

Les réformes du secteur public en République démocratique du Congo

Ce livre est une compilation de communications prononcées à l'occasion de la conférence Guy Mhone du CODESRIA. Les articles ont été rédigés au moment où certaines réformes actuelles du secteur public en RDC n'étaient pas encore en vigueur.

**Les réformes du secteur public
en République démocratique du Congo
Rétrospectives et perspectives**

Sous la direction de
Camille Welepele Elatre
Hubert Ntumba Lukunga



Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique
DAKAR

© CODESRIA 2013

Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique
Avenue Cheikh Anta Diop, Angle Canal IV — BP 3304 Dakar, 18524, Sénégal
Site web : www.codesria.org

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne doit être reproduite ou transmise sous aucune forme ou moyen électronique ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou l'usage de toute unité d'emmagasinage d'information ou de système de retrait d'information sans la permission au préalable du CODESRIA.

ISBN: 978-2-86978-533-5

Mise en page : Hadijatou Sy
Couverture : Ibrahima Fofana
Impression : Imprimerie Saint-Paul, Dakar, Sénégal
Distribué en Afrique par le CODESRIA
Distribué ailleurs par African Books Collective, Oxford, UK
Site web : www.africanbookscollective.com

Le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) est une organisation indépendante dont le principal objectif est de faciliter la recherche, de promouvoir une forme de publication basée sur la recherche, et de créer des forums permettant aux chercheurs africains d'échanger des opinions et des informations. Le Conseil cherche à lutter contre la fragmentation de la recherche à travers la mise en place de réseaux de recherche thématiques qui transcendent les barrières linguistiques et régionales.

Le CODESRIA publie une revue trimestrielle, intitulée *Afrique et Développement*, qui est la plus ancienne revue de sciences sociales basée sur l'Afrique. Le Conseil publie également *Afrika Zamani*, qui est une revue d'histoire, de même que la *Revue Africaine de Sociologie* ; la *Revue Africaine des Relations Internationales (AJIA)*, et la *Revue de l'Enseignement Supérieur en Afrique*. Le CODESRIA co-publie également la revue *Identité, Culture et Politique : un Dialogue Afro-Asiatique*, ainsi que la *Revue Africaine des Médias*. Les résultats de recherche, ainsi que les autres activités de l'institution sont diffusés par l'intermédiaire des « Documents de travail », la « Série de Monographies », la « Série de Livres du CODESRIA », et le *Bulletin du CODESRIA*. Une sélection des publications du CODESRIA est aussi accessible en ligne au www.codesria.org.

Le CODESRIA exprime sa profonde gratitude à la Swedish International Development Corporation Agency (SIDA/SAREC), au Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), à la Ford Foundation, à la Fondation MacArthur, à la Carnegie Corporation, à l'Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD), à l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA), au Ministère Français de la Coopération, au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), au Ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas, à la Fondation Rockefeller, à FINIDA, à l'Agence canadienne de développement international (ACDI), à l'Open Society Foundations (OSFs), au TrustAfrica, à l'UNICEF, à la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) ainsi qu'au Gouvernement du Sénégal pour le soutien apporté aux programmes de recherche, de formation et de publication du Conseil.

Table des matières

<i>Les auteurs</i>	vii
<i>Introduction</i>	ix
Chapitre 1	
La Fonction publique congolaise (Zaïre) face aux défis de son renouvellement	1
<i>Théophile Yuma Kalulu</i>	
Chapitre 2	
La dépolitisation de l'administration publique congolaise : trajectoire, enjeux et heurts	17
<i>Camille Welepele Elatre</i>	
Chapitre 3	
Enjeux politiques et administratifs de la privatisation des entreprises publiques en République démocratique du Congo	37
<i>Théodore Kaminar Nsiy Kawu</i>	
Chapitre 4	
Des réformes de l'administration et de la privatisation des entreprises publiques en RDC : bilan pour des alternatives (1980-2007)	59
<i>Hubert Ntumba Lukunga</i>	
Chapitre 5	
Perspectives des réformes du secteur public pour le développement en République démocratique du Congo	77
<i>Damien Yuma Fikirini</i>	
Chapitre 6	
La décentralisation territoriale et le développement des entités locales en République démocratique du Congo	107
<i>Jean-Pierre Lotoy Ilanga Banga</i>	
Chapitre 7	
Mondialisation et développement démocratique : vers la re-légitimation du rôle du secteur public de la recherche scientifique et technique en Afrique	131
<i>Jacques Tshibwabwa Kuditshini</i>	



Les auteurs

Camille Welepele Elatre est Doctorant et Chef de Travaux à l'Université de Kisangani (RDC). Il est chercheur et membre de l'IRSA, du CEREPSAN et du CODESRIA. Il est également co-auteur de deux livres *Des conflits locaux à la guerre régionale en Afrique centrale. Le Congo –Kinshasa 19996-2007*, l'Harmattan, Paris, 2007 et *Biographie des acteurs de la Troisième République*, MRAC, CEP, CERDAC, Tervuren, Kinshasa, Lubumbashi, 2009. Ses recherches portent essentiellement sur les mobilisations féminines et les théories féministes, le rôle des acteurs non étatiques dans la construction de l'Etat-Nation et les réformes du secteur public au Congo.

Hubert Ntumba Lukunga, professeur de sociologie à l'université de Kinshasa (R.D.C.), est membre du Laboratoire d'Analyses Sociales de Kinshasa (L.A.S.K.) et Lauréat en 1996 de petites subventions du CODESRIA pour la rédaction de Thèses et Mémoires. Promu au Grade de Professeur Ordinaire depuis 2011, actuellement, il coordonne un programme des recherches en Sociologie de la connaissance, Epistémologie des sciences sociales et Prospective de l'Afrique et du Congo. A ce propos, il anime depuis 2010 une revue scientifique dénommée : *Prospective Papers/ Carnets Trimestriels de Prospective*. Sa préoccupation majeure, dans toutes ses recherches, demeure la promotion du *Projet Africain de Société* en veilleuse depuis la période de la Traite Négrière et l'Esclavage.

Jacques Tshibwabwa Kudithini, Docteur en Science politique, est aujourd'hui Professeur Associé à l'Université de Kinshasa (République Démocratique du Congo) et Chercheur Invité à l'Université de Paris 8/ Laboratoire CERASA (France). Membre actif du CODESRIA et de plusieurs sociétés savantes, il a publié plusieurs articles dans des revues internationales à comité de lecture, des chapitres d'ouvrages et des ouvrages collectifs. Il a également participé à plusieurs conférences et colloques internationaux. Ancien Fellow à l'Institut d'Études Avancées de Nantes, il a effectué plusieurs séjours de recherche et de formation scientifique à l'étranger.

Jean Pierre Lotoy Ilango-Banga est docteur en sciences politiques et administratives de l'Université de Kinshasa. Professeur Associé, il est également chercheur au Centre d'Etudes Politiques (CEP) et au Comité Scientifique pour la Promotion de la Biodiversité (CSB) de la même université. A son actif, il compte un ouvrage important qu'il vient de publier chez L'Harmattan à Paris, « Partenariats entre les multinationales et l'Etat. L'exemple de la RD Congo » (avril 2012) et, un autre au Ciedos à Kinshasa, « La science politique. Manuel d'initiation pour comprendre la politique » (mars 2012). Auteur de plusieurs articles scientifiques, il compte aussi une contribution pertinente sur « Le matérialisme marxiste à l'heure de la mondialisation » dans un ouvrage collectif publié par le CEP en 2003. Ses analyses s'intéressent à l'Etat en tant qu'acteur social, à l'intelligence sociale qui accompagne les politiques publiques, au développement durable et aux questions relatives aux peuples autochtones. Il prône « l'inculturation du développement » en vue de l'émergence économique et sociale des pays les moins avancés (PMA), en l'occurrence la RD Congo.

Kaminar Nsiy Kawu Théodore (Ph.D) de nationalité congolaise (RD), est Professeur à l'Université de Kinshasa RD Congo. Il est spécialisé en Administration et Management Public et en Gouvernance sécuritaire. Actuellement, il est secrétaire du Département des Sciences Politiques et Administratives et Chercheur au Centre d'Etudes Politiques et Chaire de l'Administration Publique. Il est l'auteur de plus d'une dizaine de Publications Scientifiques dont les plus récentes sont « La gestion des services publics de proximité en RDC : Enjeux et défis du désengagement de l'Etat des Entreprises publique », In RAM n°2, UNIKIN, 2011, « Elections locales : Base de l'enracinement des logiques exigences de la Démocratie ». In Actes du Colloque National sur les élections en RD Congo/CNONGD, Kinshasa, 2011, Analyse managériale de la Réforme et la transformation de la Police National Congolaise, In Actes des journées Scientifiques de l'IGDE/Brazzaville, février 2012 et Problématique de la gouvernance, des établissements d'enseignement Supérieur et Université de la RD Congo : défis et perspectives (Sous-presses-2012).

Damien Yuma Fikirini, Politologue de formation, est chef de travaux à l'Université de Kisangani.

Théophile Yuma Kalulu est chef de travaux à l'Université de Kisangani.

Introduction

Camille Welepele Elatre
Hubert Ntumba Lukunga

Les textes réunis dans ce livre sont, dans leur totalité, des communications présentées lors de la « Conférence Guy Mhone sur le développement de l’Afrique », qui a eu lieu du 22 au 24 août 2007 à Zomba (Malawi) et ayant pour thème central : les « Réformes du secteur public en Afrique : rétrospectives et perspectives ». Cette conférence organisée en hommage à Guy Mhone, qui a milité durant toute sa vie pour le développement de l’Afrique dans le cadre du secteur public, fut l’occasion de re-visiter les multiples et variées réformes auxquelles celui-ci a été soumis pendant quarante sept ans. Elle fut aussi l’occasion de reconnaître que l’ONU et les institutions de Bretton Woods ont soumis, depuis les années 1960, l’Afrique aux pas de « Tango » du développement dont les tenants et les aboutissants ne sont restés connus que d’elles seules.

L’éventail des contributions contenues ici pose en toile de fond la problématique du secteur public, de sa conception et de son rôle en matière de développement en Afrique. La nécessité de réformer l’Administration publique africaine a toujours été le leitmotiv des dirigeants politiques et des chercheurs en sciences sociales. Cet impératif trouve son explication dans le fait que les sociétés traditionnelles africaines n’ont pas connu l’Administration, du moins dans le sens wébérien du terme et que l’Administration africaine actuelle est un produit de la colonisation (Mukoka 1987:71 ; Mpinga 1973:203-209).

Réformer cette administration exige des gros efforts dans la modification des structures, du personnel et des méthodes de gestion (Muyer 1986:12-13 ; Ibula 1987:83-89).

L'Etat-providence est mort, vive l'Etat!

La plupart des Etats africains nés de la décolonisation se sont vus obligés d'adopter le système socialiste, représenté par l'URSS, comme alternative au modèle libéral et impérialiste occidental. Pour des raisons idéologiques, le régime socialiste était le seul qui incarnait la lutte pour la libération et le développement. Le modèle de l'Etat mis en place à cet effet ressemblait fort à l'Etat-providence pour ne pas dire socialiste. Seul l'Etat, à travers son instrument, l'Administration publique, était le moteur du développement. C'est l'Etat qui assurait donc les services sociaux de base à la population : santé, éducation, transport, communication. L'interventionnisme de l'Etat avait entraîné la socialisation de masses populaires et l'étatisation de la société. L'Etat construisait des cantines publiques, recommandait le port de l'uniforme kaki pour le col blanc. Tout ceci n'était possible que grâce à la planification et à une surveillance autoritaire et centralisée que mettait en branle ce système appelé à tort ou à raison, selon l'espace et le temps, le marxisme léninisme, le marxisme tanzanien ou encore le socialisme congolais. La plupart des Etats africains post-coloniaux étant des Etats sans Nation, l'effort des dirigeants après l'indépendance a consisté à forger une Nation et une conscience nationale. Les partis uniques furent à ce titre le socle sur lequel devait se bâtir la construction nationale. Au lieu d'être le vecteur du développement national, les partis uniques ont contribué plutôt à l'érection des souverains tout-puissants dont l'aura tirait son origine de la personnalisation du pouvoir.

C'est ainsi que les élites au pouvoir, se servant de l'instrument du Parti-Etat, ont commencé à capter les ressources de l'Etat au profit des intérêts égoïstes et personnels en laissant des cotés des multitudes de personnes paupérisées et marginalisées.

Au lieu de faire croître les ressources trouvées dans les caisses de l'Etat, les élites africaines ont procédé à la prédation et ont développé des réseaux de clientélisme, de népotisme, de tribalisme dans le fonctionnement de l'Etat. L'imbrication de la parenté et de la clientèle au pouvoir a entraîné une pléthore des effectifs des fonctionnaires de l'Etat dans le sens du patrimonialisme (Médard 1991:363) ou de la politique du ventre de Bayart (1989).

A force de vouloir satisfaire les parents, les amis, les filleuls, l'administration était devenue saturée et a perdu énormément de ressources financières. Il se pose actuellement la problématique du renouvellement de cette fonction publique que soulève Théophile Yuma Kalulu dans son article. Pour le cas de la RDC dont parle Yuma Kalulu,

cette situation a été longtemps entretenue depuis la « congolisation » et la « militantisation » des cadres de la fonction publique. Le manque de planification dans la gestion du personnel a fait que la Fonction publique est pléthorique (trop d'inputs sans outputs ; on recrute trop mais on ne retraite pas).

Face à cette patrimonialisation et cette politisation de l'appareil de l'Etat, Camille Welepele invoque le besoin de dépolitiser l'Administration publique. Il insiste sur les obstacles que sont la régionalisation des cadres de l'administration territoriale, le reclassement des militants du Parti-Etat, la militarisation du pays durant les guerres et les rebellions à répétition.

L'administration de la prédation a connu son paroxysme vers les années 1970-1980 et a occasionné une double crise sociopolitique et économique par la dépendance de pays africains vis-à-vis de l'aide extérieure. Ce qui a justifié le mouvement des réformes initiées par les Institutions de Bretton Woods aux pays en développement et dont principalement ceux de l'Afrique.

Ces réformes entreprises dans les interstices des années 1970-1980 sont caractérisées d'une part par la réduction de l'interventionnisme de l'Etat, la libéralisation du marché et l'appropriation privée des modes de production, et d'autre part par la prise en charge du développement par les communautés de base d'après une conception autogestionnaire que prône la décentralisation.

Au total trois articles, celui de Kaminar Nsiy Kawu, de Hubert Ntumba et de Damien Yuma tentent d'apporter des éclairages sur les perspectives des réformes en RDC avec un accent particulier sur les privatisations des entreprises publiques (Kaminar Nsiy et Ntumba lukunga), sur la décentralisation (Ntumba Lukunga, Damien Yuma et Jean-Pierre Lotoy) et sur la justice et la sécurité (Damien Yuma). L'article de Kaminar retrace l'historique des privatisations en RDC (zaïrianisation, radicalisation et d'autres formes actuelles des privatisations) en épinglant l'extraversion, la prédation et la duperie qui caractérisent ces privatisations. C'est la prédation qui explique la signature des contrats miniers, forestiers ou les tentatives de décentralisation pendant que le pays était en pleine guerre. Il y a de quoi s'interroger sur l'opportunité de tels actes ou réformes des autorités politico-administratives avant la tenue des élections démocratiques de 2006.

L'article de Hubert Ntumba, quant à lui, aborde l'épineux problème des contraintes, des contradictions et des conditionnalités qui entourent les réformes commanditées de l'extérieur par la Banque mondiale et le

Fonds monétaire international qui n'ont pas la moindre maîtrise des réalités propres à chaque Etat.

Mettant en relief la réforme du secteur de la justice et de la sécurité dans un Etat post-conflit et en phase de démocratisation, l'article de Damien Yuma revient sur la fonction autorégulatrice de l'Etat qui consiste à créer des conditions de justice et de sécurité favorables au développement. Ceci nous semble être vrai dans la mesure où, à l'opposé de recettes proposées par la Banque mondiale et le FMI, centrées sur le marché, les réformes des secteurs publics tels que la justice, la sécurité et la recherche scientifique et technologique dont parlent Damien Yuma et Jacques Tshibwabwa dans leurs articles respectifs constituent le fondement du développement de tout pays.

Dans le même ordre de pensée, la contribution de Jean-Pierre Lotoy se penche sur la réforme de la décentralisation comme remède à la centralisation politique et administrative du fameux parti unique. Dans son développement, il relève l'antériorité du projet de la décentralisation dans le processus de démocratisation qui lui sert de déclencheur, contrairement à ce qu'il y a été dans nombre des pays africains. Toutefois, il ressort de ces propos que le contexte monopolitique de l'époque n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés. Malgré l'espoir que peut générer la tenue des élections sur la matérialisation de la décentralisation, des relents autoritaristes et la survivance des pratiques centralistes ont tendance à montrer que les citoyens africains seraient naturellement incapables de produire un ordre décentralisateur à l'instar de celui en application en Occident. Car, en dépit des dispositions légales, les autorités du gouvernement central continuent à retirer de la main gauche ce qu'elles ont donné par la main droite.

Au regard de tout cela, tout porte à croire que la démocratie fonctionne mal. En effet, comme le souligne l'ensemble des contributions, les réformes entamées ici et là ont difficilement réussi.

Déshabiller Saint-Pierre pour habiller Saint-Paul

Par ailleurs, force est de constater que les réformes administratives en vigueur, qu'il s'agisse de privatisations ou de la décentralisation, sont intervenues dans un contexte d'effondrement de l'Etat. Le Programme d'Ajustement Structurel a réduit sensiblement l'intervention de l'Etat dans les secteurs prioritaires et vitaux comme la santé, l'éducation, le transport, ... ; intervention indispensable dans les pays en voie de développement. Il a détruit les structures économiques et sociales traditionnelles de l'Afrique qui prenaient en compte aussi bien la communauté - famille, clan - que l'individu. D'après Ki-Zerbo

(2003:37), le système africain traditionnel visait à limiter les dégâts et à éviter l'accaparement de la propriété par des individus, tout en réservant à chaque individu la possibilité de disposer d'un lopin de terre, afin d'affirmer ses capacités propres de création. Il y avait à la fois cette idée qu'il ne fallait pas mettre la terre dans le marché et la laisser à la merci des plus forts. Mais il ne fallait pas non plus laisser le sol à la disposition de l'Etat. Ni le privé-public, ni l'Etat, telle était la consigne.

La politique du « moins d'Etat, plus des privés » a sacrifié le secteur public salutaire tout en le qualifiant de budgétivore et d'improductif. Elle a eu un impact négatif dans les pays du Sud en ce que, contrairement en Occident où il existe une bourgeoisie d'affaires, en Afrique, cette bourgeoisie n'existe pas ou elle est en formation. Par voie de conséquence, on a assisté à l'accaparement du secteur public par la bourgeoisie d'Etat selon la logique « il faut faire la politique pour être riche, il faut être riche pour participer à la compétition économique ». Alors qu'en Europe par exemple, l'Etat a joué un rôle primordial dans la relance de l'économie. Et une fois que les *infrastructures* de base ont été mises en place, la population bien préparée, le secteur privé prêt à prendre la relève, l'Etat s'est retiré progressivement en transférant certaines compétences aux privés.

Les globalisateurs/mondialisateurs ont proposé une méthode différente en Afrique si bien que des tentatives de réforme ont échoué, totalement ou partiellement, ou ont rencontré tant des difficultés. Une méthode ne se définit pas seulement par ses caractéristiques procédurales, mais aussi par une conception de fond. Sans une réflexion en amont sur la nature de la réforme, la procédure la mieux réglée échouera (Tenzer 2004:9). C'est dans ce cadre précis que l'article de Jacques Tshibwabwa remet en question les stratégies et priorités de développement recommandées par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International en proposant un post-ajustement structurel (Hamouda 2000), c'est-à-dire une stratégie de développement où l'Etat demeure l'acteur-clé surtout en matière de la recherche scientifique et technologique pour appuyer les autres domaines du développement sans pour autant exclure la concurrence et la participation des privés là où c'est nécessaire.

Sa préoccupation va dans la droite ligne de la pensée de Guy Mhone sur le rôle du secteur public dans le développement africain. Celui-ci était sans nul doute certain que le secteur public avait un important rôle à jouer à la fois en tant que tel et également en rapport avec la gestion du marché à des fins de développement.

