfin, selon les situations vécues sur le terrain, une hiérarchisation des priorités et un nécessaire inventaire actualisé de l'existant. Cet investissement en équipement concerne aussi bien le matériel dit de contenants (boîtes d'archivage, armoires, bureaux, informatique, etc.) que de contenu (vade-mecum, documents de déclaration d'actes, procurations, etc.).

4. La concertation

Tous les partenaires ont souligné la nécessité entre partenaires internes au programme de se concerter, mais aussi d'échanger les expériences avec l'extérieur, d'harmoniser les procédures ou de mener des plaidoyers. Le programme veillera donc à mettre en place, selon des modalités à convenir avec les acteurs locaux, cette structure, plate-forme, d'échanges et de concertation.

En définitive, ces grands axes, qui constituent une *baseline* de l'intervention, devraient conduire à augmenter la couverture de la population des villes, communes et territoires concernés (v. O.S.).

Au terme du programme, la situation souhaitée devrait s'approcher de la vision décrite ci-après:

- les communes partenaires disposent d'un service d'état civil et de population, équipé, fonctionnel et de qualité. La commune a évalué la nécessité, la faisabilité de réaliser un recensement ou a réalisé un recensement de la population inscrite dans des registres. Ce recensement, s'il existe, est mis à jour.

Les registres réalisés sont également utilisables par d'autres services de la commune, de l'Etat central (par ex.: enrôlement électoral, obligation scolaire) ou d'institutions nationales (statistiques) ou internationales (par ex. OMS pour des campagnes de vaccination);

- des agents ont été formés en matière d'état civil et ont la possibilité d'actualiser leurs connaissances au travers d'ateliers réunissant, selon un calendrier à définir, les agents des différents partenaires du Sud;
- les partenaires du Sud ont effectué un travail de sensibilisation de tous les acteurs qui peuvent jouer un rôle en matière d'état civil et de population: maternités, églises, écoles, institutions locales et le secteur de l'association civile;
- la sensibilisation devra bien sûr mobiliser la population sur les questions liées à l'état civil dans le sens que nous suggérons ci-dessus. Mais elle devrait aussi de manière indirecte développer l'intérêt de la population pour sa participation active dans le fonctionnement de l'appareil communal. C'est de cette façon que la commune pourra le mieux entrer dans la vie concrète des dynamiques citoyennes et ainsi développer la perspective d'une commune véritablement au service et à l'appui de ses habitants.

Chapitre II

1. Stratégie adoptée

Nous énumérerons dans cette partie la logique d'intervention. L'analyse préalable qui a conduit à son élaboration est présentée dans le Chapitre 1 et l'analyse de sa pertinence figure dans la suite de ce document.

A Objectif global – OG

Conformément à la première partie du document de programmation, l'objectif général de l'intervention de l'AVCB – UVCW en République démocratique du Congo vise à contribuer à renforcer les villes, communes et territoires congolais dans la définition et la mise en œuvre de leurs politiques de développement.

B Objectif(s) spécifique(s) – OS

Le Programme de renforcement institutionnel RDC se fixe un objectif qui va dans le sens des priorités formulées par la DGCD dans sa note stratégique sur la RDC.

L'objectif spécifique (OS 1) du Programme RDC vise à ce que :

Au terme des cinq années du programme les villes, communes et territoires congolais prenant part au programme de coopération internationale communale auront augmenté la couverture de la population à 50 %.

C. Résultats attendus – RA

1. Résultat attendu 1 (RA 1)

Les services état civil et population des communes disposent chacun d'un ***plan stratégique pluriannuel*** et de ***plans opérationnels annuels***.

2. Résultat attendu 2 (RA 2)

Les acteurs locaux des services d'état civil et de population disposent des ***capacités*** nécessaires en vue de rendre un service de qualité au bénéfice de la population et des autres utilisateurs.

3. Résultat attendu 3 (RA 3)

Le service des ***archives*** de l'état civil et de la population est réorganisé.

4. Résultat attendu 4 (RA 4)

Les acteurs locaux disposent des capacités nécessaires à ***l'information*** et la ***sensibilisation*** de la population sur les missions et l'intérêt des services d'état civil et de population.

5. Résultat attendu 5 (RA 5)

Les acteurs locaux ***se concertent et échangent*** régulièrement.

A l'entame du programme pluriannuel, les communes partenaires du Nord se situent toutes à des phases différentes dans le développement de leur partenariat. Il faut être conscient que certaines phases prennent du temps et dépendent du contexte local, à l'exemple du travail nécessaire de classement et d'archivage des actes de naissance existants qui aura pris 3 années à Lubumbashi.

C'est ici que le rôle du ***Groupe de travail pays*** RDC au Nord et de la plate-forme de concertation au Sud prend tout son sens. Par des échanges de pratiques et des mises en commun de ressources, les communes du Nord et du Sud capitalisent les expériences de leurs consœurs en vue de rendre leurs propres actions plus efficaces et efficientes. Les plus petites communes impliquées dans un partenariat et qui ont, elles aussi, un rôle à jouer en matière d'état civil et de population, insistent en ce sens, sur l'importance de l'élément moteur que

constitue le binôme constitué par les partenariats plus anciens que sont Bruxelles-Kinshasa et Liège-Lubumbashi.

D. Analyse de la pertinence en termes de:

1. renforcement des capacités institutionnelles et de gestion

Il s'agit du critère principal de pertinence du Programme, puisque l'objectif général, nous le rappelons, vise à contribuer au renforcement des institutions partenaires du Sud à prendre en charge leur propre développement. A l'issue du Programme, les partenaires de la RDC auront, d'une part, renforcé ou développé leur capacité à proposer un service d'état civil et de population adapté aux situations et logiques locales et, d'autre part, travaillé sur la mise en place d'une dynamique de Planification de développement local (PDL).