La réhabilitation du discours sur le rôle du secteur public en Afrique passe donc par la remise en cause de l'ordre mondial actuel imposé par l'occident, par un nouveau questionnement de la situation de l'Afrique et par un nouvel élan réformateur s'inscrivant dans le cadre de l'altermondialisation. C'est dans ce registre qu'Edgar Pisani (1988:9) estime que « objet de mépris, objet de charité, l'Afrique doit chercher en elle-même les ressorts de son avenir. Sans faire fi des capitaux qu'elle peut attirer, des dons qu'on peut lui faire, ou des techniques qu'ont peut lui apprendre, c'est en elle-même qu'elle doit trouver ses véritables ressources ».

Bibliographie

- Bayart, J.F, 1989, *L'Etat en Afrique. Politique du ventre*, Paris, Fayard.
- Hammouda, H.B., 2000, *Le post ajustement structurel en stratifiée en Afrique*, Dakar, CODESRIA
- Ibula Mwana K., 1986, *La consolidation du management public au Zaïre*, Kinshasa, PUZ.
- Ki-Zerbo, J, 2003, *A quand l'Afrique ? Entretien avec René Holenstein*, Paris, Editions de l'Aube (Diffusion Seuil), Genève : Edition d'en bas.
- Medard, J. F., 1991, « L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire », in Médard, J.F. *l'Etat d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala.
- Mpinga, K., 1973, *L'administration publique du Zaïre*, Paris, Pedone.
- Mpinga, K, et Gould, D.J., 1977, *Les réformes administratives au Zaïre (1972-1973)*, Kinshasa, PUZ.
- Mukoka, N., 1987, « Administration publique zaïroise: évolution de sa fonction sociale », in *Zaïre-Afrique*, n°212, février.
- Pisani, E, 1988, *Pour l'Afrique*, Paris Odile Jacob.
- Tenzer, N, 2004, *France: la réforme impossible?*, Paris, Flammarion.

1

La Fonction publique congolaise (Zaïre) face aux défis de son renouvellement

Théophile Yuma Kalulu

Introduction

Au sens classique, l'Etat providence pourvoit à ses sujets des biens et services pour améliorer leur confort matériel et moral. Cette nouvelle mission met l'Administration publique au centre du jeu. A travers l'un de ses bras importants – la Fonction publique – l'Etat devient le premier employeur de son espace politique.

La RDC n'a pas dérogé à ce principe : comme tout pays colonisé, l'Administration publique coloniale a été l'unique grand machin qui a quadrillé tout l'espace congolais. On assujettit les chefs traditionnels en leur donnant le statut de « fonctionnaires » de l'Etat. Les collaborateurs indigènes qu'elle voulait trouver parmi les chefs traditionnels devaient être des personnes acquises à sa cause de façon à tenir la population en laisse pour lui faire exécuter avec empressement les ordres de la hiérarchie (Isango 1992:151).

Il se construit une Fonction publique simple, hiérarchisée, contrôlée et bien maîtrisée avec pour seule mission d'asseoir la domination coloniale. Le Congo-Belge sera qualifiée de « modèle » des colonies. Le départ massif des Blancs en 1960 va provoquer un flux massif des citoyens vers la Fonction publique. Tout congolais de l'époque veut faire le « Mundele-Ndombe » (Bureaucrate). En dix-huit mois, le Congo

accéda à l'indépendance en un mouvement que ne purent réellement contrôler ni le colonisateur ni les colonisés. On se mit à improviser toute une série des mesures qui, élaborées à partir des crises et des perspectives passées, étaient, au moment de leur application, déjà dépassées. Ainsi, en 1962, toute activité des partis en dehors des assemblées avait cessé. Les anciens cadres du parti étaient maintenant les représentants de l'Etat et se souciaient bien plus de voir rentrer le produit des impôts que les cotisations (Crawford 1965).

Malgré la grave crise que connut le Zaïre, le régime Mobutu va verser un lot important du personnel de son Parti-Etat – le MPR – dans la fonction publique.

De tout ce qui précède, il y a lieu de nous interroger sur la perception des Congolais (zaïrois) sur la Fonction publique (l'Administration publique en général). Quelle est la nature de cette Administration, quels peuvent être les stratégies ou mécanismes du désengorgement de cette institution ? Jacques Chevalier précise à ce propos que dans les pays en développement aussi, on a assisté au cours des années 1980 à la remise en cause de l'hégémonie exercée par l'Administration sur l'économie et la société. Les difficultés économiques nées de l'effondrement des cours des matières premières et du fardeau écrasant de la dette vont conduire ces pays, dans le cadre de « plans d'ajustements structurels » imposés par les institutions financières internationales, à adapter des mesures drastiques de rigueur, passant par l'allègement des dépenses publiques à la réduction du nombre des fonctionnaires en passant par la privatisation des entreprises publiques (Chevalier 2002:240).

Nous pensons que la notion d'Administration et de fonction publique était perçue autrement par les Congolais. Le fait que tous les postes de commande revenaient aux colons, la vue de leur train de vie par rapport au petit exécutant nègre congolais ont eu une influence négative sur ce dernier. L'Administration publique représentait une oasis d'aisance matérielle, un havre de confort. Cette logique met le travail en dernier lieu ou l'exclut carrément de cette sphère. Cette perception persiste jusqu'à ce jour, les congolais de tous bords (commerçants, étudiants, cadres d'entreprises privées, ...) préfèrent hypothéquer leurs noms à la fonction publique (matricule) en attente des « jours meilleurs » (Maindo 2004).

Cette vision de chose ne permet plus de considérer l'Administration (Fonction publique) comme un instrument au service du développement mais elle devient une charge qui empêche la réalisation du bien-être général. Pour désengorger cette fonction publique hypertrophiée, nous

préconisons avant tout l'enclenchement du processus de son retrait. Au modèle actuel des FARDC (Armée) que l'on arrête avec tout recrutement au profit d'une démobilisation générale des vieux, invalides, les fictifs sans oublier tous ceux qui font le cumul.

L'objectif principal que nous aurons à poursuivre dans pareille réflexion est de démontrer ou d'appuyer la thèse selon laquelle une administration mal tenue est le facteur principal du sous-développement ; ensuite nous allons tenter de démontrer comment le désengagement de la fonction publique peut constituer le facteur déclencheur de toute réforme qu'on envisagerait pour revitaliser le secteur public en RDC, en particulier.

Pour atteindre cet objectif, nous allons user de la méthode dite structuro-fonctionnaliste. Les instruments de récolte d'information sont l'observation documentaire. Nous allons centrer notre analyse dans la ville de Kisangani : nous enquêterons tour à tour sur toutes les divisions provinciales existant dans la ville en commençant par la division de la fonction publique. Les résultats obtenus après traitement, nous permettrons de faire une extrapolation sur l'ensemble de la RDC ; car avons-nous déjà observé que les réalités dans ce domaine sont similaires sur l'ensemble du pays.

Pour bien exploiter cette réflexion, nous avons jugé bon de la décliner, outre l'introduction et la conclusion, en trois points ci-dessous :

1. Le contexte de création de la Fonction publique
2. La Fonction publique sous la 2^e République
3. Les stratégies du désengagement.

Le contexte de création de la fonction publique sous l'EIC

L'an 1885 consacre la création de l'Etat indépendant du Congo, une vaste propriété au cœur de l'Afrique, appartenant au roi belge Léopold II. Une vaste étendue dominée par la forêt vierge et un grand bassin hydraulique.

Malgré les hésitations de son royaume – la Belgique – le roi Léopold II fonce seul dans son aventure. Il va chercher le soutien du monde privé pour mettre en valeur sa propriété. Ce soutien sera composé de grandes compagnies de l'époque et des Eglises traditionnelles (mais surtout de l'Eglise catholique). Pour réussir son aventure, le monarque belge va monter des stratégies parmi lesquelles, on peut noter : la dette et l'attribution de la puissance publique aux privés. Pour cette réflexion, nous allons exploiter plus le deuxième aspect.

S'appuyant sur les arabisés, les agents de l'Association internationale du Congo (AIC) construisent l'Etat indépendant du Congo (EIC). On

assiste dans un premier temps à une exploitation sauvage des hommes et des ressources par une économie de prédation sans précédent. L'ivoire et le caoutchouc de la région de l'Equateur sont exploités plutôt sauvagement par deux compagnies concessionnaires, l'Anglo-Belgian Ruber (ABIR) et la compagnie Anversoise du commerce au Congo (Maindo 2004).

Conscient de la dépense engagée dans cette entreprise, Léopold II cherchera à tout prix à la rentabiliser. Ces compagnies disposent de certains attributs de puissance publique : elles prélèvent l'impôt. Leurs services de coercition jetteront les premières bases de la force publique qui sera créée en 1885.

De la combinaison « Arabisés (chasseurs d'esclaves) – compagnies d'exploitation – découlera un ordre odieux d'exploitation qui débouchera sur des crimes graves allant des prises d'otage jusqu'aux exécutions. Sans oublier la pratique des mains coupées.

Les missionnaires catholiques, de leur côté, pratiquèrent la politique de « main de fer dans un gant de velours ». Au nom de l'« humanisation », les missionnaires soumettent leurs catéchumènes et leurs élèves au dur labeur. Ce sont ces noirs qui construisent les missions, ils cultivent les champs des prêtres (prise en charge locale). Ils construisent également des routes...en bref, ils sont utilisés comme des bêtes de somme.

La brutalité, la violence et la coercition qui ont caractérisé cette méthode de gestion de l'Etat indépendant du Congo – EIC – seront dénoncées par les missionnaires protestants. Ces événements vont irriter la conscience collective internationale.

Le Monarque belge va initier tour à tour deux commissions d'enquête indépendantes. Celles-ci produiront des rapports très accablants sur le caoutchouc rouge (red rubber). Léopold II sera contraint d'annexer sa propriété à la Belgique.

Il importe de relever un fait significatif dans tout ce qui précède : la source ou l'inspiration du secteur public congolais. Cette inspiration est d'origine privée. Ce sont les compagnies privées (ABIR, Anversoise...) qui l'installent et lui donnent une marque grave : le lucre, avant tout. Cette marque, comme on peut le remarquer, diffère de l'esprit du service public qui vise d'abord la satisfaction de l'intérêt général. Ces deux visions s'opposent d'une certaine manière, le privé s'active plus pour l'accumulation des capitaux investis tandis que le public s'emploie à réaliser le confort matériel et moral de citoyen. Le public peut admettre la perte ou le déficit (au nom de l'intérêt général), ce qui est difficilement

admissible pour les particuliers. D'où la multiplication, à grande échelle, des abus et exactions sous l'Etat Indépendant du Congo.

Comme on peut le constater, l'embryon de ce que deviendrait l'Administration publique a été infecté dans sa gemme par les maux énoncés ci-dessus (bénéfice-violence).

La Fonction publique coloniale

Le constat que l'on peut faire à partir de la sous-section précédente est qu'il a été difficile de qualifier ces administrations (Compagnies et Eglise catholique) d'Administration publique - fonction publique - à proprement parler ; quoiqu'il y'a eu en commun le monopole de la coercition physique légitime.

Du jalon tracé par l'Etat Indépendant du Congo, la Belgique va bâtir une administration publique qui n'a pas été tellement différente des précédentes. Le pouvoir colonial belge déposséda les compagnies et missions du monopole de la coercition. L'exploitation de l'espace congolais sera officialisée. Visant l'exploitation économique, le Législateur belge voulait instaurer au Congo une organisation politique et administrative parfaite apportant des innovations inconnues dans la métropole et corrigeant tous les défauts de l'organisation métropolitaine (Mpinga Kasenda 1973:204). La colonie était un champ d'expérimentation idéal de nouvelles méthodes.

Débarassé du souci de s'accommoder de l'existence des sociétés indigènes, le pouvoir colonial belge va monter une structure toute puissante qui est l'Administration publique. Celle-ci bénéficie dans sa mission du concours très précieux de la force publique. Cette administration publique sera caractérisée par la présence importante du colonisateur jusqu'aux coins reculés de la colonie.

Au service d'une économie extravertie, cette administration eut pour premier objectif de neutraliser la force oppositionnelle des clans. Ensuite, elle s'attache au regroupement des villes et des chefferies de faibles dimensions, afin de mieux les insérer dans le circuit de l'économie de marché. Dans cette perspective, les chefs traditionnels furent transformés en simples auxiliaires de l'administration coloniale.

Avec le temps, l'espace public congolais se transforma. Il y eut création d'une grande structure politico-administrative coiffée par un Gouverneur général belge basé à Léopoldville et d'une cheville ouvrière dominée par les autochtones ; sans oublier la grande bureaucratie belge qui s'intercale entre les deux pôles. Pour casser l'hostilité de la base autochtone, le pouvoir colonial pratiqua une méthode caractérisée de « paternaliste ». Les colonisateurs imposent la violence en mode de

gestion (Maindo 2004); une violence qui n'épargne personne dans le rang des auxiliaires de l'administration, les chefs coutumiers (Capita) y compris. Avec cette logique, les charges publiques, les autochtones tout comme les biens, ... tout l'espace politique congolais faisaient partie du patrimoine du colonisateur.

Pour parfaire cette exploitation, l'Administration coloniale impose « l'esprit du service public » aux recrues autochtones. Elles sont contraintes de changer leur mode de vie, elles doivent être différentes (comme pour les Blancs) du reste de la société. On leur impose une tenue vestimentaire uniforme ; un kaki coiffé d'un casque colonial pour les chefs coutumiers, un pantalon ou une culotte avec une chemise pour les autres collaborateurs nègres. Il faut parler, manger comme son patron blanc. D'où, les expressions comme : *Mundele ndombe* (bureaucrate), *Mundele moindo* (blanc à la peau noire). En stratège fin, le colonisateur belge ajouta à la politique du bâton, celle de la carotte. Il se distingua à travers le jeu de dons et récompenses distribués aux serviteurs dociles. Quant aux résistants, ils sont pourchassés, voire exécutés.

Consciemment ou inconsciemment, le colonisateur montait sur pieds une classe (constituée des autochtones) qui ne s'identifiaient plus ni aux autochtones nègres ni aux colonisateurs, parfaitement. C'est cette classe-là qui constituera le noyau des fonctionnaires et surtout, le noyau de l'Administration publique congolaise. Des gens qui ne donnaient à l'Administration que ce qu'on leur demandait, des simples exécutants. Forts de leurs activités routières, ils étaient incapables d'initier ou de concevoir des politiques publiques : ils étaient limités, ils étaient plus motivés par la coercition que par les dons divers. Mais, à leur actif, c'est l'esprit du corps qui avait déjà été enraciné dans leur mémoire. Il y aura aussi l'esprit du travail bien fait et surtout du respect de la hiérarchie.

Cependant, par rapport à son environnement, l'Administration publique était considérée comme un corps étranger. Instruments de la conquête coloniale, les membres de l'Administration sont soit considérés comme des conquérants, soit pris pour des traîtres ou au mieux, des collaborateurs (Mpinga Kasenda 1973). Il s'est observé une rupture nette dans les comportements des nouveaux fonctionnaires par rapport à leur ancien statut. Ils sont plus comptables devant les blancs que devant leurs frères noirs. Conscients des privilèges que le nouveau statut leur confère, les « *Mindele ndombe* » se conduisent du reste comme tels. Il se créa une distance entre ce lump en prolétariat par rapport au reste de la communauté autochtone.

De ce qui précède, il y a lieu de noter que la présence de ces chefs coutumiers dans l'Administration publique était d'une grande importance. Les belges s'en étaient servis pour exploiter et développer la colonie. En 80 ans, ce vaste bassin forestier et hydraulique a été transformé en environnement habitable et, ceci, grâce à la main-d'œuvre indigène. Donc, l'Administration publique équivalait à l'instrument de travail, de production ainsi d'accumulation. Mais les années qui vont suivre (l'après-indépendance) vont imprimer une vision tout autre de l'Administration publique (Fonction publique).

La Fonction publique sous la 2^e République

L'indépendance de la RDC (le 30 juin 1960) a causé au pays plus des problèmes qu'elle n'en a résolus. Le plan Van Bilsen « Indépendance en 30 ans » dénotait clairement l'impréparation générale dans laquelle se trouvaient le colonisateur et le colonisé. Avec la formule « pas d'élites, pas de problèmes », la colonisation belge a fourni aux congolais une formation par base. Celle-ci leur permettra d'exécuter de petits services au sein de l'administration ; à l'accession du pays à l'indépendance, on pouvait compter une vingtaine d'universitaires (Mpinga Kasenda 1973:20). A Ce problème, il faudra ajouter un élément important (qui semble ne pas attirer l'attention des chercheurs), c'est le fait de l'isolement des Congolais par rapport au reste du monde (ce n'est qu'à 1957 que Lumumba effectuera son 1^{er} voyage au Ghana).

Alors que leurs compères africains (Félix-Houphouët, Léopold Sédar Senghor, Julius Nyerere ...) étaient préparés politiquement à la gestion de leurs Etats ; au Congo, ce sont des novices (en politique et administration) qui héritèrent l'ex-colonie. A la manière de son acquisition, l'indépendance sera vite perdue ; et le Congo enclencha lui-même le processus de sa de construction.

A l'exception de la Province orientale, particulièrement la ville de Kisangani où les élites locales et les fonctionnaires avaient été massacrés par la rébellion « simba » (ils étaient soupçonnés d'être en connivence avec le pouvoir corrompu de Léopoldville entre 1961 et 1965) ; l'indépendance a provoqué un flux massif des citoyens vers l'administration publique. Les Blancs étaient partis, il fallait les remplacer. Les « simples auxiliaires » d'hier vont investir l'espace de commandement, de collaboration dans l'administration postcoloniale. Ces auxiliaires, à leur tour, seront remplacés par une autre race des novices. Il va s'opérer un véritable assaut, une sorte de la revanche de la société sur l'Etat. Les « cadets sociaux », les « petits » accédèrent à la cour des « grands » (Bayart 1992:340-341). L'Administration

publique, jadis, qui faisait l'objet d'admiration et de crainte à la fois, elle sera démystifiée. Elle subira son premier coup dur, l'effectif de son personnel augmenta considérablement. Mpinga Kasenda le dénombre à 20 512 agents sans compter ceux de Katanga, entre 1960 et 1965.

En 1967, la Constitution dite « révolutionnaire » consacra le monolithisme politique. Le Mouvement populaire de la révolution (MPR) est le parti politique unique. Il va régenter la vie dans tous les secteurs : social, administratif, économique, ... du Zaïre. L'Administration publique, un instrument au service du développement de l'environnement, va être privatisée. Elle sera au service du MPR. Les services rendus, l'avancement en grade, le recrutement ... étaient fonction du degré d'allégeance aux idéaux du parti et à la fidélité au Président-Fondateur et Chef de l'Etat. Les fonctionnaires de l'Etat cessèrent de travailler, ils vont apprendre à chanter et à danser à l'honneur et à la gloire du « Prince » de la République.

Il va se développer une sorte de « néo-patrimonialisme ». Le Zaïre va évoluer sous le régime des dons et gratifications. On va observer l'appropriation et la privatisation de l'Etat zaïrois par les élites gouvernementales ; les relations interpersonnelles l'emportent sur les institutions, la monopolisation de l'ensemble des pouvoirs par un centre politique doté de l'infrastructure et de la logistique d'un Etat moderne (Maindo 2007). Ce phénomène va atteindre son paroxysme en 1973 avec la « zaïrianisation ». L'économie du Zaïre va s'effondrer davantage.

De cette philosophie, c'est l'administration publique qui sortit très affaiblie. Elle perdit son principe cardinal de « service public » imposé par les colonisateurs. La satisfaction des besoins collectifs était devenue quasi absente des actions posées par l'Administration publique. Le pouvoir politique de la 2^e république dilapide la petite épargne (allusion faite à toutes les infrastructures en bon état, aux plantations, au matériel laissé par les colonisateurs) constituée par le pouvoir colonial. En visant l'Union Minière du Haut Katanga (actuelle Gecamines), ce pouvoir confisqua même les biens, affaires des étrangers évoluant au Zaïre. Cette situation sera aggravée avec l'effondrement des cours des matières premières.

L'administration publique perdant son principe cardinal, ne respectant plus le principe de la hiérarchie et surtout avec un personnel pléthorique ; elle était devenue la principale source de déficits. Cette administration s'était transformée en véritable machin dévorateur de tout ce qui passait par son chemin et parlant même, elle avait enclenché le processus de sa déconstruction. Tout le monde s'activa pour dépecer cet « éléphant » de la tête à la cheville ouvrière, d'où des expressions

comme : « Ezali biloko ya leta », « Ezali mosala ya leta » (Travail, emploi fourni par l'Etat. Il peut ou ne pas être bien exécuté).