Parallèlement, ce Programme s'inscrit dans un contexte de décentralisation qui, nous pouvons l'espérer, viendra renforcer non seulement les compétences institutionnelles mais aussi les capacités de gestion des communes congolaises. Nous entrons cependant ici dans le domaine des projections, bien que balisé par le processus de transition dont les élections présidentielles et parlementaires du 30 juillet 2006 constituent un premier aboutissement.

Nous insistons également sur le fait que ce Programme ne s'effectue pas de manière isolée dans une chaîne verticale mais intègre, selon les spécificités locales et à des degrés divers, d'autres acteurs institutionnels: Association des Maires francophones, universités locales (par ex. au Sud: Lubumbashi) et associations locales (par ex. au Nord: asbl Actions Dalhem & Mbanza-Gungu).

2. Impact économique et social

Ce type de programme, axé sur le renforcement institutionnel, n'a pas d'impact direct en matière économique et sociale puisqu'il n'agit pas sur les conditions économiques et sociales, mais bien un impact indirect en agissant sur les structures institutionnelles et politiques de la commune.

Il nous faut préciser que c'est à la population tout entière qu'est dédié le projet. En réalisant le recensement de la population, en facilitant les enregistrements légaux d'état civil (voire en les rendant tout simplement possibles) et en créant un registre de population, le projet reconnaît l'existence de chaque individu. Bien entendu, au regard des besoins vitaux non rencontrés par la population, nous mesurons combien ces droits et devoirs reconnus peuvent paraître peu de chose.

Par ailleurs, plus concrètement, devant une pratique largement étendue de corruption et de clientélisme, aussi en matière de délivrance d'actes d'état civil, l'uniformisation tarifaire des prestations du service d'état civil ainsi que leur affichage, officiel, dans les bureaux, visent à limiter, autant que possible, la corruption, et concourent ainsi à plus d'égalité entre les citoyens et à restaurer un Etat de droit.

Il nous semble ainsi important, à travers ce renforcement institutionnel, de viser à rétablir l'autorité publique, de surcroît dans le cadre d'un processus démocratique. Après des années d'absence de toute organisation étatique et démocratique, la réalisation d'un service d'état civil fonctionnel étendu à l'ensemble de la population congolaise est un instrument pertinent

au service de l'Etat démocratique pour la réalisation d'une véritable politique économique et sociale soucieuse du bien commun.

Les actes d'état civil et un registre de population sont des outils indispensables au développement socio-économique du pays. L'identification des individus permet ainsi de mener, avec plus d'efficacité et d'efficience, des projets sociaux ou sanitaires orientés directement vers les publics-cibles. Renforcer l'institution communale du Sud est une étape qui permet de répondre à une des composantes du phénomène de la pauvreté, à savoir l'accès inadéquat de la population aux biens et services publics et plus particulièrement aux services de proximité.

3. Viabilité technique et financière

Les partenaires communaux se chargent de l'opérationnalisation du Programme, en concertation avec les Associations, notamment au sein du GT pays. De leur côté, les Associations assurent le rôle d'interface avec les autorités supérieures congolaises, internationales et belges (DGCD, Ambassade). L'Association joue donc son rôle de courroie de transmission, de coordination et de diffusion pour la réalisation du Programme par les communes et la viabilité technique de celui-ci.

L'appui financier du Programme constitue plus un déclencheur de l'action. Les moyens alloués au Programme ne permettent pas de constituer à brève échéance un service d'état civil et de population performant, tant l'ampleur de la tâche est conséquente, mais visent au renforcement de ses capacités et à son développement.

4. Efficacité de la procédure d'exécution prévue

Le cadre logique, pierre angulaire du Programme 2008-2012 RDC, a été réalisé participativement à l'occasion d'un atelier de programmation, en présence de la plupart des communes bruxelloises, wallonnes et congolaises prenant part (ou souhaitant prendre part) au Programme. L'objectif a donc été déterminé conjointement, de même que les résultats attendus. Les activités ont, quant à elles, été ébauchées en groupe puis retravaillées et précisées spécifiquement entre partenaires communaux dans la perspective de coller au mieux aux réalités locales. A cet égard, on peut donc affirmer que toutes les garanties d'efficacité du Programme RDC sont réunies.

En matière de procédure d'exécution, cette analyse est renforcée par le fait que les Associations, au travers des réunions du GT RDC, pourront, après la phase de démarrage (2007-2008), réaliser des corrections collectives au Programme et aux logiques d'intervention des différents partenariats de manière à ce que les communes s'appuient les unes sur les autres dans l'exécution de leur programme respectif (par ex.: une commune qui aurait déjà travaillé sur un RA pourrait faire profiter les autres communes de son expérience, afin d'éviter de répéter d'éventuelles erreurs. Dans le même ordre d'idées, on pourra aussi imaginer des activités conjointes entre communes poursuivant durant la même année des Résultats Attendus identiques avec leurs partenaires respectifs).

5. Efficience de la procédure d'exécution prévue

Comme déjà évoqué plus haut, l'efficience du Programme pourra être assurée par la mise en commun des logiques d'intervention des partenariats. En effet, sur les 5 ans du Programme,

les communes auront dû toutes atteindre les Résultats Attendus fixés par le cadre logique. Les Associations veilleront chaque fois à ce qu'il soit possible de favoriser les synergies, non seulement à des fins d'économie d'échelle mais également en vue de limiter, bien entendu, le développement de logiques d'intervention contradictoires.