Les mandataires détournèrent des fonds d'aide, des bâtiments et des meubles publics (Voir Commission Biens mal acquis/CNS 1992) ; et récemment en 2007, la mairie de Kinshasa venait de récupérer son immeuble spolié par la famille Moleka (dont le père fut Gouverneur de Kinshasa), il y avait trente ans. A Kisangani, les résidences et la concession de l'Université de Kisangani font également objet de spoliation, ... Les agents, à leur tour, se contentent de ce qu'ils voient et palpent : les machines à écrire, les dossiers, les archives, les meubles, ... sont emportés. Il est donc évident de voir un seul document (tels l'extrait d'acte de naissance, l'acte de mariage, ...) délivré en RDC, avec de multiples présentations. Ceci s'observe également pour des actes administratifs délivrés dans une même province, une même ville, une même voire commune. Cette situation s'explique par le fait que ce sont les usagers de ces services publics qui se débrouillent eux-mêmes (saisie et impression). Cependant, ils s'acquittent de tous les frais administratifs y afférent.

Au cours de la décennie 1980-1990, les institutions de Bretton Woods (FMI et BM) vont conditionner toutes sortes d'assistance aux pays pauvres par l'application du programme d'ajustement structurel. Ce programme cible principalement cet Etat « prédateur » de l'Afrique noire, surtout. On le contraint à la discipline totale, quitte à aliéner sa souveraineté. La privatisation frappa de plein fouet tous les secteurs sans exception, même les plus vitaux tels que la sécurité, l'eau et l'électricité. Un véritable châtiment.

A ce niveau, Jean-Claude William estime que les transitions démocratiques et/ou les plans d'ajustement structurel ont mis à nu, dans un certain nombre de pays africains, l'incapacité d'Etats postcoloniaux, très faiblement enracinés dans les sociétés, à gérer les crises autrement que par une production par le haut d'un système de domination coloniale, conjugué sur le mode patrimonial et parfois prophétique, mais le plus accaparé et réaménagé par des despotismes qui n'ont aujourd'hui plus rien à redistribuer (William 1997:12).

En RDC, ce programme d'ajustement structurel va provoquer une confusion grave. En 1983, le pouvoir de Kinshasa va lancer à son tour un plan dit de « cadrage » des effectifs des fonctionnaires. Le pouvoir cherchera à assainir le secteur public et à interdire partant même tout recrutement. Au cours de cette même année et par la même occasion, une décision politique de la haute hiérarchie du MPR imposa qu'on puisse intégrer les agents de la MOPAP et de la CONDIFA (deux

branches spécialisées du parti-état le MPR : MOPAP chargé de la mobilisation et de la propagande ; CONDIFA chargé de femme et famille) dans l'administration publique. Certains Fonctionnaires de l'Etat quittèrent l'Administration publique tandis que ceux du parti - Etat feront leur entrée triomphale. Les plus gradés recevront le grade de Chef de division et les moins gradés celui de Chef de bureau.¹

Face à cette situation, l'Administration publique développera des stratégies de récupération de ses ex-agents. D'où, quelque temps après la décision d'assainissement, presque tous ces ex-agents ont réintégré la Fonction publique. Donc, le Programme d'ajustement structurel produira des effets inattendus. Le nombre du personnel gonfla et posa le problème de la maîtrise des effectifs. Or, ce problème s'était déjà posé en 1969-1970 (Mpinga Kasenda 1973) et jusqu'à ce jour, ce problème demeure entier. Le pouvoir central a toujours diligenté des commissions de contrôle pour cette fin ; elles n'ont jamais réussi à présenter le nombre total des fonctionnaires de l'Etat. Et depuis que nous avons été engagé à l'Université de Kisangani, il y a quatre ans, nous avons déjà subi deux contrôles. A chaque contrôle, on nous décerne un numéro matricule et à présent, nous en détenons deux distincts (7 909 532 E et 71 813).

A ce sujet, la Division provinciale de la Fonction publique nous a présenté un tableau synoptique représentant l'ensemble des personnels payés et non de toute la province orientale. Leur nombre s'élève à 65 584 agents dont 47 742 payés et 17 842 non payés (détails en annexe). Curieusement, la division elle-même avoue ne pas être totalement sûre de cette information. Il faut prendre une certaine distance de cette donnée.

La situation décrite ci-dessus a des implications directes sur le traitement des agents, notamment le salaire. Mpinga Kasenda avait bien souligné que le problème datait de 1969-1970. La crise provoquée par la zaïrianisation avait aggravé la misère des fonctionnaires. Avec le processus de démocratisation de 1990, la crise atteint son paroxysme. Le salaire insuffisant et irrégulier cédait la place à un salaire insignifiant et intermittent. A ce niveau, Nestor Angalia et Joseph Bosongo (2001:195) avaient présenté un tableau des barèmes de la fonction publique de la décennie 1990-000.

Ce qui nous a intéressé de ce tableau, c'est le changement de ces barèmes par ordre décroissant. Un chef de division touchait en 1990, l'équivalent de 17,29\$ Us par mois alors qu'en 2000, il toucha l'équivalent de 0,8\$/mois. Pour l'huissier, en 1990, il ne touchait presque rien alors qu'en 2000, il touchait l'équivalent de 0,4\$/mois.

Aujourd'hui, le salaire de base le plus élevé est de 7 430 FC pour le Secrétaire Général ($\pm 15\$Us$), le plus bas 798 FC ($\pm 1,3\Us) pour le huissier. Ce salaire de misère va susciter et encourager l'esprit de cumul au sein de l'administration publique. Camille Welepele et Damien Yuma : se sont employés à démontrer comment cette pratique avait touché toutes les couches de l'Administration (2001:216-220). Presque tous les Premiers ministres étaient Professeurs des universités, les différents gouverneurs qui se sont succédés à la tête de la province orientale, l'étaient également. Ils n'avaient jamais renoncé au statut de la fonction publique.

Cet état de chose est grave au niveau inférieur. A l'enseignement primaire et secondaire, le personnel cumule trop. Il arrive souvent qu'il soit payé deux fois par le même employeur qui est l'Etat. Dans le secteur de la santé, c'est presque le même scénario qui s'observe. Cependant, ce cumul tourne plus vers le secteur privé (clinique privée).

Les conflits armés de 1996 à 2002 ont infligé plus des peines à cette administration. Elle a subi une partition de fait et elle a connu plusieurs centres de décision : Goma pour le RCD, Gbadolite pour le MLC et Kinshasa pour le Gouvernement des Kabila. Il se créa alors d'autres nouvelles structures en son sein, avec des nouvelles unités. Et vers la fin de l'aventure, le RCD par exemple déclenche le processus de recrutement de nouvelles unités sur son espace. Les directions provinciales de l'impôt, de recettes domaniales, ... furent les cibles principales. A l'issue de dialogue politique de Pretoria (Afrique du sud), tous ceux qui n'avaient réussi à avoir un poste politique ont été versés dans l'Administration publique. Ils ont été appuyés par leurs composantes et entités respectives présentes au dialogue inter congolais.

Voilà d'une manière résumée l'autopsie de l'Administration publique congolaise. Une administration qui n'a cessé de recevoir des coups durs de son environnement social et surtout de sa classe politique depuis l'indépendance jusqu'à nos jours. Aujourd'hui, cette administration est appelée à relever les défis du développement de son environnement. Comment s'y prendre ?

Stratégies du désengorgement

Comme développées ci-dessus, les causes de la déconstruction de l'espace public congolais sont lointaines et liées les unes aux autres. Dès qu'on entame une, il y aura implication automatique des autres. Les stratégies que nous aurons à exposer dans cette réflexion convergeront plus dans le cadre du désengorgement de la machine administrative.

En parcourant l'exposé ci-dessus, il y a lieu de noter avec nous que le système administratif de la RDC est en quelque sorte encliqueté, il est hypertrophié. L'Administration publique congolaise n'a fait qu'encaisser des agents. Elle a surtout été détruite de l'intérieur. D'où, la nécessité en premier lieu de retraiter les fonctionnaires et agents de l'Etat. Cette opération pourra réussir avec les efforts conjugués du pouvoir politique congolais et de la communauté internationale.

Au niveau du pouvoir politique congolais

Ce problème doit faire l'objet de politique publique au même titre que d'autres problèmes prioritaires (le sida, la sécurité, ...) sinon les autres projets en pâtiront. Si le Gouvernement congolais peut allouer des crédits budgétaires importants pour cette fin. Pour y parvenir, le pouvoir peut se servir de l'année 1983 comme point de repère. De cette date à maintenant (2007), un grand nombre de ces fonctionnaires, peut fêter 24 ans de service. Or, l'article 81 du statut du personnel de carrière des services de l'Etat précise que tout agent qui cesse définitivement ses services pour une cause autre que le décès, la démission d'office ou la révocation, a droit d'une part, à une pension de retraite lorsqu'il a accompli une carrière de 20 ans au moins ou lorsqu'il a été mis à la retraite pour limite d'âge avant d'avoir accompli une carrière de 20 ans, et d'autre part, à une promotion s'il a une ancienneté de trois ans au moins dans le même grade (*Journal officiel* 1991).

Comme c'est un processus très onéreux, le gouvernement pourra procéder par secteur et par étape. Et ce programme pourra s'étaler sur une durée de cinq ans. Une fois cette indispensable étape d'identification de partants finie, on pourra entamer la seconde étape.

Celle-ci consistera à moderniser l'administration publique. Doter chaque division provinciale de la Fonction publique des ordinateurs qui seront reliés (tous) par Internet à la base centrale qu'est le Ministère de la Fonction publique. Cela permettra de bien maîtriser tout flux des agents et fonctionnaires de l'Etat, uniformiser différents documents de service,...

Et pour bien soutenir le processus de démocratisation naissant, le pouvoir public doit dépolitiser l'administration publique. A ce niveau, il a tout un arsenal de textes juridiques qui consacrent ce principe. Le dernier en date, c'est la constitution de la 3^e République en son article 193. Il est dit : « L'Administration publique est apolitique, neutre et impartiale. Nul ne peut la détourner à des fins personnelles ou partisans. Elle comprend la Fonction publique ainsi que tous les

organismes et services assimilés ». D'où, il faut simplement la « bonne » volonté de la matérialisation de cet article.

Au chapitre du recrutement et du retraitement, nous préconisons ce qui suit : Dorénavant, que le recrutement se fasse à des intervalles réguliers sur toute l'étendue du territoire national. Cette situation permettra de bien chronométrer le temps passé au sein de l'Administration publique par une catégorie d'agents déterminée. Ainsi, par exemple, ceux qui sont embauchés en 2007 seront retraités tous aux environs de l'an 2027.

Au niveau des instances internationales

L'ajustement structurel imposé par les institutions financières internationales sera porteur d'effets négatifs : en Afrique, elle a entraîné l'augmentation de la pauvreté, la déstabilisation des pouvoirs en place et le délitement de l'Etat au point de contraindre la société à prendre elle-même en charge sa survie (Chevalier 2002:241).

La sentence étant très dure pour l'Etat prédateur de l'Afrique, nous estimons qu'il est temps pour la communauté internationale de collaborer avec les Etats du sud, en particulier avec la RDC, pour son édification. Nous retenons à ce sujet, le modèle appliqué aux Forces armées de la RDC. Il y a eu deux contrôles indépendants (armée et communauté internationale) pour dénombrer avec exactitude tous les éléments de cette armée ; ensuite, ce contrôle a montré deux chaînes :

- celle de commandement et administration ; elle était gérée par le pouvoir de Kinshasa ;
- la chaîne financière, aux donateurs, ou bailleurs de fonds. Pour ce faire, il est indispensable d'appuyer le Gouvernement dans le processus de retraitement des agents et fonctionnaires de l'Etat.

Enfin, si la communauté internationale pouvait appuyer les « initiatives locales de développement » présentées par l'environnement congolais au lieu d'imposer au Congo des plans préétablis au Nord. Souvent ces plans ont toujours échoué.

Conclusion

L'objectif visé dans cette réflexion était d'entreprendre une rétrospective critique (autopsie) de l'administration publique, un des principaux piliers de l'espace public congolais. Durant cet exposé, nous nous sommes appliqué à démontrer comment est ce que l'Administration publique avait bâti le Congo colonial ; et aussi c'était le même instrument qui détruisit le Congo post colonial. Deux missions contraires.

Sous la domination belge, le pouvoir colonial monta à la fois un instrument (Administration) d'exploitation et de développement. En 80 ans, ce grand bassin forestier et hydraulique s'était transformé en milieu habitable. Ceci s'était réalisé par le dur labeur de l'Administration coloniale, dont la cheville ouvrière était constituée essentiellement des nègres. Ces derniers avaient payé de leur sang et de leur vie face à la violence imposée par le colonisateur.

Trois décennies après l'indépendance, l'environnement social congolais (zaïrois) et son pouvoir politique s'étaient activés à la destruction de cet héritage colonial. Cette destruction au mieux cette de déconstruction avait connu plusieurs phases dont: l'indépendance elle-même, la zaïrianisation, le programme d'ajustement structurel et les guerres de « libération » de 1996 à 2002. De cette logique, l'Etat pourvoyeur céda la place à l'Etat sauvage (Depelchin 1992) qui dévorait tout sur son passage.

Au chapitre des perspectives, nous avons été bref. Parmi tant des stratégies du réaménagement de l'espace public congolais, nous avons plus insisté sur le désengagement ou retraitement des fonctionnaires et agents de l'Etat. Nous avons considéré cela comme préalable principal pouvant enclencher le processus d'autres réformes. Et pour y arriver, nous avons préconisé que ce préalable fasse l'objet de politique publique du pouvoir politique congolais.

Quant à la communauté internationale, nous avons préconisé, la collaboration. Qu'elle coopère avec le pouvoir public congolais pour les efforts allant dans ce sens ; nous avons retenu l'exemple de l'armée congolaise.

N'ayant pas la prétention d'exploiter tous les contours du problème, d'autres analyses pourront porter sur la sanction administrative, les moyens financiers, ...

Note

1. cf. Notre enquête à la Division provinciale de la Fonction publique à Kisangani, le 14 juin 2007.

Bibliographie

- Angalia, N. et Bosongo, J., 2001, « Les implications politico-administratives de la crise salariale de la fonction publique dans la ville de Kisangani » in *Revue de l'IRSA*, n° 7, 8, Kinshasa, PUK.
- Bayart, J.-F., et al., 1992, *Le politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala.
- Chevalier, J., 2002, *Science administrative*, 3e éd. Refondue, Thémis, Paris, PUF.
- Depelchin, J., 1992, *De l'Etat indépendant du Congo au Zaïre contemporains (1885-1974)*, Paris, Karthala.
- Journal officiel* de la RDC, n° 15 du 1^{er} août 1991.
- Mpinga, K., 1973, *L'Administration publique du Zaïre*, Pédone, Paris.
- Ngonga, M.M., 2004, *L'Etat à l'épreuve de la guerre : violences et reconfiguration des pouvoirs en RDC*, Thèse de Doctorat, Paris I.
- Wanzila, I. I., 1992, « La présence des chefs coutumiers dans l'Administrations territoriale publique opportunité ? » in *Zaïre-Afrique*, mars, n° 263.
- William J.-C., 1997, *Banyarwanda et Banyamulenge, Violences ethniques et question de l'identité au Kivu*, coll. Zaïre, année 1990, vol. 6, Paris, L'Harmattan.
- Young C., 1965, *Introduction à la politique congolaise*, éd. Universitaires du Congo, Kinshasa.
- Welepele, C. et Yuma D., 2001, *La dépolitisation de l'Administration publique congolaise*.



2

La dépolitisation de l'administration publique congolaise : trajectoire, enjeux et heurts

Camille Welepele Elatre

Introduction

La réforme de la décentralisation entreprise dès 1982 en RDC n'a pas donné des résultats escomptés pour plusieurs facteurs d'ordre structurel et fonctionnel (Ekili et Otemikongo 1990; Isango 1991). Aussi sur le plan idéologique, la décentralisation était-elle appliquée dans un environnement monolithique dominé par le Parti-Etat.

Suite à la vague de libéralisation des institutions politiques de nombreux pays d'Afrique intervenue au lendemain de la Perestroïka et de la chute de mur de Berlin, le Président de la République a pris la résolution de démocratiser l'espace politique et partant, l'administration, l'instrument au service du pouvoir politique.

Dans son discours fondateur de la démocratie et de l'avènement de la troisième République du 24 avril 1990, le Président de la République avait annonçait les orientations suivantes : l'introduction du multipartisme, l'abolition du MPR, la dépolitisation de la fonction publique, de la territoriale et l'instauration du pluralisme syndical.¹

Parmi ces orientations, la dépolitisation de la fonction publique nous intéresse au premier chef dans cette communication. Car depuis cette déclaration de principe et de foi, la dépolitisation de l'administration publique rencontre d'énormes difficultés dans sa mise en œuvre.

Ces obstacles sont polymorphes et ont connu un développement particulier pendant les deux guerres qu'a connues la RDC avec pour toile de fond la « miliciarisation » de l'administration et la bipolarisation de l'espace politique. Cette bipolarisation de la ville en deux mouvements rebelles a été à la base d'affrontements entre deux armées étrangères rwandaises et ougandaises venues à la rescousse des mouvements rebelles (RCD-K-ML et RCD Goma) qui se disputaient le contrôle de la ville.

Ces affrontements de sinistre mémoire ont entraîné des déplacements massifs de population, des dégâts matériels importants et de perte en vies humaines au point qu'une certaine opinion a parlé de conflits internes internationalisés (Lanotte 2003).

Face à cette situation, la société civile ne s'est pas dérogée de son rôle d'avant-gardiste en réclamant à la communauté internationale représentée ici par la MONUC (Mission des Nations Unies au Congo) la neutralité politique de l'administration urbaine de Kisangani.

Aujourd'hui, plus d'une décennie et demie après, quel constat avons-nous fait de la dépolitisation de l'administration publique congolaise en général et à Kisangani en particulier ? Cette dépolitisation est-elle effective ? Quel rôle la MONUC a-t-elle joué en période de conflit ? Quels sont les enjeux de cette dépolitisation et quelles en sont les entraves ? Quels sont les acteurs et les enjeux de cette dépolitisation ?

Dans cette communication, nous tenterons de répondre à la préoccupation selon laquelle depuis la libéralisation de l'espace politique congolais, la dépolitisation de l'administration publique congolaise n'est pas encore effective. Elle rencontrerait des difficultés énormes d'ordre juridique et politique, et celles-ci se sont aggravées en période de conflits armés suite à la complexité d'enjeux et d'acteurs en conflit.

Après une brève précision sur l'acceptation de concepts et une incursion dans le passé pour exhumer la trajectoire de l'administration publique (I), il sera ensuite examiné dépolitisation de l'administration publique congolaise en période avant (II) et pendant le conflit (III).

Précisions terminologiques

Neutralité des services publics

Le concept de dépolitisation recouvre une variété de sens et de situations. C'est ainsi que nous le définirons dans l'ordre politique interne et international.

Sur le plan interne, des nombreux auteurs (Lachaume 1989:72-79 ; Chapus 1988:314-324 ; Gournay 1962) limitent à trois, les grandes règles communes dans différents services publics: continuité, adapta-

tion, égalité, non parce qu'ils nient l'existence de neutralité du service public mais ils le rattachent généralement au principe d'égalité. Selon ce dernier, « les usagers sont tous égaux devant les services publics » Le lien entre neutralité et égalité est donc très fort et la seconde est souvent présentée comme le fondement de la première.

Le principe d'égalité devant les services publics ne s'impose pas seulement dans les rapports entre ces services et les usagers mais dans les rapports entre les services et leurs agents.

Ainsi, le principe de neutralité, corollaire du principe d'égalité revêt trois aspects importants (Lachaume 1989:73) :

- la neutralité dans la prestation du service public ;
- la neutralité dans l'utilisation de bien du service public ;
- la neutralité des agents du service public.

La neutralité dans la prestation du service public veut dire que les prestations accordées par le service public sont *a priori* neutres parce qu'elles visent l'intérêt général dépassant et transcendant les particularismes sociaux.

Au nom de la neutralité des agents dans l'utilisation de bien du service public, il est interdit d'accorder l'utilisation du bien public aux usagers en fonction de considérations politiques ou religieuses.

La neutralité des agents du service public comporte deux aspects : le devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public signifie d'abord qu'il ne doit pas opérer, pour des raisons politiques, philosophiques ou religieuses, de discrimination entre usagers de services publics. Ensuite, que l'agent public, en s'abstenant, dans les services publics, de toute prise de position politique, religieuse ou philosophique, ne fasse pas du service l'instrument d'une propagande quelle qu'elle soit.

Dans le cadre de cette étude, nous utiliserons le terme « *neutralité* » selon ce triple aspect en mettant beaucoup plus l'accent sur le dernier car celui-ci correspond mieux à la définition de la neutralité du service public vis-à-vis du politique (neutralité politique de l'administration). Il sera également fait l'usage des termes « dépolitisation », « apolitisme » de l'administration pour exprimer la même réalité. Le principe de neutralité implique donc pour les fonctionnaires et les agents de l'Etat, le devoir de réserve vis-à-vis de la chose politique. Selon ce principe, les agents œuvrant au sein de l'administration de l'Etat doivent se mettre en marge de la réalité politique ou, plus précisément, se placer dans une position de neutralité par rapport au domaine politique. Vu sous cet angle, la neutralité est synonyme d'apolitisme. Quand Jésus-

Christ disait : « rendre à César ce qui est à César », il prônait une certaine manière d'apolitisme.

Cependant, ce devoir de réserve exigé aux agents de l'Etat ne signifie nullement une privation de leurs droits politiques. Les agents publics ne sont pas toujours contraints de s'abstenir de toute participation à la vie politique, mais il leur est interdit d'utiliser leur fonction à des fins politiques et d'en faire une arme de combat.

Sur le plan international, la dépolitisation de l'administration consiste à assurer sa neutralité à l'égard des alliances militaires ou puissances étrangères en confiant sa tutelle à l'ONU. Ceci intervient généralement en situation de conflit ou l'arbitrage de l'ONU est requis.

Dans le point qui suit, nous allons parler de l'origine ainsi que de la place du principe de neutralité dans la législation administrative congolaise.

La législation congolaise et la neutralité politique de l'administration

Dans les sociétés africaines précoloniales, il était difficile de distinguer entre les activités politiques et les activités administratives proprement dites de sorte que la frontière entre le politique et l'administratif n'était pas très étanche. Cette situation s'explique par le fait que la notion occidentale de séparation des pouvoirs était méconnue. Tout chef, à quelque niveau que ce fût, cumulait divers pouvoirs (politique, militaire, administratif, religieux, etc.). Et le concept d'administration tel que nous le connaissons maintenant était dépourvu de toute signification dans les sociétés traditionnelles. C'est autant dire que l'Administration publique, dans ses pouvoirs et son organisation actuelle, est un fait d'importation en Afrique (Mukoka 1987:71). Ce phénomène est apparu en Afrique avec l'arrivée du colonisateur.

En fait, pour réaliser son œuvre de « civilisation », le colonisateur avait besoin d'un instrument pouvant l'aider à cette fin. Cet instrument, c'est l'administration dont l'objectif était la domination et l'exploitation.

Jusqu'à la veille de l'indépendance du Congo, la politique était exclusivement l'apanage des colons. Les fonctionnaires de l'Etat n'avaient pas droit d'exercer un mandat législatif ou un mandat public (Piron et Devos 1960:447).

Les Congolais ont commencé à s'engager dans la politique vers les années 1956-1959, en créant des partis politiques qui étaient au départ des associations culturelles. Ces partis, pour la majorité, étaient créés, dirigés et animés par les fonctionnaires. Et leur engagement dans les

activités politiques doit être compris comme un acte de remise en cause de l'ordre colonial.

La loi fondamentale de 1960 établit un régime démocratique avec garantie des libertés politiques. Mais le devoir de stricte neutralité pèse sur l'agent public parce que la Fonction publique est régie par le statut de 1959. Mais cette obligation connaîtra des aménagements profonds avec le statut du 7 novembre 1963. Ici, l'obligation de réserve persiste et les libertés politiques des fonctionnaires sont garanties mais sous une condition.

La politisation de l'Administration publique commence avec l'avènement de la deuxième République en 1965 et la création du MPR (Mouvement Populaire de la Révolution), en 1967. Cependant, les extraits du Manifeste de la N'Sèle recommandent que

La fonction publique soit dépolitisée. La dépolitisation dont il est question ici ne peut être comprise que replacée dans le contexte politique de 1967. En effet, à cette époque, la constitution et la vie politique offraient encore la possibilité d'avoir plusieurs partis dans le pays. Dans ce système pluraliste, il fallait mettre fin à l'allégeance des agents publics aux factions qui se disputaient le pouvoir ils devaient être au service de tous (Mpinga et Gould 1977:13).

En 1970, le MPR est élevé au rang d'institution suprême. Tous les Congolais sont membres du parti et sont appelés à soutenir son action. Dans ce nouveau contexte, les fonctionnaires sont les principaux agents de l'action de rénovation entreprise par le MPR. Ainsi, les obligations négatives que leur imposait l'ancien statut relativement à leur appartenance à une formation politique ne se justifiaient plus. Au contraire, il leur est demandé d'être des agents militants engagés et convaincus.

De 1965 à 1990, le Congo vécut donc sous l'emprise du monopartisme et de la politisation de la Fonction publique dont la fin est consacrée par le discours présidentiel du 24 avril 1990. A partir de cette date commence le processus de dépolitisation de l'Administration publique en RDC dont nous verrons l'essai d'application dans le point suivant.

La dépolitisation de l'administration publique congolaise avant les conflits armés

La dépolitisation de l'Administration publique a essentiellement pour but d'assurer l'indépendance et la neutralité politique de l'administration. Elle a en outre l'avantage de mettre l'administration à l'abri de tout changement politique (changement de régime politique, alternance de parti majoritaire au pouvoir). L'administration doit servir

tous les gouvernements, tous les partis successifs au pouvoir dans un parfait esprit d'objectivité. Dans ce cas, la dépolitisation de l'administration assure l'équilibre et la stabilité des institutions administratives en dépit des fluctuations des institutions et des idéologies politiques tels qu'elles existent dans les pays de vieille démocratie.

La conception de la dépolitisation de l'administration peut être dégagée grâce à une interprétation des discours tenus par les dirigeants : discours juridiques, exprimés notamment dans les Constitutions et les statuts des agents de carrière de services de l'Etat, le statut du parti et déclarations des responsables politiques.

Concernant la République Démocratique du Congo (RDC), la dépolitisation de l'Administration publique fut annoncée dans le discours présidentiel du 24 avril 1990 et concrétisée par la loi n° 90/002 du 5 juillet 1990.

Du 24 avril 1990 au 17 mai 1997

Depuis le déclenchement du processus démocratique et la dépolitisation de la Fonction publique en RDC, de 1990 à 1997, sept textes à notre connaissance régissent et définissent la position du fonctionnaire vis-à-vis de la politique. Il s'agit de :

- l'acte constitutionnel de transition (loi n° 93/001 du 02 avril 1993) ;
- statut des agents de carrière des services publics de l'Etat (loi n° 81/003 du 17 juillet 1981) ;
- la loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques (loi n° 90/007 du 18 juillet 1990 modifiée et complétée par la loi n° 90/009 du 18 décembre 1990) ;
- protocole d'accord relatif aux concertations politiques entre les forces politiques du conclave (FPC) et l'Union sacrée de l'opposition radicale et alliés (USORAL) (du 10 septembre 1993 au 11 janvier, 1994) ;
- Ordonnance-loi portant décentralisation territoriale, administrative et politique du Zaïre pendant la transition (ordonnance-loi n° 95/005 du 20 décembre 1995) ;
- La Constitution du 18 février 2006 ;
- Loi n° 04 du 15 mars 2004 portant création et fonctionnement des partis politiques.

Eu égard à ces textes, qu'avons-nous réellement constaté sur le terrain ?

Au plan national

Selon le discours du 24 avril 1990, la dépolitisation de la Fonction publique commence avec l'abolition du MPR et la suppression de son rôle dirigeant. A cet effet, le MPR devenait, un parti politique comme les autres. Par voie de conséquence, son président-fondateur qui était également président de la République devait démissionner du parti (MPR) car ayant choisi de rester à la Présidence de la République. Mais en réalité, rien n'avait changé pour plusieurs raisons. D'abord, les statuts du MPR, fait privé comportaient plusieurs points en commun avec le MPR, Parti-Etat :

- son fondateur est le Citoyen Mobutu (art. 2) ;
- sa charte est le Manifeste de la N'Sèle (art. 3) ;
- sa doctrine est le Mobutisme (art. 9) ;
- son idéologie est l'authenticité (art. 10) ;
- sa devise est « servir et non se servir » (art. II).

Ce qui porte à croire que le MPR, fait privé, restait toujours égal au MPR, Parti-Etat. Partant, le MPR, fait privé, a continué à diriger le pays comme par le passé. La preuve est qu'il bénéficiait, dans son fonctionnement des financements de l'Etat et les voyages des dirigeants du MPR était supportés par l'Etat (Rapport CNS 1992:41).

Ensuite, l'acte constitutif du MPR, fait privé, est signé par les personnes interdites d'activités politiques par l'article 4 bis de la loi sur les partis politiques. Il s'agit de :

- Président Mobutu, militaire non révoqué, non retraité et non mis en disponibilité par un acte administratif valable ;
- quatre fonctionnaires de l'Etat en service (Rapport CNS 1992:41).

Sur le plan national beaucoup d'autres partis politiques étaient créés, dirigés et animés par les fonctionnaires de l'Etat en enfreignant les textes légaux. Mais nous nous sommes bornés à illustrer le cas du MPR, fait privé, vu ses affinités avec le pouvoir (à cette période le MPR, fait privé, faisait partie de la Mouvanse présidentielle).

Dans le même ordre d'idées, nombre de fonctionnaires de l'Etat ont exercé le mandat politique en gardant leur position initiale dans l'Administration publique. Plusieurs ministres de différents gouvernements successifs de transition étaient des fonctionnaires de l'Etat.

Par exemple, le Ministre d'Etat et Gouverneur de la ville de Kinshasa était en même temps conseiller de la République (parlementaire). En outre, l'Ambassadeur et Conseiller spécial du Président de la

République, exerçait également les fonctions de Conseiller de la République.²

Au plan régional

Le constat général est le même. Dès le début du processus démocratique en 1990, les directoires des partis politiques nouvellement créés étaient dirigés ou du moins animés par les fonctionnaires de l'Etat tels que le confirme Lofo (1994:38). C'est le cas :³

- du Chef de division provinciale de la jeunesse qui se trouvait dans le directoire fédéral du MPR (province Orientale) ;
- du Président fédéral de l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS, province orientale) qui était également enseignant à l'Université de Kisangani (UNIKIS) ;
- du Président fédéral de l'Union des Démocrates Indépendants (UDI, province orientale) qui était également enseignant à l'UNIKIS ;
- du Directeur de l'Institut de Formation des Cadres de l'Enseignement (IFCE) qui était à nouveau Secrétaire provincial de la Démocratie Libérale pour le Développement (DLD) ;
- du Président fédéral du Parti Démocrate et Social Chrétien (PDSC) qui était travailleur à l'UNIKIS.

La même situation persiste depuis l'arrivée de l'AFDL (Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo) au pouvoir le 17 mai 1997 et le début de l'insurrection armée du RCD à Kisangani le 23 août 1998. La majorité des Gouverneurs qui se sont succédé à la tête de la Province Orientale sont des fonctionnaires de l'Etat à savoir Yagi Sitolo, Bene Kabala, Baruti amisi, Yogba Litana Ndoto, Bilusa Baila.

Malgré les dispositions contenues dans les textes cités ci-haut, nous voyons bien que leur niveau d'application reste très faible. En réalité, en tant que membres des partis politiques, ces agents de l'Etat participaient activement à la politique en organisant de meeting, des marches de soutien ou de protestation d'une part et en faisant des déclarations politiques.

En principe, l'adhésion à un parti politique suppose la soumission à la doctrine et à la discipline de ce parti. Or, nous savons que chaque parti politique a son idéologie. Celle-ci n'est pas toujours semblable à l'idéologie du parti ou de la majorité au pouvoir. Pourtant, l'administration est au service de tous. Dès lors, il paraît difficile à un agent public appartenant à un parti politique au pouvoir de servir de façon neutre ses adversaires politiques. Les exemples sont légion. Dans une étude menée sur les manifestations publiques à Kisangani,

Otemikongo et Madrandele (1998:34-43) ont démontré les conséquences de la bipolarisation partisane de la politique sur l'administration en RDC quand ils estiment :

L'exercice des manifestations publiques à Kisangani (de 1990 à 1996) était sélectif. Car le parti au pouvoir organisait des manifestations publiques sans une autorisation préalable. Par contre, les partis politiques d'opposition ainsi que les syndicats se voyaient toujours refuser l'exercice de ce droit. Une seule manifestation publique a été autorisée en faveur d'un parti politique allié au MPR (parti au pouvoir).

Dans ce cas précis, les requérants n'ont pas reçu satisfaction à leurs demandes parce qu'ils n'étaient pas de la même formation politique que l'autorité urbaine censée les servir. Ici, l'opposition est perçue comme un ennemi alors que normalement, elle sert de garde-fou pour éviter l'autosatisfaction et l'arbitraire, étant entendu que le pouvoir doit être exercé au profit de tous les citoyens et non pas seulement à l'avantage des membres du groupe dirigeant.

C'est pourquoi il est conseillé aux agents de l'Etat le devoir de stricte neutralité dans l'exercice de leur fonction. Mais dans un Etat de droit où le citoyen et tous les groupes de la communauté nationale jouissent pleinement des libertés politiques et civiques, est-il interdit aux fonctionnaires et agents de l'Etat de faire la politique ?

L'engagement politique du fonctionnaire

Dans les Etats libéraux d'Europe et en France en particulier d'où est tiré le système juridique congolais, l'agent public jouit certainement de libertés politiques. L'exercice de ces libertés politiques diffère selon la vie publique et la vie privée du fonctionnaire. « En France, par exemple, l'agent public doit, dans l'exercice de son service, s'en tenir à une stricte neutralité ; il doit s'abstenir de manifester ses convictions de tout prosélytisme » (Debbasch 1972:473). En dehors du service, la liberté politique de l'agent public est en principe totale. Il peut adhérer au parti politique de son choix, afficher ses opinions dans une réunion publique. Ce principe de liberté totale est pourtant nuancé par une obligation de réserve qui pèse sur les agents de l'Etat en dehors de leur service (Debbasch 1972:473).

En effet, il est difficile de séparer intellectuellement l'agent public en service de la personne privée dans sa vie extra-professionnelle. Mais, en fait, pour le sens commun, il s'agit là d'un seul et même personnage. Certains faits rejaillissent sur la fonction-même, s'ils sont accomplis en dehors du service et on ne peut les ignorer. En France, les fonctionnaires

peuvent se présenter aux élections. Lorsqu'un fonctionnaire obtient un mandat parlementaire, il est placé de plein droit en position de détachement et continue à bénéficier dans son corps de ses droits à l'avancement et à la retraite. Cependant aux Etats Unis d'Amérique et en Grande Bretagne, le fonctionnaire qui obtient un mandat politique démissionne de l'administration et perd sa place. Ce système anglo-saxon ne connaît pas la possibilité du détachement.

En RDC, le statut actuel de la fonction publique ainsi que d'autres textes légaux en vigueur offrent à l'agent public d'extraordinaires facilités pour mener une carrière politique : « En effet, l'agent public qui obtient, occupe un emploi ou assure un mandat au sein de l'administration, les institutions officielles ou organes politiques est placé en position de détachement » (Loi n° 81/003 du 17 juillet 1981). Ce qui lui garantit non seulement sa réintégration le jour où il perd ses fonctions politiques, mais encore la possibilité de préserver une carrière professionnelle qui se déroule en son absence. Mais le laxisme et l'impunité dans l'application des textes légaux et du statut de la Fonction publique font qu'il est possible à l'agent de l'Etat de conduire des carrières complètes hors des tâches administratives sans être détaché et sans pour autant perdre les avantages conséquents dont bénéficient les fonctionnaires.

Bien plus, le statut en vigueur dans la Fonction publique est anachronique. Il demeure politisé pendant que la Fonction publique est déjà dépolitisée. Cela est dû au fait qu'il n'est pas encore révisé ou modifié. En conséquence, il continue à cautionner le système politisé du Parti-Etat plutôt que de s'adapter aux nouvelles réalités administratives imposées par le contexte politique du pays.

Il y a là une entorse qu'il faut lever à tout prix. Ceux qui ont l'engouement et l'intérêt pour la politique doivent respecter la législation en la matière : ils peuvent soit démissionner, soit être détachés car leur activité à la fois dans la sphère politique et administrative met en cause leur apolitisme.

La pénétration des fonctionnaires dans les rouages du pouvoir en RDC

L'engouement des fonctionnaires à la politique s'explique par la gestion matérielle, le prestige et l'honneur que celle-ci procure (gratification psychologique du leadership). Toutes les fonctions politiques en RDC sont moins stables que les fonctions administratives. Les Ministres, les Vice-ministres, les Gouverneurs de province changent trop souvent, tous les deux ou trois ans, et n'ont pas la possibilité d'apprécier, voire

de subir, les conséquences des actions qu'ils mènent. Donc, éloigner les fonctionnaires de cette catégorie d'emploi, c'est sans doute stabiliser leur carrière et améliorer leur travail. Une des causes de l'instabilité administrative sous la Deuxième République avait été l'envie de devenir politicien chez des nombreux fonctionnaires. Or, leur désir eut été moins fort s'ils avaient été obligés de renoncer définitivement à leur fonction administrative comme cela existe aux Etats-Unis d'Amérique et en Grande Bretagne.

L'affluence des fonctionnaires dans la politique s'est accrue depuis le 24 avril 1990. La même pénétration de façon plus mesurée, peut être constatée dans la fonction de Premier Ministre. Cinq sur neuf des premiers Ministres qu'a connus la RDC depuis le 24 avril 1990 sont des fonctionnaires appartenant pour la plupart au corps de professeurs de l'Université. Nous citons Lunda Bululu, Mulumba Lukoji, Birindwa, Likulia et collègue des secrétaires généraux avec Zushi Mupiemina comme Coordinateur.

En dépit des efforts fournis en vue de dépolitiser l'administration publique, plusieurs autres obstacles peuvent être relevés.

D'abord la politique de la régionalisation des cadres appelée également « la territoriale des originaires » se greffe à la manière d'un virus sur un corps convalescent. Pour comprendre à quel point la régionalisation des cadres peut être un frein à la dépolitisation de l'administration publique : il suffit d'observer la réalité de la Province Orientale. La régionalisation des cadres, au lieu d'être considérée comme un ressort de développement de nos entités locales, a créé pas plus de problèmes qu'elle n'en a résolus. Les principaux problèmes que pose la régionalisation de la territoriale débout de la Province Orientale sont les disparités sous-régionales dans la répartition des postes, l'encadrement administratif, la sous-qualification des cadres territoriaux, l'amateurisme administratif et le vieillissement des cadres (Saile 1994:61). La sous qualification se justifie entré autres par le système de recrutement fondé sur le « militantisme » et non sur le mérite et la valeur morale.

Ensuite, la politique de reclassement des cadres des branches spécialisées du MPR, Parti-Etat dans la Fonction Publique est de nature à freiner l'essor de la dépolitisation. En effet, pendant la Deuxième République, le Parti-Etat a contribué efficacement à l'affaiblissement de l'administration publique. Plusieurs personnalités de valeur ont préféré évoluer dans les branches spécialisées du MPR, Parti-Etat où ils recevaient certaines prébendes et où les promotions étaient basées sur des critères subjectifs comme le « militantisme ». Avec l'abolition

du MPR, Parti-Etat et de toutes ses prébendes spécialisées (MOPAP, JMPR, CONDIFA,...⁴ d'aucunes de ses personnalités sans qualification ont été versées dans la Fonction publique pour avoir rendu service au MPR et à son guide éclairé. A cet effet, les militants et les cadres de la JMPR, MOPAP furent versés dans la Division provinciale de la jeunesse, sport et loisirs. Tandis que la Division provinciale de la famille recevait les membres de la CONDIFA.

Le reclassement des militants et cadres du MPR dans l'administration a entraîné le gonflement des effectifs, le sous-emploi, l'incompétence, l'inertie, l'incurie, la frustration et le mécontentement d'une part et d'autre part, il a brisé les relations interpersonnelles et sociales entre les anciens agents ayant suivi une carrière normale et les nouveaux agents reconvertis.

En définitive, la loi du 20 décembre 1995 portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République du Zaïre pendant la transition, bien qu'étouffée dans l'œuf, constitue un recul pour l'administration publique dans le mouvement de dépolitisation de la fonction publique car elle propose le partage équitable et équilibré du pouvoir exécutif central et local entre les deux familles politiques (FPC [Forces Politiques du Conclave] et USORAL [Union Sacrée de l'Opposition Radicale et Alliés]) qui polarisaient la sphère politique congolaise de cette époque.