Cette situation ne pourra toutefois s'envisager qu'à l'horizon 2008-2009, une fois que les différents partenariats auront chacun réellement trouvé leurs marques et démarré la mise en œuvre de leurs logiques d'intervention spécifique.

6. Égalité entre hommes et femmes

A travers son objectif de renforcement institutionnel centré sur le service d'état civil et de population, le Programme en RDC vise aussi à promouvoir le rôle de la femme dans la gestion de la chose publique locale. Sans qu'il s'agisse d'un objectif à part entière, le Programme accordera donc une attention à la place de la femme. Les partenaires seront ainsi encouragés à promouvoir le rôle de la femme au travers des activités qu'ils développeront.

Par leur place centrale, d'épouse, de mère, au sein des cellules familiales, et dans un contexte de société basé sur la communication orale, les femmes constituent un appui stratégique indispensable dans toute campagne de sensibilisation efficace, de surcroît en matière d'état civil et de population.

Sur la plan de l'égalité entre les genres, les listes d'état civil et les registres de population complets constitueront pour les autorités locales, nationales, voire internationales, des outils précieux facilitant la mise en œuvre de programmes économiques, sociaux ou culturels destinés à tous les citoyens sans distinction.

7. Protection et sauvegarde de l'environnement

L'objectif spécifique du Programme RDC s'inscrit dans le 3^{ème} pilier - celui de la bonne gouvernance et de la paix - de l'objectif général du PRSP (Programme stratégique de réduction de la pauvreté) visant à l'amélioration des conditions de vie des populations. Aux yeux des partenaires, l'intervention en RDC, axée sur la réalisation d'un service d'état civil et de population, est une étape vers un renforcement de l'institution dans sa gestion d'autres missions des pouvoirs décentralisés, dont celle de la gestion des déchets. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que, parallèlement, les partenariats partagent leurs expériences et réfléchissent à une politique de gestion des déchets au niveau local.

8.. Durabilité (effets à long terme au bénéfice du groupe-cible) et désengagement

Le renforcement du groupe-cible, les autorités locales, par l'intermédiaire des partenariats locaux, a précisément pour objectif de ne pas envisager la coopération sous l'angle de l'opération *one-shot* à effets à court terme mais bien comme une collaboration dans la durée devant déboucher sur des résultats à long terme. En effet, dans un contexte de décentralisation, l'appui au développement et à la qualité du service public local congolais dans des matières d'état civil et de population est par essence un objectif durable.

Concrètement, la réhabilitation, au sein des pouvoirs décentralisés, d'un service d'état civil et de population renforce, à plus long terme, la pérennité de l'outil communal au profit des

citoyens. En effet, des enregistrements et de l'établissement des actes d'état civil, les partenaires du Sud tirent des recettes, certes encore bien maigres par rapport à leurs besoins réels, mais non négligeables dans un contexte de quasi-absence ou de sous-financement structurel. Par ailleurs, en aval, une politique tarifaire des prestations de l'administration, unifiée, cohérente et adaptée à la réalité socio-économique locale, contribue à lutter contre toutes les pratiques clientélistes encore trop courantes en la matière. Ceci va dans le sens d'une plus grande justice sociale et d'une revalorisation de l'administration locale.

De même, malgré une politique d'informatisation de l'archivage et de la gestion courante des actes, les partenaires maintiennent parallèlement la méthode traditionnelle de l'archivage manuel. Ceci dans le souci, premièrement, de se baser sur des codes existants, comme celui de la famille; deuxièmement, de conserver un certain rituel dans le respect mutuel des traditions locales; troisièmement, de pallier à toute situation de crise sur le plan macro et micro (nouvelle crise politique, pénurie de sociétés de maintenance informatique, approvisionnement en énergie électrique défaillant, etc.). In fine, ce procédé maintenu est une réelle garantie de durabilité de l'action.

Au Sud, en l'absence d'une réelle légitimité des représentants de l'administration aux yeux de la population locale et dans l'attente d'une décentralisation aboutie, il importe que les Associations soient attentives à ce qu'au sein du partenariat, les partenaires locaux impliquent la société civile dans ses actions (pour la sensibilisation etc) et ce, dans le respect strict des prérogatives et du rôle de chacun.

Enfin, nos Associations et les communes partenaires veillent, ensemble, à obtenir le soutien d'interlocuteurs institutionnels supra-communaux du Sud (ministère de l'intérieur et de la justice) et supra-nationaux. Certains partenariats sont inscrits au sein de l'Association internationale des Maires francophones (AIMF) au sein de laquelle le projet particulier de Liège est érigé, d'ailleurs, en modèle.

9. Partenariat (rôle de chaque partenaire)

a). *communes congolaises*¹⁵ : véritables chevilles ouvrières -. Ce sont les activités qu'ils mettront en œuvre tout au long du Programme et les résultats qu'ils atteindront tous ensemble - mais avec leurs partenaires respectifs - qui concourront à la réalisation des objectifs spécifiques du programme. Au démarrage du Programme, on recense les partenaires communaux suivants: Kinshasa (Ville), Lubumbashi, Kalamu, Kasa Vubu, Massina, Limete, Ngaliema, Mbanza-Ngungu

b). *communes belges*¹⁶ : les partenaires belges assistent les communes congolaises dans la conception des programmes et jouent le rôle de conseiller technique. Au démarrage du Programme, on recense les partenaires communaux belges suivantes : la Ville de Bruxelles, la Ville de Liège, la Ville de Namur, les communes de Dalhem, Herve, Court-Saint-Etienne, Ixelles et Watermael-Boisfort.

c). *Association de villes et communes et acteurs supra-locaux*. Dans le cadre spécifique de la RDC, deux partenaires, au niveau des associations wallonnes et bruxelloises sont envisagés:

¹⁵ Les communes de Limete et Kasa Vubu ont rejoint récemment le programme, soit dans le courant du second trimestre.