La dépolitisation de l'administration publique congolaise en période des conflits armés

Dans cette partie, la dépolitisation de l'administration publique sera examinée dans le spectre de deux guerres qu'a connues la RDC.

Du 17 mai 1997 au 2 août 1998

En l'espace de sept ans, la RDC a connu deux guerres dites de libération. La première rébellion, commencée le 16 octobre 1996 et menée de mains de maître par Laurent-Desiré Kabila et l'AFDL (Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo), aboutit le 17 mai 1997 à la prise de pouvoir à l'aide du coup d'Etat militaire. La seconde insurrection armée éclate le 02 août 1998 et va durer jusqu'à 2003.

L'avènement de l'AFDL et la prise du pouvoir par son Président Laurent-Desiré Kabila, au moyen de coup de force a interrompu le processus de démocratisation en RDC et tendait à restaurer le monopole d'un seul parti. Rien n'était différent du défunt MPR, Parti-Etat, tel un phénix, qui de ses cendres naquit. C'était un changement mais un changement dans la continuité. L'administration publique n'a pas échappé à l'emprise de ce parti à vocation monolithique.

A l'arrivée de l'AFDL au pouvoir à Kisangani, des séminaires idéologiques furent organisés pour les agents publics. Le but de ces séminaires était d'expliquer le projet de société du mouvement ainsi que d'imprégner les fonctionnaires de l'Etat de l'idéologie de l'AFDL. De *chembe chembe*, tiré de la langue swahili *chemb chemb* qui signifie « source d'eau » étaient mis en place. Les *chembe chembe* étaient de cellules de base du parti au sein des services publics et des entités territoriales. C'est une forme de milice non armée mais ayant suivi une formation politico-militaire ou un séminaire idéologique. Ils étaient généralement composés des jeunes intellectuels et des jeunes désœuvrés qui avaient reçu mission de contrôler le mouvement de la population au niveau des quartiers ou *chembe chembe*. Ils étaient en outre chargés de dénoncer, de contrer et de mettre hors d'état de nuire toute personne suspecte ou ennemie de la révolution.

Beaucoup des membres de *chembe chembe* ont connu des déviations dans leurs fonctions. En voulant se substituer aux agents de l'ordre, de sécurité et de renseignement, ils se sont illustrés par des tracasseries, des voies de fait et d'abus de droit de commun. Au niveau des services publics, les agents commis *chembe chembe* ont pris le dessus sur les autres agents en s'arrogeant des droits inhabituels à l'administration. De ce fait, ils ont créé un climat de suspicion et de méfiance entre eux et les agents au sein du service public. Il s'agissait ni plus ni moins de la superposition des comités du parti aux organes administratifs.

Du fait que ces activités n'étaient pas rémunérées, nombre d'agents de services publics ont renoncé progressivement à leurs fonctions de *chembe chembe* ; les jeunes désœuvrés de *chembe chembe* au niveau des quartiers et des communes ont fini par intégrer la Police Nationale Congolaise (PNC) ou les Forces Armées Congolaises (FAC).

Avec l'AFDL, on a assisté donc à la re-politisation de l'administration publique. Cette dernière devient l'instrument et le support du parti. Cette situation persistera également durant la seconde rébellion.

Du 2 août 1998 à 2003

La seconde insurrection armée du RCD éclate le 02 août 1998. La gestion de l'Etat par l'AFDL pendant une année n'a pas plu aux alliés de Laurent-Désiré Kabila, ce qui a provoqué une autre insurrection armée dirigée et menée par le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), le Mouvement de libération du Congo (MLC) avec l'aide des troupes étrangères (Rwanda et Ouganda). Toutes ces deux rébellions ont eu de conséquences sur le plan administratif :

rupture entre l'administration centrale et provinciale, remplacement de certains agents territoriaux par les militants du parti, empiètement des pouvoirs de l'administration par le parti. Cela se remarque dans la Province Orientale par la prééminence du parti sur l'administration; l'usurpation du pouvoir exécutif provincial et local par l'exécutif du parti.

Chaque mouvement rebelle occupait une portion déterminée du territoire national, le MLC régnait dans la partie Nord-est de la RDC tandis que le RCD contrôlait toute la partie orientale dont la ville de Kisangani, site de notre investigation et avait installé sa capitale à Goma.

Pendant la rébellion menée par le RCD, il y avait dans la ville de Kisangani, plusieurs forces armées à savoir : l'armée du RCD/Goma et ses alliés, les armées rwandaise (APR) et Burundaise, le RCD/Kisangani et son alliée, l'armée ougandaise (UPDF), les forces onusiennes (uruguayennes et marocaines), sans oublier la Police nationale congolaise.

La présence de ces mouvements rebelles à Kisangani était à l'origine de l'insécurité dont nous parlons ici. En effet, la rébellion du RCD n'a pas rencontré une forte adhésion populaire et n'avait donc pas de légitimité. Car elle est venue combattre un parti (AFDL) accepté par la population. Et pour manifester son soutien au régime déchu, le peuple, lui, est resté attaché au Président Laurent-Désiré Kabila et à l'AFDL malgré la séparation du territoire en deux parties.

Les partis politiques congolais évoluent par un mécanisme de fusion et fission. Le RCD n'a pas échappé à cette réalité car il s'est vu scindé en RCD/Goma et RCD Kisangani. Après la scission, le RCD/K est venu s'implanter à Kisangani, une ville sous contrôle du RCD/Goma. A son arrivée dans la ville de Kisangani, le RCD/Kisangani a utilisé un discours friand à la population et contre le RCD/Goma en essayant de se rapprocher des attentes de celle-ci comme enseigne ce dicton : « l'ennemi de mon ennemi est mon ami ». Le discours alléchant du RCD/Kisangani se résumait en ces termes : « cessation immédiate de la guerre et poursuite des négociations avec le gouvernement central pour rétablir la paix ». En effet, Le RCD/Kisangani a usé d'une stratégie de diabolisation du RCD/Goma en le présentant comme l'ennemi du peuple et de la paix. Cette stratégie a capté l'attention de la population vers le RCD/K. Bénéficiant du soutien populaire, le RCD/K a cherché à confisquer le droit de cité/siège au RCD/Goma. Notons que le RCD/Goma, considéré comme le pouvoir occupant contrôlait tous les services publics, la Police Nationale, les services de Renseignements et prélevait l'impôt. Ce qui lui permettait de financer

la guerre. La diplomatie y était aussi organisée. Il lui restait seulement à battre la monnaie pour accomplir pleinement les attributs d'un Etat souverain. C'était une sorte d'Etat dans un Etat. Il sied de rappeler toutefois que pendant la rébellion, les fonctionnaires n'ont pas été payés. C'était une façon pour eux de contribuer indirectement à l'effort de la guerre.

La présence de ces deux forces armées à Kisangani a provoqué la bipolarisation de l'espace urbain. Ces deux groupes armés se disputaient le contrôle de la ville. Cette dispute a provoqué « les guerres d'un jour et de trois jours » à Kisangani entre les armées rwandaise et ougandaise venues en rescousse des mouvements rebelles. Ces affrontements ont entraîné de pertes en vies humaines et de nombreux dégâts matériels.

Dans leurs déclarations conjointes du 08 mai et du 15 mai 2000 les armées rwandaise et ougandaise ont pris l'engagement de mettre fin aux hostilités et de se retirer de Kisangani.⁵ Au vu de cette résolution, la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC) prit l'engagement de démilitariser la ville de Kisangani et de cantonner les troupes à 100 km de part et d'autre de la ville. Le RCD/K se retira de la ville mais le RCD/Goma refusa d'obtempérer en alléguant son droit de premier occupant. Les raisons du refus du RCD/Goma de se retirer de la ville s'avèrent être géostratégiques. La ville de Kisangani présentait un enjeu majeur compte tenu de sa position stratégique. En effet, la ville de Kisangani est en charnière entre la partie orientale et la partie occidentale du pays par son réseau de voie fluviale et ferroviaire. Durant la conquête du pouvoir par l'AFDL elle constituait le verrou. Sa chute a occasionné rapidement l'assaut des autres villes et provinces occidentales. A l'inverse, c'est par Kisangani que les forces gouvernementales entendaient récupérer tous les territoires occupés par une contre-attaque totale et foudroyante et ainsi mater la rébellion de l'AFDL.

Le refus du RCD/ Goma de se retirer de la ville irrita la RCD/K et ses alliés qui estimaient que la MONUC avait pris partie pour le RCD/ Goma dans son rôle d'arbitrage. Cette tension a provoqué la guerre de six jours (du 5 juin au 10 juin 2000) de sinistre mémoire dont le nombre de victimes se comptait par milliers. Ceci montre que chaque fois que l'ONU n'est pas neutre dans la gestion des conflits entre les groupes ou les Etats, les conflits tendent à s'exacerber. Les cas de la Somalie, de la Cote d'Ivoire sont parlants. Suite à ces affrontements communément appelés *la guerre de six jours*, la société civile est revenue à la charge pour demander à l'ONU la dépolitisation de la ville de Kisangani.

Que cachait cette dépolitisation ? Pour la société civile, la dépolitisation implique en premier lieu la démilitarisation de la ville et la sécurisation de celle-ci par la Police Nationale Congolaise encadrée par la MONUC. En d'autres termes, il s'agit d'une ville sans armes, sans militaires et sans groupes armés et partis politiques c'est-à-dire une ville où la société civile resterait la seule force sociale et politique. En deuxième lieu, la gestion politico-administrative de la ville devrait être laissée à la tutelle de l'ONU comme cela fut le cas dans beaucoup des pays (Haïti, Cambodge). Donc, par la dépolitisation, la société civile entendait qu'il soit confié à la MONUC les tâches quotidiennes de l'Etat : assurer l'ordre public, la sécurité de personnes et de leurs biens ainsi que mettre à la disposition des citoyens de biens et services indispensables à leur bien-être matériel. Dans ce cas, la société civile serait la seule force avec laquelle la MONUC devait collaborer.

Ce projet de réforme entreprise par la société civile a connu l'insuccès. L'ONU à qui la demande fut adressée n'a pas donné une suite favorable. En effet, la MONUC coûtait cher à l'ONU et la gestion de la ville par cette dernière exigerait des frais supplémentaires, difficiles à supporter. C'est dans le même ordre d'idées que l'ONU a renoncé plus tard à la proposition de la mise en place (création) d'un tribunal spécial pour juger les crimes de guerre et crimes contre l'humanité perpétrés en RDC. Car l'expérience du Tribunal Pénal International pour le Rwanda, siégeant à Arusha, s'est montrée coûteuse et inefficace.

Le refus de la mise sous tutelle de la ville de Kisangani par l'ONU n'était-elle pas une question d'intérêts ? Rien n'est moins sûr pour plusieurs raisons. Sur le plan géopolitique, la responsabilisation de la communauté internationale de protéger les Etats n'échappe pas à la règle d'intérêts et de géographie mondiale. Le Président français De Gaulle disait : « la France n'a pas d'amis. Elle n'a que des intérêts ».

Les priorités de l'ONU sont décidées par ceux-là qui sont revêtus du droit de veto et/ou de protéger. L'urgence, l'opportunité diffère selon qu'il s'agit d'un pays occidental ou du Tiers-monde, d'un pays anglophone ou francophone. Certes, la localisation de Haïti, aux côtés des Etats-Unis d'Amérique, a joué et a dicté le souci de ces derniers à l'égard de ce pays. Kisangani ne méritait-elle pas un statut particulier ? On a vu en Sierra Leone, la veille du départ du dernier soldat de l'ONU, Kofi Annan nommer le Portugais Victor Angelo à la tête du Bureau des Nations Unies en Sierra Leone. Une structure unique en son genre destiné à accompagner les autorités dans la période de post conflit, et pour éviter que leur pays ne retombe dans le chaos (Colette 2005:34).

Le refus de l'ONU de dépolitiser la ville de Kisangani suppose pour la population son parti-pris en faveur du RCD/Goma. Plusieurs manifestations sont symptomatiques. Les tergiversations de l'ONU pour condamner d'emblée l'invasion et l'agression de la RDC par les puissances étrangères édifiant. Sur le terrain, cette indifférence de la MONUC passait pour la passivité. Pendant qu'il est commis d'exactions, de viols et vols à main armée sur des paisibles citoyens, la MONUC assistait impuissante. Cette attitude ambivalente de la MONUC était perceptible dans plusieurs villes de l'Est du pays telles Kisangani, Bunia, Goma et Bukavu. La MONUC n'a pas protégé les populations insécurisées alors qu'elle était dotée des moyens adéquats (allusion est faite ici au chapitre 7 de la résolution 1493 du Conseil de Sécurité accordant à la MONUC le pouvoir d'utiliser la force militaire).

Ensuite, dans d'autres circonstances, la MONUC a été elle-même productrice de l'insécurité. Kpantinde (2004:44), Le relate en ces termes :

Si la grande majorité de ces « missionnaires et soldats de la paix » est irréprochable, plusieurs dizaines d'entre-deux sont aujourd'hui au cœur de ce qu'il faut bien considérer comme l'un de plus gros scandale de l'histoire des Nations Unies. Pédophilie, prostitution à grande échelle, y compris avec des mineurs congolais de deux sexes, harcèlement sexuel, viol, tentative de viol sont hélas ! devenus monnaie courante au sein de la MONUC.

Selon une certaine opinion, les rébellions du RCD/Goma était montée de toutes pièces par les puissances étrangères pour faire tomber le régime du Président Laurent Désiré Kabila. Car, à leurs yeux, le Président Laurent-Désiré Kabila représentait un danger. Ses accointances avec les dirigeants jugés de l'axe du mal (Chine, Libye, Cuba, Zimbabwe) n'avaient cessé de surprendre l'opinion internationale.

Sur le plan géostratégique, le RCD ne voulait à aucun instant quitter la ville de Kisangani. D'abord, considérant la société civile comme alliée du Gouvernement central, la dépolitisation était vue comme une manœuvre de récupérer, de re-contrôler la ville par les forces gouvernementales. Ensuite, l'on redoutait le retour du RCD/K dont les menaces étaient récurrentes dans la ville. En outre, la perte de la ville de Kisangani par le RCD en ferait une base arrière pour ses adversaires, base à partir de laquelle ils mèneraient la contre-attaque aux institutions rebelles du RCD/Goma.

Sur le plan économique, le contrôle de la ville présentait un enjeu économique capital : le contrôle des richesses de la ville. Plusieurs recherches ont démontré qu'outre la préoccupation politique de la

conquête du pouvoir, la guerre de la RDC avait comme soubassement, l'exploitation des richesses du sol et du sous-sol congolais. Cette logique a prévalu tant du côté des forces rebelles que du côté des forces royalistes.

L'argent est le nerf de la guerre dit-on. Mais la rente guerrière du Congo a contribué à enrichir certains dirigeants rebelles et à entretenir des réseaux mafieux ayant des ramifications internationales.

A titre d'exemple, en vue de se doter des moyens suffisants, le RCD dut, par sa décision n°0030/RCD/CUPSG/2001 du 2 novembre 2001, réquisitionner les fonds des entreprises publiques. Il dut également mis en œuvre l'opération de vente des plaques minéralogiques, opération ayant connu un fiasco. De la même manière, dans la partie gérée par le gouvernement, on a observé les comportements prédateurs similaires.

Au regard de ce qui vient d'être dit, la thèse de l'auto-cannibalisation de l'Etat (l'Etat se dévore lui-même et détruit ses richesses) se confirme (Badie 1999 ; Bayart et al 1997). Cette étape voit la transformation de l'Etat gardien en Etat prédateur ou en Etat faction, à partir du moment où les agents politiques, fonctionnaires et rentiers profitent des dysfonctionnements pour s'enrichir (Bresson 2000:170). Lors de la capture de l'Etat bienveillant par des prédateurs ou par les factions, les conditions socio-économiques et sécuritaires des populations se détériorent.

En définitive, la dépolitisation de l'administration publique a eu maille à partir et ce, avant, pendant et après le conflit. Au moment de la réunification des administrations consacrées par l'Accord Global et Inclusif de Sun City le 12 avril 2002, il a été décidé l'harmonisation des actes administratifs signés par tous les mouvements rebelles. Ce qui constitue également un coup dur car les milices et militants des partis se sont vus intégrés dans la fonction publique comme dans un jeu de somme égale infinie.

Conclusion

L'objectif visé par cette réflexion était d'examiner l'effectivité ainsi que les entraves de la dépolitisation de la fonction publique congolaise. Au terme de cette analyse, il est donné de retenir que depuis le discours présidentiel du 24 avril 1990 jusqu'à ces jours, la dépolitisation de la fonction publique n'est pas encore une réalité. Elle demeure un idéal dont le sens dépend des contextes, une déclaration de foi dont la mise en œuvre rencontre d'énormes difficultés. Ces obstacles sont d'ordres juridique et politique se sont aggravés pendant la rébellion suite à la

complexité des enjeux et des acteurs. Les difficultés d'ordre juridique proviennent des lacunes causées par les textes juridiques relatifs à la dépolitisation de la Fonction publique et au laxisme qui en résulte. Aussi, les obstacles d'ordres divers et variés tels que la régionalisation de cadres et le reclassement des anciens cadres de branches spécialisées du MPR, des anciennes milices et militants des mouvements rebelles sont-ils de nature à freiner le processus de dépolitisation de la fonction publique.

Au vu de tout ce qui précède, il nous semble que la dépolitisation n'est qu'un idéal difficilement réalisable. Pour y parvenir, ses contours doivent être bien définis et délimités. Car, une politisation mesurée et traditionnellement ancrée dans les mœurs et pratiques peut à la manière du système de « dépouille » américaine se révéler fonctionnelle et stable.

Notes

1. Nous prenons ici pour référence le discours d'avènement de la III^e République prononcé le 24 avril 1990 par le Président Mobutu Sese Seko. Lire *Zaire-Afrique*, n° 244-245, avril-mai 1990:197-203.
2. Il s'agit de Mungul Diaka, de Seti Yale.
3. C'est le cas de Mboda Ndjete, Yagi Sitolo, Irumu Agozia, ISomale et Mokili Bitilasi.
4. Mobilisation, Propagande et Animation Politique (MOPAP), Jeunesse du Mouvement Populaire de la Révolution (JMPR), Condition féminine et famille (CONDIFFA).
5. Cf. exposé de motif de la résolution 1304 (2000) du Conseil de sécurité.

Bibliographie

- Badie, B., 1999, *Un monde sans souveraineté, les Etats entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard.
- Bayart, J.-F., et al., 1997, *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Complexe.
- Bresson, J.-C., 2000, « la Banque mondiale, la corruption et la Gouvernance », in *Revue du Tiers monde*, tX4, n° 161, janvier - mars.
- Chapus, R., 1988, *Droit administratif général*, Tome I, Ed. , Paris Montchrétien.
- Colette, E., 2005, « Sierra Léone, ONU : mission accomplie », in *Jeune Afrique l'intelligent* n° 2345, du 18 au 24 décembre.
- Conférence Nationale Souveraine, 1992, « Rapport de la Commission politique », Palais du Peuple, Kinshasa.

- Debbasch, C., 1972, *Sciences administrative. Administration Publique*, 2^e éd., Paris Dalloz.
- Décision n° 0030/RDC/au PSG/2001 du 21 novembre 2001 portant réquisition des fonds des entreprises publiques fonctionnant dans le territoire de la RCD.
- Ekili, T., et Otemikongo, M., 1990, « La décentralisation administrative et les finances publiques » (cas de la région du Haut-Zaïre), in *Zaire-Afrique*, n° 242, février.
- Gournay, B., 1962, *L'administration*, Paris, PUF.
- Isango Idi, W., 1991, « Décentralisation territoriale et pratiques centralisatrices au Zaïre », in *Zaire-Afrique*, n° 258, Octobre, pp. 421- 437.
- Kpatinde, F., 2004, Casques bleus ou touristes sexuels?, in *Jeune Afrique l'intelligent*, n° 2290, 28 novembre au 4 décembre.
- Lanotte, D., 2003, *Guerre sans frontière en République démocratique du Congo*, Bruxelles, GRIP.
- Lachaume, F., 1989, *Les grands services publics*, Paris, Millan, Barcelone, Mexico, Masson.
- Lofo, B., 1994, La dépolitisation de l'Administration publique zaïroise, Mémoire de licence en SPA, inédit, UNIKIS, FSSAP.
- Loi n° 81/003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, in *Journal officiel de la République*, n° 15 du 1^{er} août 1981.
- Mpinga, K. et Gould, D.J., 1977, *Les réformes administratives au Zaïre (1972 - 1973)*, Kinshasa, PUZ.
- Mukoka, N., 1987, « Administration publique zaïroise : évolution de sa fonction sociale », in *Zaire-Afrique*, n° 212, février.
- Otemikongo, M., et Madrandele, O., 1998, « Les manifestations publiques à Kisangani », in *Revue de l'IRSA*, n° 5, mars.
- Piron, P. et Devos, J., 1960, *Codes et lois du Congo Belge. Organisation administratives et judiciaire*, Tome 2, Léopoldville, Ed. Codes et lois du Congo Belge.
- Résolution 1304, 2000, du Conseil de sécurité sur la démilitarisation de la ville de Kisangani. Année académique 2006-2007.
- Résolution 1493, 2003, du 28 juillet 2003 plaçant la Monuc sous le chapitre 7 de la charte des Nations Unies.
- Saile, S., 1994, La politique de la régionalisation des cadres de la territoriale debout du Haut-Zaïre, Mémoire de licence en SPA, inédit, UNIKIS, FSSAP.

3

Enjeux politiques et administratifs de la privatisation des entreprises publiques en République démocratique du Congo (RDC)

Théodore Kaminar Nsiy Kawu

Introduction

La privatisation des entreprises publiques congolaises constitue un problème politique. Se trouvent mêlés les enjeux des pouvoirs, les enjeux régionaux, les enjeux nationaux et même internationaux.

En effet, la manière dont les entreprises publiques ont été privatisées avant, pendant et après la transition, est symptomatique des mœurs politiques actuelles en RDC. L'imbroglio et l'opacité qui entourent les contrats de privatisation des unités économiques nationales ont provoqué, non seulement des querelles et des contradictions au sein des plates formes politiques qui se partageaient les pouvoirs pendant la transition, mais elles ont aussi suscité des interrogations, des craintes, des suspicions et des doutes dans l'opinion nationale et internationale.

L'échec des mesures politiques de la privatisation de l'entreprise d'Etat Gecamines, via conventions « joint-ventures », montre parfaitement les pratiques de gouvernance des acteurs politiques congolais en général et leur performance dans la privatisation des entreprises publiques en particulier.

Ainsi, réfléchir sur les enjeux politiques et administratifs de la privatisation des entreprises publiques, revient à évaluer la volonté

politique de l'élite gouvernante congolaise d'atteindre l'objectif d'une croissance économique durable et partagée, un but que le gouvernement congolais affirme poursuivre en interaction avec les partenaires privés étrangers au travers la privatisation.

Notre communication, outre l'introduction et la conclusion, se bornera à examiner les points saillants suivants : le contexte justificatif et problématique, le cadre théorique et conceptuel, l'échec des entreprises publiques congolaises, le bref aperçu sur les expériences antérieures des privatisations en RDC, les dernières et récentes privatisations, la stratégie pour une privatisation rationnelle et enfin les problèmes relevés ainsi que les recommandations.

Contexte justificatif et problématique

Depuis le début du processus de démocratisation en 1990, la RDC connaît une situation difficile marquée par des troubles sociopolitiques qui ont réduit considérablement ses capacités de production. La guerre de 1996-2002 a en particulier eu pour conséquence la détérioration de la situation économique. De 1999 à 2001, le PIB avait baissé de 25 pour cent, ce qui a eu pour effet de maintenir le pays à un rang élevé pour l'IDH, soit la 140^e place avec 0,341 en 1994 et la 142^e place avec 0,460 en 1998.

Pour mettre fin à la dégradation économique et sauver l'essentiel du portefeuille de l'Etat, le gouvernement congolais a fait recours à la privatisation des entreprises publiques pour des raisons suivantes : assurer les services publics de meilleure qualité et à moindre coût pour la société, accroître l'offre des biens et services pour la communauté, alléger les contraintes budgétaires, obtenir des ressources complémentaires plus sûres pour la survie des entreprises, partager les risques avec les partenaires privés et accéder aux moyens modernes de gestion ayant un impact sur les coûts de production et de la distribution, allouer au maximum des ressources pour le pays et résoudre les problèmes sociaux inhérents à la gestion publique.

Dans la privatisation, il ne s'agit pas d'un équilibre parfait, d'une harmonie entre partenaires, il s'agit uniquement de trouver des gains mutuels entre partenaires. Et par conséquent, il faut accepter les risques et partager ceux-ci entre partenaires. Et ces risques sont nombreux aussi bien pour l'Etat que pour le privé.

En ce qui concerne notre réflexion, l'accent est mis sur la responsabilité du rôle de l'Etat congolais dans ce processus des privatisations des entreprises publiques. Des études récentes du PNUD et de la Banque Mondiale citées par P. Plane (1994:184) indiquent que

les privatisations qui ont vu le jour vers la décennie 90 ne cessent de se développer. Et bien que le bilan de ces privatisations soit à ce jour mitigé, des études montrent que là où l'Etat a conduit ce processus avec maîtrise, les résultats ont été globalement bons ; mais il est donc interdit toute improvisation.

En tant qu'analyste de la politique économique de la RDC, nous avons constaté que l'Etat congolais est un entrepreneur ambitieux, mais abstrait et n'ayant pas la culture de la gestion dans ce secteur.

Par des décisions politiques prises de manière improvisée, sans identification, sans préparation et sans évaluation objective, les entreprises publiques congolaises ne sont devenues que des vaches à lait au service d'intérêts des individus, des groupes nationaux et internationaux.

Plusieurs faits prouvent à suffisance cette situation : la destruction du capital des entreprises publiques, la gestion calamiteuse des entreprises publiques et mixtes par des mandataires nommés sur base du clientélisme, le non paiement par l'Etat de ses factures de consommations aggravant ainsi la crise des entreprises publiques, les engagements financiers extérieurs non justifiés, des ponctions financières multiples opérées par ceux-là même qui sont chargés de surveiller la bonne gestion desdites entreprises, soit directement, soit pas des contrats léonins et abusifs.

A travers ces indicateurs, non exhaustifs, le constat que nous faisons est que l'Etat congolais a lui-même conduit ses entreprises publiques et mixtes à la faillite. Actuellement, l'élite dirigeante justifie le recours à la privatisation des entreprises publiques dans le contexte de la politique économique centrée sur la lutte contre la pauvreté, et de la croissance économique.

Ce qui nous intéresse dans cette communication, c'est d'imaginer des combinaisons public-privé à la fois plus originales et plus efficaces et qui intègrent toutes les préoccupations importantes des parties concernées.

Cadre théorique et conceptuel

L'analyse théorique : l'Etat et le marché

Le problème de l'allocation optimale des ressources dans une économie a été à la base de deux courants de pensée dans la science économique. Ces deux courants se sont préoccupés des rôles respectifs du marché et de l'Etat dans une économie pour savoir qui des deux instances

assurait mieux le rôle d'allocation optimale des ressources en vue de la croissance et du développement.

M. Mubake (2004:2) note que depuis la main invisible d'Adam Smith, appuyée par J.B. Say et relayée par L. Walras, C. Menger et autres, M. Friedman et Laffer ont exalté le rôle du marché, le libéralisme économique comme seules politiques économiques acceptables.

L'œuvre de K. Marx prônant le socialisme fournira la preuve d'une opposition politique à la conception libérale de l'économie, que la crise économique de 1929 viendra renforcer par le courant interventionniste avec l'œuvre de Keynes, relayée après par la nouvelle économie Keynésienne qui s'opposait à la nouvelle école classique.

Dans ce courant, on retrouve des économistes comme Romer, Musgrave, Copper et Stiglitz qui mettent l'accent sur les nombreux déséquilibres de la théorie de l'équilibre du marché fondée sur les hypothèses de la concurrence pure et parfaite rarement observées. La réalité courante étant celle de plusieurs formes de concurrences imparfaites (monopoles, duopoles, oligopoles, etc.).

Le débat entre ces deux courants a abouti actuellement, d'une part, à l'acceptation du marché avec son rôle régulateur dans certaines conditions et, d'autre part, à l'introduction de l'Etat dans le marché à cause de ses insuffisances et de l'existence des biens et services collectifs n'intéressant pas le marché.

Ainsi que le note D. Jeffrey (2003:10), l'existence d'asymétrie et de pouvoir d'information met en avant le nouveau rôle attribué à l'Etat : il ne s'agit plus de lutter contre les défaillances traditionnelles du marché, encore moins de choisir entre l'Etat et le marché, mais de mettre en place un ensemble de réglementations incitatives adaptées au type de problème révélé par l'application de la relation d'agence dans le cadre du fonctionnement interne de l'Etat et de ses relations avec les agents privés.

Vu sous cet angle, le marché et l'Etat sont ainsi perçus, dans le cadre de l'intérêt général, comme manifestation complémentaires plus qu'alternatives, et le système de réglementations (incluant la politique économique), trouve sa spécificité et son originalité à travers un réseau complexe de relations d'agence.

L'objectif poursuivi dans la recherche de l'intérêt général est de prendre en compte à la fois l'imperfection naturelle du marché et l'imperfection créée par l'intervention de l'Etat.

Les considérations théoriques précédentes ont fortement incité l'Etat et le privé à s'associer. L'initiative de s'associer est souvent le fait de

l'Etat. Le même Etat prend parfois des décisions de privatiser le domaine jusqu'alors exclusivement public.

Selon la Banque Mondiale (1981:15), une des chances de succès des politiques de développement des Etats du tiers monde passe par une nouvelle distribution des rôles entre le secteur public et le marché (...). Les pouvoirs publics atteindraient plus facilement leurs objectifs de développement économique et social s'ils réduisaient les attributions administratives trop étendues confiées un peu partout au secteur public. Il conviendrait donc d'encourager et exploiter l'esprit d'entreprise et en particulier des sociétés privées qui sont à même de s'adapter à la situation et aux besoins locaux.

Pour nous, le partenariat public-privé est considéré comme une solution ajustée à un problème précis. C'est la pression des besoins de plus en plus considérables et croissants qui font entrer les firmes privées dans la gestion des services et domaines publics.

Cadre conceptuel : définition de l'entreprise publique

L'entreprise

Le concept « entreprise » fait l'objet de nombreuses définitions, les points de vue ceux qui les adoptent sont souvent divers et différents. Selon M. Weber, M. Crosier et E. Friedberg cité par J. Etienne et autres (1997:155) l'entreprise est une organisation financièrement indépendante, produisant pour le marché des biens ou des services (...). C'est aussi le lieu de jeux de pouvoir, mais elle n'acquiert pas, dans l'analyse stratégique, une épaisseur sociale en elle-même.

L'entreprise n'est ni une organisation comme les autres, ni une catégorie particulière d'organisation. La contrainte de rentabilité, dans une économie de marché influe sur les jeux des acteurs. Ces jeux entre les acteurs sont structurés par la relation du salariat qui impose une contrainte fondamentale quelques peu minorée par la sociologie des organisations.

En réalité, il existe de nombreuses formes d'entreprises et, au-delà de leurs différences, elles sont souvent définies par leur fonction économique principale : la création de biens et des services marchands et le partage des revenus.

Le concept d'entreprise publique en droit congolais

Kinzonzi et C. Perochon (1979:3) considèrent de manière générale l'entreprise publique ou semi publique comme celle qui appartient en totalité ou en partie à l'Etat.

Au terme de la loi n° 78-002 du 6 janvier 1978, relative aux dispositions générales applicables aux entreprises publiques ; le concept d'entreprise publique se définit comme tout établissement qui, quelle que soit sa nature,

- est créé et contrôlé par les pouvoirs publics pour remplir une fonction d'intérêt général ;
- est créé à l'initiative des pouvoirs publics entre eux pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée ;
- est créé à l'initiative des personnes morales de droit public entre elles pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée ;
- est créé à l'initiative des pouvoirs publics en association avec les personnes morales de droit public pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée.

Quant à son organisation et son fonctionnement, l'entreprise publique est présidée par un Conseil d'Administration, administrée au quotidien par un Comité de Gestion, contrôlée par la Cour des comptes et dépendant d'une ou de plusieurs organes de tutelle.

En RDC, depuis plus d'une décennie, les Présidents des Conseils d'Administration et les membres du Comité de Gestion des entreprises publiques concentrent tous les pouvoirs. Ils sont parachutés et ils provoquent un manque de cohésion.

La tutelle des entreprises publiques congolaises pose des problèmes. Certaines d'entre elles ont deux ou trois tutelles et ne savent où commencer. Cela crée un véritable désordre mais qui constitue un terrain favorable au pillage des entreprises publiques, surtout lorsqu'on sait que les Présidents des Conseils d'Administrations, les Administrateurs Délégués Généraux et les autres membres des comités sont nommés parmi les militants actifs des partis politiques au pouvoir. La référence est ainsi faite à la décision politique du partage équitable et équilibré de 34 entreprises publiques décrétée le 4 août 2005 par le gouvernement issu de l'accord politique de Sun City du 17 décembre 2002.

Le Concept de privatisation

Ce vocable est sollicité par plusieurs définitions, mais le dictionnaire *Le Petit Robert* (1996:1782) le définit comme l'action de privatiser c'est-à-dire transférer du secteur privé une activité relevant jusqu'alors du secteur public. Privatiser une entreprise nationalisée signifie dénationaliser, désétatiser.

Sur le plan mondial, la privatisation est une donnée multiple qui est du ressort des politiques structurelles en vue de redresser dans un avenir proche ou lointain le portefeuille de l'Etat. Elle est aussi considérée en termes de transfert des richesses du patrimoine de l'Etat vers le patrimoine privé.

Selon R. Guillin et J. Vincent (1995:35), la privatisation est l'objet d'un certain nombre de notions dont essentiellement juridique et managériale.

La notion juridique évoque la privatisation en tant que néologisme susceptible de deux acceptions :

- action de confier au secteur privé des activités jusque là gérées en régie directe par une personne morale en droit public ;
- action de transférer au secteur privé le capital d'entreprises appartenant à la puissance publique, et qui très souvent avaient fait l'objet auparavant d'une nationalisation.

Alors que la notion managériale évoque les objectifs de la privatisation en ces termes : la privatisation consiste en une opération de transfert de propriété des acteurs publics vers des investisseurs privés. Elle vise à répondre à des objectifs politique, économique et même idéologique.

C'est notamment à travers les objectifs idéologiques que l'on peut arriver à saisir le comportement des multinationales dans les différentes phases du processus de privatisation des entreprises publiques.

Pour le gouvernement congolais, la privatisation est l'ensemble de mesures de redressement économique consistant à :

- introduire dans la gestion des entreprises publiques l'esprit et les méthodes de gestion privée ;
- la mise à la disposition de certains privés (individus ou personnes morales) qui en ont les moyens et la vocation, par le jeu de prise de participation, de la gestion de certaines entreprises publiques afin qu'elles soient rentabilisées.

L'échec des entreprises publiques de la RDC

L'objectif de base qui a motivé l'Etat à contrôler l'ensemble des activités stratégiques était d'accroître sa part à l'objectif global de croissance économique. Au cours des dernières décennies les performances individuelles ou mêmes globales des entreprises publiques à l'effort de développement ont été négatives. Car malgré le fait que les entreprises publiques congolaises vivent dans un paradis fiscal, elles ont réussi à transformer cette notion en parasite fiscal.

Pour N. Kalonji (1995:15) le parasite fiscal peut être défini comme une entreprise publique dont le financement en ressources locales est assurée non pas par une activité productive régulière, mais plutôt par une taxe spéciale avec l'accord du gouvernement.

En RDC, les entreprises publiques ne paient presque pas des taxes. Ou si elles en paient, c'est elles-mêmes qui en déterminent le niveau, car chaque entreprise a son régime fiscal. Les changements fréquents et intempestifs des mandataires des entreprises publiques pour cause des détournements des deniers publics, prouvent à suffisance l'échec dans la gestion des entreprises publiques congolaises.

L'insuccès des entreprises publiques congolaises est également visible en matière de politique d'investissement. La plupart des projets d'investissement mis en place par ces entreprises publiques souffrent de graves difficultés suivantes :

- la faiblesse dans l'identification et la préparation des projets ;
- les interférences politiques dans la sélection et le financement des projets ;
- la faiblesse de la gestion et de la supervision des projets ;
- la mauvaise coordination des ressources intérieures et extérieures ainsi que le fonctionnement sporadiques des projets.

En créant les entreprises publiques, la RDC devrait être très riche. Mais hélas, elle s'est enlisée et est reléguée aujourd'hui au rang des pays les plus pauvres du monde. La RDC est donc incapable d'assurer les services publics de meilleure qualité et de moindre coût pour la société et également incapable d'accroître l'offre des biens et services pour la communauté.

Pour sortir de la noyade, l'Etat congolais est convaincu de la nécessité impérieuse de recourir une fois de plus à la privatisation dans un contexte post-conflit aux conséquences incalculables.

Les privatisations antérieures des entreprises publiques au Congo-Kinshasa

Les privatisations des entreprises ont une histoire en RDC. Depuis que le défunt Président Mobutu avait nationalisé l'économie congolaise en 1967, les principaux gisements minéraux et autres activités stratégiques au Congo-Kinshasa étaient détenus par des entreprises publiques en situation de monopole. La privatisation des entreprises paraétatiques avait commencé avant l'arrivée au pouvoir de l'AFDL de l'ex-Président L.D. Kabila en 1997. Le temps fort des dites privatisations peut être bien appréhendé à travers les phases suivantes :

La 1^e phase des privatisations a commencé après les décisions politiques du comité central appelées « zaïrianisation et radicalisation » en 1973 et 1974. Une année seulement après la radicalisation, l'Etat congolais a été amené, face à la dégradation instantanée, mais caractérisée de la situation économique, à décréter en 1975, des mesures générales de rétrocession des biens et activités économiques zaïrianisées.

M. Lusendi (1993:19) note à ce propos qu'après la rétrocession, l'Etat congolais s'est retrouvé avec un paquet d'entreprises, de fermes et de sociétés dont il ne savait trop quoi faire. C'est dans ce contexte qu'il a pris les premières mesures de privatisation.

Ces privatisations comportaient deux volets, à savoir : la privatisation de la gestion et celle du capital.

Par privatisation de la gestion, l'Etat entendait céder la gestion d'une entreprise à un privé moyennant une rémunération calculée sur la base du bénéfice net réalisé. Il en fut ainsi les cas de :

- l'Office des Transports en Commun, (OTC), géré initialement par l'Industrie Zaïroise des Automobiles Leyland, (INZAL). Cet office était liquidé et ses installations cédées à la nouvelle société de Transport Zaïro-Marocaine en sigle TRANSZAM ;
- la Société de Développement Industriel et Minier du Zaïre (SODIMIZA) initialement gérée par une Société Canadienne PBK, elle, était placée sous la gestion de la Gecamines-exploitation.

En ce qui concerne, la privatisation du capital, le gouvernement procédait à la vente du patrimoine de l'entreprise concernée à un privé, personne physique ou morale. Elle était, soit partielle ou soit totale.

La privatisation partielle du capital concernait par exemple : La Société d'Exploitation Sidérurgique (SOSIDER) créée en 1973, industrie mort-née, dont le protocole d'accord signé avec Consolidated Iron Resources Ltd est resté lettre morte à la suite des difficultés de trésorerie de cette dernière.

Quant à la privatisation totale du capital, elle concernait notamment : l'Usine de Matériel Agricole au Zaïre, (UMAZ) créée par la coopération Sino-Zaïroise, privatisée en faveur du groupe Chantier Naval et Industriel de Constructions en CHANIC.

La 2^e phase des privatisations était essentiellement opérée dans les secteurs miniers, dans l'agriculture et l'élevage et dans les télécommunications.

- Le secteur minier zaïrois était fortement réglementé par la « loi Bakajika » qui reconnaissait à l'Etat la propriété exclusive du sol et

du sous-sol. Ainsi le droit de propriété n'était qu'une concession accordée par l'Etat. En 1982, l'Etat avait pris des mesures de déréglementation en libéralisant entre autres l'exploitation artisanale de l'or et du diamant. Encouragées par ces mesures politiques et administratives, quelques conventions minières étaient signées entre la République du Zaïre et les entreprises privées.