¹⁶ Les communes de Court-Saint-Etienne et Watermael Boisfort ont rejoint récemment le programme, soit au cours du 2^{ème} trimestre 2007.

L'UNICEF et la Coopération Technique Belge (programme PAIDECO). Ces associations souhaitent être informées de l'avancée du programme et conviées au séminaire de capitalisation et de diffusion des expériences.

De même, des échanges d'information, en concertation avec les communes, seront poursuivis avec le ministère de l'intérieur (direction nationale de la population), le ministère de la justice (service études et documentations).

c. Association de villes et communes : ces partenaires ont pour tâche de coordonner les partenariats belgo-congolais, de renforcer les résultats enregistrés sur le terrain (approfondissement, diffusion, réorientation, ...), de les auto-évaluer puis de programmer les nouvelles orientations.

E. Bénéficiaires directs et indirects

Les bénéficiaires directs du Programme sont les fonctionnaires ainsi que les représentants politiques concernés dans le cadre des partenariats mentionnés. Leur qualité et leur nombre seront précisés dans le cadre des programmes annuels sur la base des activités précises mises en œuvre par les partenaires communaux. Les fonctionnaires du service Etat civil seront les premiers bénéficiaires de la réhabilitation de leur service (renforcement des capacités, équipement fonctionnel etc). Ils auront donc un rôle et une responsabilité importante dans la mise en œuvre du programme. Les bourgmestres, comme officiers de l'état civil, assureront la coordination et la responsabilité finale du service d'état civil / population avec l'ensemble de son administration et les autres services concernés par cette manière aux autres niveaux de pouvoirs.

Les bénéficiaires indirects du Programme sont tous les citoyens habitant les zones couvertes par les partenariats. Tout citoyen étant potentiellement à un moment ou l'autre de son parcours de vie concerné par l'enregistrement d'un acte d'Etat civil. Des données chiffrées seront précisées dans le cadre des programmes annuels.

F. Hypothèses

- Le résultat des élections locales en RDC ne modifie pas complètement le paysage des partenariats, ce qui pourrait occasionner des modifications dans la mise en œuvre du Programme RDC.
- Le programme des Associations de villes et communes dispose des ressources budgétaires nécessaires à sa bonne exécution.
- Les nouvelles autorités élues poursuivent la voie de la décentralisation, en fixant un calendrier électoral local et la mise en œuvre du développement socio-économique du pays, selon les axes définis dans le PRSP.
- La communauté internationale poursuit son appui au processus de démocratisation et au développement socio-économique, selon les axes définis dans le PRSP.
- Les villes et communes de la RDC disposent des moyens financiers et humains suffisants pour la bonne exécution des accords de partenariat et s'engagent à poursuivre leurs efforts en vue de leur pérennisation.

- o Les villes et communes de la RDC assurent une politique de partenariat basée sur la transparence et une communication ouverte entre partenaires.

2. Chronogramme des RI/OS

Le programme repose sur plusieurs partenariats communaux belgo-congolais. Chacun d'entre eux va s'atteler, **selon un calendrier propre**, à la réalisation des différents R.A. définis dans le cadre logique RDC. Cette spécificité du programme rend par là même irréalisable l'élaboration d'un chronogramme général pour la RDC. S'il est impossible de généraliser les informations dans un seul chronogramme, chaque partenariat sera par contre tenu d'en réaliser un pour sa propre logique d'intervention. Ce chronogramme sera annexé aux conventions spécifiques entre partenaires communaux et précisé dans les plans opérationnels annuels des communes.

3. Méthodologie

En résumé : les partenariats, tous pays confondus, contribueront à l'OG du programme et, plus spécifiquement, les partenariats belgo-congolais poursuivront l'OS défini dans le programme pays (v. points 1.A et 1.B ci-dessus). La réalisation des activités prévues au sein de chaque partenariat permettra d'atteindre les résultats attendus et l'OS fixés lors de l'atelier de programmation congolais.

Pour atteindre ces résultats, deux stratégies, non mutuellement exclusives, pourront être utilisées :

- toutes les communes poursuivent chacune avec leur partenaire simultanément mais avec leur calendrier propre, l'ensemble des R.A. fixés (approche verticale);
- certaines communes, en consensus, prennent le leadership, en raison de leur expérience par exemple, sur certains résultats attendus et travaillent au profit de l'ensemble des partenariats (approche horizontale).

Par ailleurs, et quelle que soit la stratégie envisagée, les Associations analyseront lors des GT RDC les activités envisagées dans les LIP des différents partenariats et effectueront tous les recoupements nécessaires en vue de favoriser les synergies et les économies d'échelle.

A. Préparation

La préparation du Programme RDC a reposé sur :

1. Les groupes de travail (clusters) mis en place par les Associations bruxelloise et wallonne. Le groupe de travail RDC est composé des communes suivantes : Bruxelles-Ville, Dalhem, Ixelles, Liège, Namur et Herve. Les communes de Watermael-Boisfort et Court-Saint-Etienne ont rejoint le groupe dans le courant du second trimestre 2007.