Nous citons à titre d'exemple :

- dans le secteur minier, le protocole d'accord signé entre l'Etat zaïrois et l'entreprise privée Kilo-Moto Mining International Szarl « KIMIN ».
- dans le secteur agricole et de l'élevage, la Gecamines - Développement, filiale de la Gecamines Holding était chargée de la gestion et de la promotion des activités d'élevage, culture vivrière et agro-industrie. Celle-ci était privatisée en faveur du groupe sud-africain « Premier ». Les activités furent estompées à la suite des événements de pillage en septembre 1991.
- dans le secteur des télécommunications, la privatisation fut matérialisée, par la convention signée le 6 juin 1989 entre TELECEL et l'ONPTZ. Ladite convention mettait ainsi fin à plus de 20 ans de monopole de l'ONPTZ dans le domaine des télécommunications en RDC.

La 3^e phase des privatisations coïncidait avec le retour de M. Kengo Wa Dondo au poste de Premier Ministre, en juin 1994. Le gouvernement Kengo III s'appuierait sur l'acte constitutionnel de transition qui aurait émis le souhait de voir privatiser certaines entreprises publiques.

Parmi les entreprises publiques qui étaient en cours de privatisation, M. Lusendi (1993:24) cite la Gecamines Exploitation, la Gecamines Commerciale, la MIBA, la SNCZ, l'ONPTZ, Air-Zaïre, la CMZ, l'ONATRA, la BZCE, le Port de Matadi...

En examinant certains accords signés, les privatisations de quelques entreprises susmentionnées étaient déjà consommées, nous citons à cet effet la Banque Zaïroise du Commerce Extérieur, (BZCE), la Société nationale de Chemins de fer du Zaïre (SNCZ) avec SIZARAIL. En ce qui concerne AIR-ZAÏRE, une nouvelle société appelée « New Air-Zaïre » était créée dont le partenaire privé étranger était la société aérienne belge SABENA.

Ce qui frappe en général dans toutes ces privatisations antérieures, c'est leur caractère politique et administratif. En effet, le gouvernement

zaïrois à l'époque, décidait de toutes ces privatisations tout simplement à cause de la dégradation du tissu économique du pays, consécutive à la mauvaise gouvernance des entreprises publiques et mixtes.

Les dernières et récentes privatisations en RDC

Les dernières et récentes privatisations se sont opérées dans presque tous les secteurs de la vie socio-économique de la RDC. Sur ces privatisations, différents rapports très intéressants ont été écrits sur le plan national et international. Nous pouvons ainsi citer les Rapports, Panel des experts de l'ONU (2002), Lutundula (2005), International Mining Consultant (IMC) (2003), International Crisis Group (2003), NIZA (2006), le Sénat Belge (2002-2003), Global Witness (sept. 2004)...

Tous ces différents rapports font état des pillages des matières premières de la RDC et la signature des contrats Léonins entre les acteurs politiques congolais et les partenaires privés étrangers.

Les principaux acteurs des privatisations en cascade sont : l'ex-Gouvernement de Kinshasa, les ex-rebellions et le gouvernement de transition issu de l'accord global et inclusif de Sun City, en Afrique du Sud. En privatisant les unités économiques du pays et en les cédant aux partenaires privés étrangers sans connaître au préalable le patrimoine cédé et son inventaire détaillé. Ces acteurs ont contribué au pillage des matières premières du Congo.

La commission sénatoriale belge (2003) consacrée au pillage des ressources naturelles congolaises, définissait le pillage comme « une exploitation des richesses du Congo qui ne profite pas ou pas assez aux congolais ou à l'Etat ».

Les dernières privatisations en RDC

Elles se sont opérées au cours des années de guerre 1996-2002. En mai 1997 la prise du pouvoir par l'AFDL est effective et le nouveau régime avait procédé à la distribution des concessions minières à des entreprises américaines, canadiennes et sud-africaines. Les trois premiers accords de privatisation signés par l'AFDL avec l'American Mineral Fields Inc se rapportaient notamment à l'extraction du cuivre et du cobalt à Kolwezi, l'extraction du cobalt à partir des résidus de cuivre de Kipushi, et l'usine de traitement de zinc à Kipushi.

En août 1998, la guerre d'agression éclate et entraîne systématiquement la partition du pays par les belligérants. Pour payer les factures de guerres l'ex-Gouvernement de Kinshasa et les ex-rebellions ont liquidé les entreprises publiques et mixtes et accorder des

concessions minières à des partenaires privés étrangers, par des mesures politiques et administratives.

Les entreprises publiques de plusieurs secteurs ont été touchées par ces privatisations à caractère politique et administratif. Ces nouvelles entreprises privées étrangères ont ainsi cassé le monopole des entreprises dans les secteurs minier, forestier, des télécommunications, du transport aérien, de l'énergie. Au sujet des différents accords de privatisations et/ou conventions à caractère économique et financier, l'IMC (2003) constate qu'ils ont été conclus d'une manière particulièrement opaque et chaotique.

Ainsi en période de guerre, le gouvernement de Kinshasa avait pris les mesures politiques consistant à installer des nouvelles entreprises privées étrangères telles que Syngamines, Celtel, Vodacom, Anvil Mining, Chemaf, ...

Pour sa part, le mouvement rebelle RCD avait autorisé l'entreprise de télécommunication Supercel à exploiter l'Est de la RDC avec le code rwandais 250.

Il convient de préciser que l'opinion publique, tant nationale qu'internationale, était fort hostile à ces privatisations. Dans le secteur minier, une grande partie des minerais exploités quittait le pays sans aucune forme de transformation ou de taxation vers les pays voisins : le Rwanda, la Zambie, l'Afrique du sud ; et de là vers le marché international. De ce fait, ces privatisations ont provoqué des mécontentements entre les différents acteurs politiques. Elles ont fait l'objet des enjeux des pouvoirs et enjeux régionaux lors de la campagne électorale de 2005.

C'est sous la pression de la communauté internationale que le dossier des contrats léonins a été étouffé. Depuis juin 2007, le gouvernement en place a créé une commission gouvernementale, chargée de « revisiter » les soixante contrats miniers de partenariat entre les autorités du gouvernement de Kinshasa, les rebelles et les firmes minières internationales.

A cet effet, le rapport Lutundula (2005) et autres serviront de background pour une relecture méthodologique et contextualisée desdits contrats léonins.

La sous-période 1997 à 2001 se caractérisait par une absence d'Etat impliquant irrémédiablement un opportunisme systématique qui faisait de la RD Congo la proie d'un réseau de trafic incontrôlé des ressources naturelles. Le Rapport du Panel des experts de l'ONU (2002) évalue, pour la sous-période allant de 1998 à 2002, les pertes matérielles dues

aux pillages à 5 milliards de dollars américains pour la partie occupée par les rebelles.

Les récentes privatisations (2004-2006)

Après la guerre, la voie à la privatisation des entreprises publiques a été poursuivie par le gouvernement de transition issu de l'accord global et inclusif de Sun City. C'est en interaction entre le gouvernement congolais, la Banque mondiale et le Fond Monétaire International que, le code d'investissement, le code minier, le cadastre minier et le code forestier qui consacre le libéralisme a été adopté par le parlement de la transition en 2002.

Comme le souligne M. Mubake (2002:8), la Banque mondiale et le FMI ont encouragé les privatisations ces 20 dernières années. Dans tant des pays du Tiers-monde, on a dû se rendre à l'évidence qu'une privatisation qui profite à la population n'est possible que si un gouvernement solide et capable la conduit sur la bonne voie.

En RDC, les récentes privatisations n'ont pas été conduites sur la bonne voie. Par exemple, la Gecamines qui possède tous les droits miniers au Katanga, a été progressivement privatisée via joint-ventures. Depuis dix ans, l'entreprise d'Etat Gecamines apportait chaque fois les droits miniers et les partenaires privés étrangers de l'argent. La gestion de joint-ventures est assurée par le secteur privé qui en détermine des adresses off shore.

Pour illustrer, notre propos et saisir la quintessence des récentes privatisations dans le secteur minier congolais, nous présentons le tableau ci-après.

Tableau 1 : Les sociétés de joint-venture avec la Gecamines

N°	Société de joint-venture	Abrévia- tion	GCM %	Parte- naire %
1	Société d'exploitation des Gisements de Kalu Kundi	SMK	20	80
2	Tenke Fungurume Mining (Phelds Dodge)	TFM	17,5	82,5
3	Kingamiambo Musonoi Tailings (Adastra)	KMT	12,2	87,5
4	Ruashi Mining (Meteorex)	RM	20	80
5	Boss Mining (Rautenbasch)	BM	20	80
6	Cimenterie du Katanga	CIMENKAT	49,73	50,23
7	Compagnie minière du Sud Katanga	CMSK	40	60
8	Four Electrique Luilu Cobalt	FELCO	?	?
9	Groupement Traitement Terril Lubumbashi (Forrest OMG)	GTL	20	80
10	Kababankola Mining Company (Bredenkamp)	KMC	20	80
11	Mukondo Mining (Rautebasch/ Bredenkamp)	MM	20	80
12	Société Générale des Télécommu- nications	SOGETEL	98,93	1,07
13	Société pour le Traitement du terril de Lubumbashi	STL	1	99
14	Chabara Mining	CM	25	75
15	Compagnie Minière de Tondo	CMT	25	75
16	Compagnie Minière de Musonoie	COMMUS	27	73
17	Congo Zinc	CZ	40	60
18	Minière de Kasombo	MIKAS	25	75
19	Structure Mining Corporation	SMCO	25	75
20	Société Minière de Kabolela et de Kipese	SMKK	40	60
21	Minière de Kalumbwe Myunga	MKM	17,5	82,5
22	Prospection de la zone Centre-Est	PZCE	?	?
23	Kasonta-Lupopo Mines	KALUMINES	40	60
24	Société d'exploitation de Kipoi	SEK	40	60
25	Congolaise des Mines et de Développement	COMIDE	20	80
26	DRC Copper Project (GEC)	DCP	25	75
27	Kamoto Copper Company (Kinross-Forrest)	KCC	25	75
28	Mutanda ya Munkonkola Mining	MUMI	40	60

Source : <http://www.cadtm.org>

Commentaire : L'ensemble de contrats de joint-ventures montre que l'Etat Congolais demeure minoritaire. Les décisions politico économiques des gouvernants congolais qui ont servi à ouvrir le portefeuille minier de l'Etat au marché international ont débouché sur une aliénation du patrimoine minier congolais au profit des entreprises étrangères. Les morcellements systématiques de concessions minières de la GECAMINES n'ont pas été attribués en fonction de critères techniques, mais bien dans des circonstances discutables à des opérateurs qui ne possèdent pas pour ce faire les capacités technologiques et financières.

Au sujet du morcellement systématique des concessions minières, il me paraît important d'examiner deux contrats signés entre l'entreprise d'Etat Gecamines et les entreprises privées étrangères ci-dessous :

- le premier contrat conclut en février 2004, joint-ventures intitulé « Convention de joint-ventures entre la Gecamines et Kinross-Forrest Ltd, relative à l'exploitation de la filière Kamoto (mine) – Dima-Kamoto, concentrateur-Usine hydro métallurgique de Luilu/ Likasi ». Les 75 pour cent des actions de la Kamoto Copper Company (KCC) appartiennent à G. Forrest et le canadien A. Ditto ;
- l'autre contrat, selon NIZA (2006:45-54) signé le 9 septembre 2004, accord de joint-ventures intitulé « convention de joint-ventures entre la Gecamines et Global Entreprise Corporate Ltd (GEC). Cet accord a transféré tous les actifs clés liés à la mine ouverte de Kamoto Oliviera Virgule (KOV), outre les gisements de Kananga et Tilwezembe, à une joint-ventures appelée « DRC Copper and Cobalt Projet « DCP ». Dans son préambule, l'accord se réfère à un « Accord préliminaire n° 641/6733/SG/GC/2004 signé le 5 mai 2004.

Pour Human Rights Watch (2005:30), ces deux contrats signés par des décisions politiques ont octroyé pour une longue durée : la mine de Kamoto, la fabrique de Luilu et autres installations de transformation qui forment l'épine dorsale de l'entreprise d'Etat Gecamines.

Quant au contrat avec l'entreprise Global Entreprise Corporate, « GEC », Fasken, Martineau et Du Moulin (FMD) (2004:25) soulignent que les dividendes et les royalties ne suffiront pas pour rembourser l'emprunt contracté et que la Gecamines risque de voir la charge de sa dette augmenter par la signature de ce contrat.

Dans sa déclaration sur les morcellements de la concession minière de la Gecamines, R. Crem (2007) note qu'on a totalement et délibérément découpé la Gécamines sans tenir compte des

caractéristiques géologiques des minerais pour lesquels un traitement métallurgique est chaque fois indispensable. La Gécamines subit ainsi son plus grand drame, vu la prolifération des exploitations artisanales d'une part, et la militarisation de l'exploitation industrielle par les multinationales de l'autre.

Concernant les contrats miniers ou forestiers conclus avec toutes les entreprises privées depuis 2003, le rapport Lutundula (2005:29) avait sollicité au gouvernement congolais de les résilier tout simplement.

Le FMI (2005) avait constaté que les entreprises minières privatisées, principalement les joint-ventures de la Gécamines, n'ont rapporté en 2004 que 400 000 dollars en impôt. La part du secteur minier dans les recettes du gouvernement congolais ne représentait plus que 0,18 pour cent du revenu national. Ce pourcentage est de loin insignifiant par rapport au nombre d'entreprises publiques congolaises privatisées, soit 160, dont les plus touchées sont du secteur minier à savoir :

- la Gécamines (dans la province du Katanga) sa concession a une superficie de 30 000 kilomètres carrés, contenant le cuivre, le cobalt, le zinc, le charbon, le plomb, la manganèse... ;
- la Sominki (dans les provinces de Kivu) dont la concession a une superficie de 11 000 kilomètres carrés, contenant l'or, la cassitérite, le coltan... ;
- l'Okimo (dans la province Orientale) sa concession couvre une superficie de 80 000 kilomètres carrés contient surtout de l'or et le diamant ;
- la Miba (dans la province du Kasai Orientale) sa concession a une superficie de 78 000 kilomètres carrés et contient essentiellement du diamant.

Plusieurs entreprises para étatiques ont été privatisées. De cette manière, nous nous rallions à Digging Deeper cité par Niza (2006:36) qui affirme que malgré l'aide de la banque mondiale, la privatisation des unités économiques congolaises liées à des partenaires privés par plus de 160 contrats pendant la transition n'a pas enrayé le déclin de celle-ci, elle ploie encore sous une dette sans cesse croissante et l'économie nationale s'enlise de plus en plus. Nous ajoutons que la déliquescence de l'économie congolaise continue même une année après les élections démocratiques de 2006.

Comme si cela ne suffisait pas, les entreprises publiques, la cible des privatisations en 2007 sont l'Office national de Transport, la Société Nationale d'Electricité, la Régie de Distribution d'Eau, les Voies aériennes, ... pour certaines de ces entreprises la privatisation est déjà consommée.

Pour une stratégie de privatisation rationnelle

La définition d'une stratégie est souvent considérée comme l'une des premières étapes d'un programme de privatisation. En fait, dans la mesure où la plupart des programmes de privatisation s'insèrent dans des programmes plus vastes de réforme économique, la première tâche sera souvent de définir les objectifs du programme économique du gouvernement.

La stratégie de privatisation deviendra alors une sous-stratégie, subordonnée aux objectifs généraux de la réforme.

Pour M. Lusendi (1993:26), la définition des objectifs de privatisation est une tâche importante à entreprendre le plus tôt possible. Beaucoup de programmes de privatisations se sont enlisés, faute d'objectifs claires ou à cause de la poursuite simultanée d'objectifs incompatibles.

Parmi les objectifs de la privatisation, nous pouvons citer grosso modo :

- efficacité et développement de l'économie ;
- efficacité et développement de l'entreprise ;
- objectifs budgétaires et financiers ;
- objectifs de répartition ou de redistribution de revenus ;
- objectifs politiques.

En effet, les objectifs choisis auront des conséquences considérables non seulement pour le choix et la structuration des instruments et des modalités juridiques, mais aussi pour les mesures à prendre préalablement à la privatisation elle-même.

Afin d'atteindre l'efficacité économique, il est impérieux d'entreprendre des réformes préalables à la privatisation et comprenant, par exemple, l'éclatement d'une entreprise publique pour favoriser la concurrence, l'élimination des monopoles et des autres barrières dans le secteur considéré.

Problèmes relevés et recommandations

Les problèmes relevés

En matière de privatisations des entreprises publiques congolaises, plusieurs problèmes peuvent être relevés, mais les plus importants pour nous sont les suivants :

- la signature en cascade par l'ex-gouvernement de Kinshasa et les ex-rebellions des multiples contrats de privatisation des entreprises publiques et mixtes ;

- la délivrance illégale à grande échelle des exemptions fiscales et douanières aux partenaires étrangers privés ;
- la résistance des partenaires privés qui ont bénéficié des concessions minières et des traitements fiscal et douanier de faveur pendant la période des guerres, à renoncer à ce qu'ils considèrent comme des droits acquis ;
- la persistance des coordinations et des directions mises en place par les pouvoirs rebelles pour gérer les branches des entreprises publiques, les régies financières et les services de l'Etat en parallèle des Directions Administratives Centrales installées à la capitale Kinshasa (certaines coordinations provinciales à l'Est de la RDC résistent jusqu'à ces jours) ;
- l'absence d'un mécanisme de contrôle strict et efficace au niveau des frontières pour maîtriser le flux des produits bruts (minerais) congolais exportés vers l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie, le Burundi et surtout en Zambie pour le raffinage ;
- le dépouillement des entreprises d'Etat : la Gécamines, la Sominki, l'Okimo et la Miba des équipements et gisements riches qui constituent l'épine dorsale nécessaire à la relance économique de la RD Congo.

Les recommandations

Les problèmes soulevés, l'imbroglie et l'opacité qui entourent les différents contrats de privatisations des entreprises publiques congolaises exigent la formulation des quelques recommandations suivantes :

- revisiter les contrats léonins signés avec les opérateurs économiques privés (nationaux et étrangers) pendant la période de guerre surtout dans les secteurs minier, forestier et des télécommunications. Cela permet comme le souligne B. Campbell cité par F. Maury (2007:120) aux Etats africains en général, et à la RDC, en particulier de reconquérir leur droit de propriété. En revisitant ces contrats léonins, la RDC s'inscrira sans doute dans le schéma des pays tels que le Liberia qui a amorcé la renégociation des contrats miniers avec le géant de l'acier Arcelor Metal, la Guinée, premier producteur mondial de la bauxite, qui est en voie de modifier son code minier, la Tanzanie et la Zambie qui entendent augmenter les redevances payées par les nouveaux opérateurs économiques et la renégociation de ceux payées par les anciens ;

- définir une politique de privatisation claire et rationnelle afin de faire bénéficier au pays le produit de ses ressources (minière, forestière,...) et d'organiser correctement les secteurs à privatiser ;
- définir un cadre juridique de partenariat avec l'Etat, directement ou à travers les entreprises publiques et les privés ;
- soumettre toute convention de partenariat (minière et autre) entre l'Etat et les partenaires privés à l'approbation des organes délibérants et à une durée égale ou supérieure à dix ans ;
- tenir compte de la question d'environnement dans tout accord de partenariat signé avec les privés. B. Campbell cité par F. Maury (2007:121) note que si certains codes miniers africains contiennent des prévisions en matière de transformation locale des minerais, ils ne prennent pas toujours en compte la nécessité de créer une dynamique intersectorielle ou de préserver l'environnement. En effet, les codes miniers du Mali (1999) et celui de la RDC (2002) introduisent l'obligation de faire des études d'impact environnemental lors de la phase d'exploitation. Mais au Congo Kinshasa, les partenaires étrangers privés propriétaires des concessions minières et forestières ne prennent pas en compte cette nécessité de protéger l'environnement ;
- exiger toujours l'évaluation des apports en nature ou en industrie dans les sociétés créées en partenariat avec les tiers. L'Etat congolais étant partenaire distrait, n'a pas exigé cela lors de la création des sociétés joint-ventures entre l'entreprise publique Gécamines et ses différents partenaires repris au tableau n°1, page treize ;
- résilier d'une part les contrats signés pour une durée de plus de dix ans et d'autre part, ceux en paiement de créances. Pour ces derniers, l'Etat congolais doit établir un plan d'apurement des créances des tiers.

La mise en œuvre de ces recommandations exige la restauration de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire nationale et la volonté politique d'assurer la bonne gouvernance.

Conclusion

Après un constat d'échec sans précédent des privatisations antérieures et récentes qui ont plongé la RDC dans le marasme économique, le gouvernement congolais est en train d'opérer des privatisations. Celles-ci provoquent des querelles politiques, des craintes, des doutes, ...