La composition du groupe de travail est susceptible d'évoluer en fonction de l'intérêt que de nouvelles communes pourraient porter à la création d'un partenariat avec une commune congolaise. Le groupe de travail s'est réuni au moins à 3 reprises. .

2. Les Associations, de leur côté, ont organisé dans le cadre du Programme de coopération internationale communale financé par la coopération belge (DGCD) ont organisé du **25 février au 2 mars 2007** en RDC, à Mbanza-Ngungu un **atelier de planification** dont l'objectif était de préparer la phase 2008-2012 de ce programme.

Cet atelier avait été préparé à l'occasion d'une réunion spécifique du GT RDC réunissant les communes belges amenées à participer à l'atelier, ainsi qu'un représentant de la DGCD. Cette préparation s'avérait indispensable à partir du moment où il semblait clair que le Programme de coopération internationale communale en RDC devrait s'appuyer sur la problématique de l'état civil / population. L'atelier devait par contre permettre de préciser où pouvait se situer la plus value du programme belge (tenant bien entendu compte du fait que ce programme vise avant tout le renforcement des capacités des collectivités locales).

La thématique de l'état civil / population a été avancée par les Associations comme point de départ pour la réflexion, notamment à partir des expériences menées depuis quelques années par certaines communes dans ce domaine. En effet, cette thématique pouvait répondre d'une part à l'appui à la décentralisation d'autre part à l'expertise des villes et communes wallonnes et bruxelloises.

Objectifs

A l'issue de l'atelier, les participants ont défini, de manière participative, les axes de travail pour le programme pluriannuel 2008-2012, présenté sous la forme d'un cadre logique complet : objectif général et spécifique, résultats attendus, activités, indicateurs, hypothèses.

L'atelier a également permis aux partenaires présents d'entamer le travail de planification opérationnelle sur 5 ans (définition de la logique d'intervention propre à chaque partenariat et répondant aux contextes particuliers des villes et communes congolaises partenaires, dans la perspective, bien entendu, du cadre logique défini en commun durant l'atelier).

Participants

Plusieurs communes belges ont combiné leur mission propre avec l'atelier de planification, ce qui nous a permis d'inviter un plus grand nombre de représentants des communes congolaises. La présence de L'atelier a réuni au total 22 participants issus des communes congolaises suivantes :

- Kinshasa (3 représentants),
- Lubumbashi (1 représentant),
- Mbanza-Ngungu (3 représentants et 2 observateurs),
- Kalamu (2 représentants),
- Ngaliema (2 représentants).
- Massina (2 représentants)

Les communes belges¹⁷ étaient représentées par :

- Bruxelles (3 représentants),
- Liège (1 représentant),
- Dalhem (3 représentants)

Les organisateurs ont également invité à l'ensemble de l'atelier un représentant du service Etudes et Documentation du Ministère de la justice. La direction du service population du ministère de l'intérieur, n'a, par contre, pas pu participer à nos travaux. Enfin, un représentant de l'UNICEF et de la Coopération Technique Belge ont participé, à nos débats, à l'occasion de la journée consacrée à la définition de la logique d'intervention. De même, des

¹⁷ La commune d'Ixelles n'a pu se libérer pour assister à l'atelier. Par ailleurs, dans le cadre du partenariat naissant, de Herve et Ngaliema, Namur et Massina, nous avons fait le choix, aussi pour des raisons budgétaires, de n'inviter que le partenaire du Sud. Au moment de l'atelier, nous n'avions eu que des contacts informels avec les communes de Watermael-Boisfort et Court-Saint-Etienne.

rencontres, avec l'attaché de la coopération belge à l'Ambassade de Belgique et le délégué général de Wallonie-Bruxelles se sont tenues en prélude à cet atelier.

Les évaluations qui seront effectuées dans chacun des pays partenaires (à mi parcours et en fin de programmation) permettront d'envisager d'éventuelles nouvelles orientations programmatiques (révision de la thématique actuelle ou développement d'une nouvelle thématique par exemple). Les Associations organiseront alors, le cas échéant, un nouvel atelier de programmation avec toutes les communes concernées.

B. Identification

Cette étape d'identification concerne essentiellement les éventuels nouveaux partenaires communaux (voir PPA – Description générale, page 22, pour plus d'information concernant les nouveaux partenariats).

Dans le cadre de cette phase, chaque nouveau partenariat pourra bénéficier d'une mission d'identification et de planification en RDC.

C. Coordination

1. La coordination générale du Programme RDC sera assurée par l'Association via ses contacts directs avec les communes ainsi qu'avec le bailleur de fonds.
2. La coordination entre les communes du Nord sera assurée au sein des GT RDC « Nord » sous la tutelle des Associations.
3. La coordination entre les communes du Sud sera assurée au sein d'une plateforme RDC sous la tutelle, dans un premier temps, des Associations.

La coordination se matérialisera également par la mise en commun, à l'occasion des GT, des logiques d'intervention des partenariats et des plans opérationnels annuels. Cette mise en commun, réalisée chaque année, a pour objectif de donner un maximum de cohésion au groupe de travail, de capitaliser les expériences par leur diffusion et de produire des économies d'échelles.

La coordination entre les communes belges sera assurée au Nord par les Associations dans le cadre des GT (minimum 3 réunions/an). Le programme propose également de donner aux partenaires congolais (RA 7) les moyens d'assurer ces échanges au travers d'une plateforme de rencontres de manière à capitaliser les expériences, favoriser l'émulation entre les communes et envisager les économies d'échelles en matière de processus de développement local. Cette plateforme sera initiée par les Associations mais l'objectif est bien qu'elle puisse devenir à terme, si son utilité est avérée, fonctionnelle et autonome.

D. Exécution

La plus grande partie des activités développées dans le cadre de ce programme seront mises en œuvre par les partenaires locaux, avec l'appui et le conseil de leurs partenaires belges. La coordination des activités et la diffusion des principaux résultats seront développées par les Associations.

L'exécution du programme RDC se décline donc en quatre temps :

- la logique d'intervention des partenariats (LIP), sorte de feuille de route des communes sur les 5 années du programme (ces LIP seront très certainement amendées par les communes en cours de programme au fur et à mesure que leur partenariat se développe et que la thématique évolue) ;
- les plans opérationnels annuels des communes, qui précisent les LIP (tant d'un point de vue opérationnel que budgétaire) ;
- l'évaluation externe ainsi qu'une mission d'orientation des Associations à mi-parcours, qui doivent permettre, le cas échéant, de réviser / réorienter le Programme RDC ;
- l'organisation par les Associations, en fin de programmation, de la diffusion à plus large échelle des résultats engrangés (réussites et échecs).

A noter également qu'au niveau opérationnel, les partenaires locaux du Nord comme du Sud ne seront pas nécessairement cantonnés à la réalisation de leurs actions dans le cadre strict de leur partenariat mais, au contraire, que toutes les interactions possibles au sein de ce groupe RDC seront favorisées, à partir du simple échange d'informations jusqu'à la mise à disposition de personnel pour appuyer les autres partenariats

E. Évaluation et suivi des résultats

L'évaluation du Programme RDC sera assurée en deux temps. Une première évaluation « à mi-parcours » sera réalisée afin d'étudier le chemin parcouru en regard des objectifs fixés en début de programmation. Cette évaluation sera suivie d'une mission d'orientation menée par les Associations et destinée, avec toutes les communes participantes, à faire le point sur l'avancement du programme et les éventuelles modifications à apporter à la programmation. En fin de programmation, une seconde évaluation portant cette fois non seulement sur les résultats atteints mais aussi sur les partenariats eux-mêmes et leur fonctionnement sera réalisée. Cette seconde évaluation doit permettre aux Associations de préparer la nouvelle programmation 2013 – 2017.

En matière de suivi des résultats, les partenariats seront priés de recourir aux indicateurs identifiés lors de l'atelier de programmation – quitte à les préciser - et validés par les différentes communes (voir cadre logique RDC en annexe). Les valeurs de ces indicateurs seront transmises par les communes aux Associations en guise de tableau de bord. Outre ces indicateurs, les communes ont été encouragées à suivre toutes les données qui, dans le cadre plus spécifique de leur partenariat, s'avéreraient opportunes pour faire état de la progression de leur partenariat.

4. Synergies et complémentarités

A. Synergies

Les stratégies mises en œuvre par la Coopération belge

Le Programme RDC des Associations s'inscrit pleinement dans le cadre de la politique définie en juin 2001 par le Gouvernement belge à l'égard de la région des Grands Lacs dans un document intitulé *Construction de la Paix dans la Région des Grands Lacs: un plan d'action Belge*. Ce plan reprend les grands axes du *Partenariat pour la Paix et la Stabilité Structurelle* que la Belgique souhaite établir avec les partenaires de la région. La stratégie de coopération de la Belgique à l'égard de la RDC traduit le plan d'action en axes concrets d'intervention; elle vise la consolidation de la paix et l'éradication de la pauvreté, en cohérence et en complémentarité avec ses interventions à l'égard des autres pays partenaires de la région.

Ce plan identifie **3 défis majeurs**: la restauration de l'intégrité territoriale du Congo, la reconstruction des infrastructures dévastées par la crise et la guerre, comme base vitale pour la redynamisation économique de la région, et enfin la mise en place de structures démocratiques et d'un appareil d'Etat performant.

a. Synergie avec le PRSP

Le Programme RDC des Associations s'inscrit également pleinement dans le cadre du PRSP, le premier Plan de développement national qui est basé sur le Programme intérimaire renforcé (PIR) du FMI et le Programme multisectoriel de reconstruction et de réhabilitation (PMURR) de la Banque mondiale.

Après l'avènement de Joseph Kabila en 2001 et dans la foulée d'un accord avec le FMI, le Gouvernement s'est effectivement notamment engagé à restaurer un Etat moderne, à résorber les équilibres macro et micro-économiques et à relancer la croissance.

Il importe de souligner qu'aujourd'hui, les bailleurs de fonds (Union européenne, Banque mondiale, Gouvernements nationaux, etc.) et initiateurs de programmes de développement se sont engagés sur la voie d'une analyse et d'une coordination commune dans un cadre structuré vers lequel les politiques nationales sectorielles peuvent s'inscrire. C'est notamment le cas avec le PRSP qui constitue une orientation de la stratégie de développement à mener en matière d'aide bilatérale.

L'objectif global du PRSP est d'améliorer les conditions de vie des populations. La réalisation de cet objectif passe par un ensemble d'étapes intermédiaires, pouvant conduire le pays à l'objectif visé, s'articulant autour de trois piliers fondamentaux:

- la paix et la bonne gouvernance,
- la stabilisation et la croissance économique,
- la dynamique communautaire.

Le premier pilier, "la paix et la bonne gouvernance", comprend quatre axes prioritaires:

- restaurer et consolider la paix intérieure,
- prendre en charge les victimes des conflits,
- garantir la stabilité aux frontières et promouvoir les actions de bon voisinage,
- assurer la bonne gouvernance administrative, politique et judiciaire.

C'est dans ce dernier axe que notre Programme, axé sur le renforcement des institutions locales dans un contexte de (re)construction d'un Etat démocratique, prend tout son relief. En

effet, suite aux Accords de Lusaka, le Gouvernement a mis en route une série d'actions dont l'organisation d'élections libres et démocratiques à tous les niveaux, l'élaboration et la mise en application d'une Constitution garantissant les droits et libertés fondamentales, la promotion d'une gestion démocratique du patrimoine national.

Dans le cadre de la promotion de la gouvernance administrative et judiciaire, parmi les actions proposées, on retrouve: la mise en place d'une administration de proximité au sein des autorités locales favorisant le développement humain durable, l'instauration d'un mécanisme de gestion et de partage des ressources financières décentralisées, une réforme du système judiciaire, la professionnalisation des forces de l'ordre, la promulgation d'une loi de lutte contre la corruption, la fraude et la prédation, la création d'une école de formation de hauts cadres de l'administration publique.

Les partenariats communaux dans le cadre du Programme RDC devront s'inscrire dans le cadre du PRSP qui englobe tous les axes prioritaires de la coopération.

Le Programme s'inscrit en synergie avec les priorités stratégiques définies dans le cadre de la *coopération entre l'Etat belge et la RDC*, en particulier concernant la *politique de réforme de l'administration publique (appui institutionnel)*.

La Coopération technique belge (CTB), depuis 2003, développe en RDC un programme d'appui à la réforme de l'administration publique. L'objectif est de doter le Gouvernement congolais d'une administration apte à remplir les tâches de service public d'un Etat moderne. Le Service public fédéral Personnel et Organisation (SPF P&O) collabore avec la CTB sur ce programme. Le SPF P&O possède en effet une expertise récente en matière de réforme de l'administration publique, utile dans la remise en route de l'administration. Parallèlement, le SPF P&O œuvre pour créer des réseaux multiples au départ de la fonction publique ne jouant le rôle de catalyseur pour d'autres ministères (finances, agriculture, etc.). L'ISP propose donc d'une certaine manière d'étendre ce travail au niveau local par le prisme de l'état civil et de la population.

b. Synergie avec le programme Paideco initié et mis en œuvre par la CTB

Des complémentarités seront recherchées avec le Programme d'appui aux initiatives de développement communautaire (Paideco) mis en œuvre par la Coopération technique belge. Ce programme a pris l'option de préparer et d'intégrer au mieux dans son approche l'orientation institutionnelle prise par les autorités congolaises de la décentralisation du territoire. Actuellement le Programme Paideco est à l'œuvre dans deux communes kinoises (Kimbasenke et Kinsenso) où, à ce jour, aucune commune belge n'est présente mais également à Lubumbashi, ville partenaire de Liège.

La stratégie du Paideco d'intervenir sur le renforcement des capacités des acteurs locaux en vue de permettre à ceux-ci d'assumer les responsabilités futures d'administration du territoire décentralisé et également de planification du développement local sera une réelle opportunité pour ce Programme.

En ce sens, un représentant du Paideco a ainsi participé à l'atelier de planification des villes et communes à Mbanza-Ngungu en mars dernier. De même, dès cette année préparatoire au lancement du Programme, des rencontres entre le Paideco et nos Associations sont ainsi prévues.

c. Synergie avec l'Unicef

L'Unicef travaille à l'enregistrement des naissances dans la Ville de Kinshasa et dans d'autres régions du pays comme à Lubumbashi. Certains partenaires, comme Bruxelles et Dalhem, ont ainsi déjà collaboré avec l'Unicef pour l'organisation de formations ou l'utilisation des modèles d'acte d'état civil. Cette collaboration sera poursuivie durant ce Programme.

d. Synergie avec l'AIMF

L'Association internationale des Maires francophones a engrangé une expérience significative en matière de projets de coopération dans le secteur de l'état civil. En RDC, cette Association a d'ailleurs dans le passé collaboré avec la Ville de Liège au travers de la mise à disposition d'un logiciel informatique centré sur l'état civil. Dans le cadre de cette intervention, il sera envisageable, selon l'avancement de la réhabilitation des différents services d'état civil, de faire appel à l'expertise et aux outils de l'AIMF.

B. Complémentarités

Depuis la fin de la guerre froide et le début des années 90, l'aide à la coopération au développement envers la RDC a connu une diminution brutale en raison de la guerre civile et de la déliquescence de l'appareil d'Etat. Aujourd'hui, dans un contexte de post-conflit, la majorité de l'aide des bailleurs de fonds s'effectue dans le domaine de l'aide humanitaire, essentiellement coordonnée par les Nations Unies et ses agences (**PAM**, Unicef). Parallèlement, la coopération au développement reprend progressivement, secteur par secteur, au fur et à mesure de l'aide des différents bailleurs de fonds, le plus souvent sous la coordination des Nations Unies ou des Etats membres de l'Union européenne.

Après 10 années d'interruption de coopération internationale, la nouvelle situation post-conflit demande une approche tout à fait diversifiée et plus flexible que dans le cas d'une coopération traditionnelle.

1. Programme de l'Union européenne

C'est ainsi que l'Union européenne a développé une programmation (PIN 9^e FED), considérée comme intérimaire, dans l'attente d'investissements et de ressources additionnelles propres de l'Etat congolais.

Dans le cadre de cette programmation et en adéquation avec les autres acteurs internationaux, l'Union européenne a défini 3 fils conducteurs principaux, et incontournables, de coopération. Au premier plan, figure la *bonne gouvernance* dont le volet le plus urgent dans le contexte actuel repose sur *l'appui institutionnel et le renforcement des capacités pour la transition vers la démocratie*. Ces interventions s'insèrent dans la continuité des opérations financées par le PIN 8^e FED (2002) dont l'objectif est *de promouvoir la bonne gouvernance et renforcer l'Etat de droit dans la gestion de certains secteurs spécifiques*.

Au sein du programme, un des axes prioritaires de travail définis pour le pays en concertation avec les autorités congolaises repose sur la réforme, voire la refonte, du secteur public sur des

principes de bonne gouvernance. En aval, ce travail appuiera aussi les organes de l'Etat décentralisé.

2. Programme d'Etats membres de l'UE

A côté du travail spécifique de l'Union européenne, certains Etats membres mènent aussi, parmi des projets de coopération dans de nombreux secteurs, des projets particuliers en RDC, visant au renforcement institutionnel. C'est notamment le cas de la *France* qui a repris sa coopération institutionnelle depuis 2000. Un projet introduit en 2003 vise au renforcement des capacités nationales, principalement au bénéfice du Ministère des Finances (amélioration des recettes de l'Etat) et de l'Institut national de la Statistique. Parallèlement, elle participe à la réflexion sur la réforme de la fonction publique dans ses implications sur les appuis institutionnels.

3. Autres programmes - FTI (*Far Track Initiative*)

La RDC est sélectionnée par la Far Track Initiative, initiée par la Banque mondiale en 2002. Ce programme a pour objectif d'aider les pays sélectionnés, au nombre de 23, à accomplir la *Universal primary education completion* pour 2015, c'est-à-dire l'Objectif de développement du millenium pour l'éducation. Pour accéder à cette initiative, la RDC doit notamment proposer un plan sectoriel pour l'éducation, ce que le pays n'est pas encore en mesure de produire. Pour les aider dans cette voie, une analyse *fast track* a été mise en place et vise à leur fournir un support au renforcement de leurs données et de leurs capacités. La réforme du système de l'éducation reste une des priorités de l'Etat congolais. L'objectif actuel du Gouvernement est d'établir un mode de financement équitable de l'enseignement, qui est aujourd'hui totalement privatisé, en vue de rendre l'école gratuite.

Dans ce domaine aussi, un appui institutionnel aux entités décentralisées, centré sur le développement d'un service d'état civil et de population, prend toute sa valeur. En contribuant à mettre en place un recensement et une identification de tous les citoyens de l'entité, le programme de la CIC en RDC met en place un outil qui facilite la mise en œuvre des programmes de santé ou sociaux tels que celui-ci.

C. Liens et réseaux

Conscientes de l'intérêt de renforcer les liens entre acteurs de la coopération, à l'image de leur collaboration actuelle sur la coopération internationale communale, l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Union des Villes et Communes de Wallonie sont soucieuses, dans le cadre du programme pluriannuel, de développer des contacts avec d'autres acteurs actifs de près ou de loin dans le domaine de la coopération communale en RDC. Ainsi, l'Association et l'Union restent ouvertes à une possible collaboration avec leur consœur flamande, la VVSG, en matière d'appui institutionnel en RDC.

En vue de renforcer l'expertise de ses partenaires communaux en RDC, les Associations seront attentives à s'inscrire, dans la mesure du possible, dans tous les réseaux de coordination sur la RDC et de renforcement institutionnel qu'elle jugera pertinent pour la bonne réalisation de son programme.

Par ailleurs, au cours de ce programme, les Associations veilleront, dans le Sud, à reproduire sous une autre forme ce qui se réalise aujourd'hui au Nord, c'est-à-dire des collaborations accrues entre acteurs communaux du développement au travers de groupes de travail appelés GT. Cette initiative dans les pays partenaires prendra plutôt la forme d'un atelier ou d'un séminaire qui mettra en présence l'ensemble des partenaires ainsi que des représentants des autorités supra-locales. L'objectif étant de viser un effet multiplicateur en prenant les exemples des partenariats existants qui répondent aux critères de "bonnes pratiques". Des contacts seront également pris avec les autres acteurs de la coopération belge en RDC (APEFE, CTB) qui oeuvrent plus particulièrement dans le domaine du développement local.

5. Conventions de collaboration

Les partenariats communaux belgo-congolais sont formalisés au travers de deux conventions :

- un protocole général de collaboration ;
- une convention spécifique "responsabilisante", portant uniquement sur le Programme quinquennal de coopération internationale communal.

Ces deux documents devront être signés avant le démarrage du programme quinquennal, et au plus tard pour le dépôt du premier Plan Opérationnel Annuel communal (POA) c'est-à-dire à l'automne 2007. Pour plus d'informations concernant ces deux documents, nous vous renvoyons à la partie générale du PPA.

Bibliographie

- Programme Indicatif de Coopération, 2008-2010, Coopération belgo-congolaise, Kinshasa, mars 2007
- Stratégie de Coopération et Programme Indicatif, 2003-2007, 9^{ème} FED, République Démocratique du Congo et Communauté Européenne
- www.congoforum.be/fr/index.asp (infos générales)
- Code de la famille, Kinshasa 2001
- Appui à la modernisation des services d'Etat civil, Table ronde, Paris 2007, documentation
- Projet de loi portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.
- Les droits humains en R.D. Congo, vers une stratégie de l'impunité ?, in Les Cahiers de le Coopération Internationale, n°2 / 10