Les privatisations en cours en RDC risquent de transformer un monopole public en monopole privé alors même que les entreprises avaient été créées pour éviter cette situation. De même, les avantages particuliers tels que l'accès privilégié aux marchés et aux capitaux ou encore les protections douanières excessives qui seraient accordés aux partenaires privés étrangers par les codes d'investissement, minier, forestier promulgués en 2002, risquent fort bien de nuire à l'objectif de l'efficacité et développement économique visé par le gouvernement congolais.

Une autre difficulté des privatisations actuelles résiderait dans l'identité des nouveaux partenaires privés et la quintessence des contrats conclus. N'est-ce pas prendre le risque de brader le patrimoine national que de céder les entreprises publiques congolaises aux intérêts étrangers ?

Les privatisations doivent se faire dans le cadre d'un plan de redressement économique applicable dans tout le pays, car ce n'est pas en procédant à la vente des parts des droits miniers à la Gecamines par joint-ventures qu'on pourra réussir un redressement économique réel et durable. Ainsi, dans un pays, en situation de post-conflit, les privatisations exigent une entente politique, du temps pour les étudier, les vérifier et les contrôler.

La définition des objectifs spécifiques au sein des administrations des entreprises publiques à privatiser garantit un minimum de neutralité des institutions publiques, en vue de converger vers un objectif global qui ne sera que le résultat d'une sécurité juridique, sociale, économique, politique et administrative.

Références

- Andreff, W., 1995, « Le contrôle des entreprises privatisées dans les économies en transition » in *Revue économique*, vol. 46, n° 3.
- Anonyme, « Les plus importantes concessions minières du Congo passent aux mains des juniors », In *Trends/Tendance S.L.*
- Banque Mondiale, 1981, Rapport pour le développement accéléré de l'Afrique subsaharienne, S.E. Washington.
- Etienne, J., 1997, *Dictionnaire de sociologie*, Paris, éd. Hatier.
- Fasken Martineau Du Moulin, 2004, « Analysis of joint venture Agreement dated February 2004 between GCM et Kinross-Forrest limited ». Disponible sur <http://www.mo.be>, consulté le 19 février 2006
- Human Rights Watch, 2005, *The Curse of Gold. Democratic Republic of Congo*, juin 2005.

- Jeffrey, J., 2003, « Le rôle de la géographie et des ressources naturelles dans le développement économique » Disponible sur <http://www.imf.org/fandd>, consulté le 3 juin 2007.
- Kalonji, N., 1995, « L'appropriation privée des biens publics et la dissolution de l'Etat des clubs ethniques », in *Notes de conjonctures*, n° 29, Kinshasa.
- Kennes, E., 2000, « Le secteur minier au Congo: Déconnexion et descente aux enfers », in Reyntsens, F. Marysse, *L'Afrique des Grands Lacs*, Paris, L'Harmattan.
- Kinzonzi, M. et Perochon, C., 1979, *Manuel de comptabilité générale*, Paris, éd. Fourcher.
- Lusendi, M., 1993, « Privatisations et restructuration des entreprises publiques au Zaïre » In *Cahiers de IDZ*, Kinshasa.
- Mauray, F., 2007, « L'Afrique dans la ligne de mire » in *Jeune Afrique*, n° 2431-2432, aout. Disponible sur www.jeuneafrique.com.
- Mubake, M., 2004, « Réforme des entreprises publiques en RDC », Exposé présenté lors du Séminaire Atelier sur le partenariat public-privé par Copirep, à Kinshasa, le 05 mars 2004.
- Plane, P., 1994, « Les privatisations dans les pays en voie de développement : qu'avons-nous appris ? » in *Revue française d'économie*, Vol. IX, 2, Paris.
- Rapport Digging Deeper, 2005, disponible sur <http://www.reliefwebs.in/rw>
- Rapport Global Witness, Disponible sur <http://www.globalwitness.org/reports/show> consulté le 10 juin 2007.
- Rapport IMC, 2003, Disponible sur <http://www.omet.org/base>.
- Rapport Lutundula, 2005, Disponible sur <http://www.freewebs.com/congo-kinshasa>, 25 juin.
- Rapport NIZA, 2006, Disponible sur <http://www.niza.nl>.



4

Réformes de l'administration et privatisation des entreprises publiques en RDC : bilan pour des alternatives (1980-2007)

Hubert Ntumba Lukunga

... le constat qu'il faut faire c'est que l'entreprise a été un échec total, dans la mesure où l'effort légitime de décentralisation administrative qui devait succéder à une longue période de centralisation continue à se butter à l'épreuve de la théorie et des faits.

F. Mukoka Nsenda, 2004

Réformer une entreprise, c'est avant tout la traiter comme un acteur économique normal qui doit subir, à de rares exceptions, les lois du marché.

Ilunga Ilunkamba, 2005

Introduction

Le présent texte est une contribution à la Conférence Guy Mhone sur le développement qui a eu lieu à Zomba (Malawi), du 22 au 24 août 2007, ayant eu pour thème central : « Réformes du secteur public en Afrique : rétrospectives et perspectives ». A ce propos, nous nous étions

proposé d'intervenir en nous appesantissant sur la question et en prenant part au débat avec un exposé intitulé comme suit : « Des réformes de l'administration et privatisation des entreprises publiques en RDC. Bilan pour des alternatives (1980-2007) ».

A cet effet, face à l'ampleur et la complexité de la question, nous estimons logique d'évoluer autour de quatre points essentiels, ci après :

- les termes de référence et justificatifs du problème ;
- le processus d'exécution du projet de réformes ;
- des résultats escomptés et de la situation actuelle ;
- propositions de solutions.

Des termes et justificatifs du projet/réformes par la Banque mondiale et Fonds monétaire international.

Militant en faveur de la croissance économique en Afrique, les institutions de Bretton Woods ont eu, à partir de 1980, à lancer des programmes d'ajustement structurel. Il s'agit, pour ces institutions, d'harmoniser les rapports entre les structures socio-économiques afin que l'économie de chaque Etat africain puisse connaître une certaine croissance et par conséquent contribuer ipso facto au développement.

Autrement dit, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international rangent l'administration publique et les entreprises de l'Etat parmi les facteurs historiques du sous-développement de l'Afrique en général et de chaque Etat africain en particulier parce qu'ils ne sont pas rentables du point vue financier.

Du diagnostic établi par ces institutions, il ressort que l'administration publique et les entreprises ne contribuaient pas à la croissance économique à cause de :

- leur non rentabilité financière ;
- leur inefficacité dans le travail ;
- leur caractère tentaculaire ;
- leur personnel pléthorique ;
- l'incompétence des dirigeants, responsables et autres préposés à pouvoir gérer efficacement les entités en question.

En fait, la Banque mondiale, à travers les programmes d'ajustement structurel préconisait ainsi :

- l'accroissement au maximum des recettes fiscales et douanières ;
- l'encadrement des dépenses en vue d'assainir les finances publiques ;

- la mise en place d'un cadre macro-économique favorable, surtout en ce qui concerne la politique monétaire, les taux d'intérêt, les taux de change, etc. (Nzanda-Buana-kalembe 1995:107).

Mais, il est constaté que vingt cinq ans plus tard les résultats de programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale sont reconnus par tous comme s'étant soldés par un échec. Jugement que partage aussi la Banque mondiale, elle-même, et qu'elle justifie par le fait d'avoir appliqué la même thérapie à tous les Etats africains indistinctement. Et, elle le reconnaît en ces termes :

Les problèmes économiques de l'Afrique ne peuvent pas être résolus rapidement par l'ajustement structurel. Les structures même de la production en Afrique ont besoin d'être transformées en profondeur. Dans plus d'un pays, les politiques appliquées sont appelées à être revues d'une manière radicale. Chaque pays est un cas unique. Et il n'y a pas de solution magique.

Les programmes d'ajustement structurel, trop souvent conçus par des étrangers, n'ont pas été suffisamment intériorisés (par les pays africains) et n'ont de ce fait provoqué aucun engagement en leur faveur (Rapport annuel de la Banque mondiale, 1990).

En dépit de difficultés de réalisation des programmes d'ajustement, la RDC aurait réussi – quoique partiellement et par hasard en 1984 – l'exploit de réduire l'ampleur de ses engagements ; l'autorité érigée en règle, mais très inégalement supportée, a entraîné la clochardisation de la population dont le pouvoir d'achat n'avait cessé de se détériorer. Ce qui avait entraîné des mouvements sociaux, sources, à leur tour, de difficultés additionnelles pour les entreprises ; lesquelles doivent, en outre, faire face à des coûteuses pertes de productions et à des revendications accrues au niveau de la rémunération du facteur travail. Comme on le voit, les différents programmes de stabilisation et d'ajustement structurel n'ont pas réussi à ajuster la capacité d'importation à la réduction des ressources extérieures. Celle-ci étant liée à la chute de la capacité productive des entreprises (Nzanda Buana Kalembe 1995:107).

Ce constat a permis aux observateurs des entreprises congolaises, tant publiques que privées, de souligner que celles-ci, dans la décennie qui a précédé 1980, de connaître des crises dues particulièrement aux mouvements de désinvestissements, difficultés de trésorerie, coût élevé du loyer de l'argent, accès intermittent et insuffisant aux devises, fiscalité inadaptée, etc. A cause de cette situation, il a été conclu que l'entreprise congolais a eu la mort dans l'âme (Nzanda Buana Kalembe 1995:107).

Cette situation a permis à la Banque mondiale d'amorcer de manière directe l'exécution des programmes de substitution à l'ajustement structurel, c'est-à-dire ceux relatifs à la réforme de l'administration et la privatisation. Actuellement, ces programmes sont à leur tour l'objet des controverses et de contestation. Car, en exécution depuis vingt-cinq ans, ils n'ont presque rien amené de positif, sinon :

- Entraîner des conséquences sociales multiples (fermeture des établissements, compressions des effectifs du personnel, chômage, etc.) ;
- Susciter un fonctionnement au rabais et au ralenti des administrations publiques ;
- Mettre en déroute des services des finances et à la faillite des banques commerciales.

Le témoignage ci-après est des plus poignants :

Il est clair que l'une des conséquences les plus négatives des Programmes d'ajustement structurel (PAS) en Afrique a été l'érosion du service public, en termes à la fois de capacité à tenir ses promesses et d'image d'une institution devant forcer la confiance et le respect du public. En général, le déclin du service est lié à la chute de l'Etat postcolonial lui-même, illustrée de la façon la plus poignante par la crise économique actuelle et l'introduction des PAS qui en a résulté (Ibbo Mandzu 1996:9-10).

Processus d'exécution des réformes de l'administration et la privatisation des entreprises publiques

Pendant plus ou moins vingt-cinq ans, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont amené la RDC à procéder à des réformes successives de l'administration et à la privatisation évasive des entreprises publiques. Il est alors impérieux, pour nous d'en identifier les étapes et contours afin de comprendre ce qui a été réellement réalisé et ce qui continue à se réaliser.

De 1980 à ce jour, la RDC obéissant aux injonctions des institutions de Bretton Woods en élève fidèle, a eu à s'exécuter sur les deux fronts - Administration et entreprises - de la manière ci-après :

Sur le front administratif

Les réformes ont été réalisées sur les deux versants de l'administration publique, à savoir : la territoriale et la fonction publique.

Au niveau de la territoriale et en rapport avec la période considérée, au moins quatre réformes furent réalisées et une cinquième est en cours, il s'agit de :

1. La réforme du 25 février 1982 telle que prônée par l'ordonnance-loi n° 82-006 du 25 février 1982. Elle a eu à

- re-procéder à l'organisation politique et administrative du territoire de la RDC dans ce sens qu'elle a pu :¹
- mettre en place des institutions supplémentaires et à allonger la hiérarchie des échelons ;
- maintenir la fonction du Chef de collectivité – chefferie conformément à la coutume ;
- décentraliser la commune rurale et la collectivité en les dotant de la personnalité juridique ;
- reconnaître la compétence au Conseil de zone (commune) rurale et le Conseil de collectivité pour régler tout ce qui relève de l'intérêt local.

2. La réforme du 20 décembre 1995. Elle a été déclenchée par le décret-loi n° 95-005 du 20 décembre 1995 portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République pendant la période de transition. Cette réforme a pu mettre en place les dispositifs ci-après :

- la région (province) est subdivisée en villes et territoires ;
- la ville en communes ;
- la commune en quartier et/ou en collectivités et cités ;
- la cité en quartiers ;
- la collectivité en groupement ;
- le groupement en villages.

Selon les spécialistes de la territoriale, cette réforme complète la précédente en supprimant l'échelon de « sous-région ». Les régions, les villes, les communes, les territoires et les collectivités sont des entités décentralisées dotées de la personnalité juridique. Les cités, les quartiers, le groupement et les villages sont des entités territoriales dépourvues de la personnalité juridique et dotées des conseils et de collègues exécutifs.

3. La réforme du 8 octobre 1997. Elle a pris forme à partir du décret-loi n° 031 portant actualisation de la dénomination des entités et autorités administratives. Elle revient de manière générale sur les dénominations léguées par la colonisation. C'est ainsi que les entités

administratives changent en reprenant les dénominations comme suit :

- la région reprend la dénomination de province ;
- la sous-région redevient le district ;
- la zone rurale retrouve le statut de territoire ;
- la collectivité-chefferie réendosse le titre de la chefferie ;
- la localité reconquiert le statut de village, etc.

Pour les autorités administratives, les changements suivants sont enregistrés dans leurs appellations :

- le gouverneur est reconnu gouverneur ;
- le commissaire sous régional redevient le commissaire de District ;
- le commissaire urbain retrouve le titre de Maire ;
- le commissaire de zone urbain est réinstallé comme bourgmestre, etc.

Dans cette mouvance, trois provinces changent d'appellation :

- la Région du Shaba redevient la province du Katanga ;
- la région du Haut-Zaïre retrouve sa dénomination des années 1960 de Province orientale ;
- la Région du Bas-Zaïre reprend, elle aussi, sa dénomination ancienne de province du Bas-Congo.

4. Le Décret-loi n°081 du 2 juillet 1998. Ce texte fixe l'organisation territoriale et administrative de la RDC dans l'attente de la loi sur la décentralisation applicable pendant la période de transition.

Il a amené des nouveautés suivantes :

- l'institution des conseils consultatifs au lieu des conseils délibérants ;
- la suppression des compétences concurrentielles ;
- la création du corps des inspecteurs de la territoriale ;
- le secteur et la chefferie cessent d'être des entités décentralisées.

5. La réforme administrative en cours est celle prônée par la constitution du 18 Février 2006.

Elle prône l'organisation politico-administrative de la RDC en 26 y compris Kinshasa, la capitale, au terme d'un référendum. Actuellement, la RDC fonctionne à base de 11 provinces qui ont des difficultés à trouver et tourner dans une logique effective de la décentralisation en dépit de la répartition des compétences entre les échelons national et provincial.²

Sur le front de la fonction publique

Les réformes réalisées dans ce cadre et en rapport avec la période considérée, restent au nombre de deux :

- la réforme du 17 juillet 1981 annoncée par la loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat et qui a eu à amener les innovations suivantes :
- l'instauration de l'unicité statutaire ;
- le retour à la centralisation de la gestion de tout le personnel de l'Etat au niveau du ministère de la Fonction publique qui en assure également le contrôle ;
- la réinstauration du statut d'agent temporaire ;
- l'amélioration des conditions matérielles des agents par l'octroi des nouveaux avantages sociaux.

Des tentatives de réforme de juillet 1995 ont été lancées par le décret n° 0026 du Premier ministre portant convocation des Etats généraux de la Fonction publique. Ceux-ci avaient pour objectifs de formuler les orientations nécessaires à l'élaboration d'un nouveau projet de loi portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat. Ils devraient proposer :

- les mesures concrètes de réformes administratives ;
- la mise en place des organes de coordination, du suivi et d'application des propositions issues des assises des Etats généraux.

Un problème demeure au cœur même de la Fonction publique, il s'agit de la maîtrise des effectifs du personnel réputé pléthorique et inefficace dans son rendement. Cette question a connu plusieurs tentatives de résolution qui se sont soldées toutes par des échecs. Une de ces tentatives est celle de 1985 réalisée dans six provinces sur onze. Ce qui a permis de réduire l'effectif du personnel à environ 15,2 pour cent ainsi que le démontre le tableau n° 1.

De 1985 à ce jour, le personnel de l'administration publique a été soumis à de multiples contrôles réalisés avec pour objectif de réduire davantage son effectif. Malheureusement, rien ne semble le confirmer. Le personnel de l'administration publique congolaise est actuellement reparti en quatre catégories : les fictifs dont les salaires sont bloqués, récupérés et détournés par les autorités hiérarchiques, les actifs dont les effectifs sont mal connus ; les passifs (les retraités) et les élus à la retraite. Ce sont des retraités n'ayant pas encore bénéficié des indemnités de sortie.

Tableau 1 : Recensement des effectifs de quelques provinces (1985)

Province	Avant contrôle	Après contrôle	Réduction	% Réduction
Kinshasa	32 250	29 871	2 379	7,4
Bas-Congo	7 104	5 826	1 278	18,0
Bandundu	10 133	8 830	1 303	12,9
Kasaï Occidental	7 575	6 448	1 127	14,9
Kasaï Oriental	7 227	6 496	731	10,1
Katanga	9 554	7 715	1 838	19,2
Sous-total	76 843	65 186	11 647	15,2

Source : Ministère de la Fonction publique repris par F. Mukoka N., 2004.

En dehors de la Fonction publique et de la territoriale, certaines directions de l'administration et de la gestion des finances de l'Etat ont connu, toujours au nom de la réforme, des transformations spécifiques qui leur ont octroyé des statuts juridiques particuliers avec comme objectif primordial d'assurer la mobilisation des recettes financières et douanières. Ce processus, amorcé en 1980, a pris au moins dix ans afin de restructurer les directions suivantes :

- la direction des Douanes et accises a été érigée en Office des douanes et accises (OFIDA) ;³
- la direction des Impôts est devenue la Direction générale des impôts (DGI) ;
- il y a aussi la création de la Direction générale des recettes domaniales et administratives (DGRAD).

En dépit de ces transformations et de la restructuration de certains secteurs de l'administration publique, la situation a évolué dans le sens de la formation des oligarchies qui se sont appropriées ces entités en se partageant à souhait les recettes financières de l'Etat.

La réforme des entreprises publiques

Si pour la réforme de l'administration publique, il est possible de retrouver les quelques étapes par lesquelles elle est passée, il n'est pas aisé de faire la même chose pour les entreprises publiques. Car, il s'agit d'un secteur très sensible que l'on tient à garder jalousement loin de l'opinion publique. Toutefois, il faut reconnaître que les programmes de réforme des entreprises publiques s'annoncent et s'amorcent avec les programmes d'ajustement structurel qui dénoncent la non

performance de celles-ci en matière de réalisation des recettes financières, de financement des budgets annuels de l'Etat et de la participation à la croissance économique. A ce propos, le PNUD témoigne :

Bien que comprenant seulement 76 entreprises, le portefeuille d'avant l'indépendance a contribué au financement du Plan décennal 1949-1959 pour plus de 40 pour cent du montant total des investissements publics. Jusqu'en 1920, les revenus du portefeuille représentaient 35 pour cent du budget des recettes de l'Etat (...).

La contribution des revenus du portefeuille aux recettes budgétaires a été évaluée à 7 pour cent en 1960. Elle est tombée en dessous de 0,5 pour cent à la fin de la décennie 1970 (RDC 2000:173-174). C'est autant dire que dans la décennie 1980, cette contribution était devenue presque nulle.

Dans son rapport sur le développement humain en RDC, le PNUD estimait l'effectif des entreprises publiques à 122 et obéissant à la répartition ci-après autour de l'année 2000.

Tableau 2 : Composition du secteur des entreprises publiques

Secteur	Organismes publics autonomes	Entreprises publiques	Participation majoritaire de l'Etat	Participation minoritaire du secteur privé	Total
Agriculture	2	5	-	8	15
Mines		4	2	3	9
Energie		3	-	12	15
Eau		1	-	-	1
Industrie		2	2	16	20
Transports	-	13	-	3	16
Communications	3	5	2	2	12
Banque et assurances	2	4	4	10	20
Autres services	4	6	-	4	14
Total	11	43	10	58	122

Source : RDC, Rapport national sur le développement, (2000:174).

Au stade actuel de l'évolution, les programmes de la réforme des entreprises publiques sont confiés à une Agence dénommée Comité de pilotage de la Réforme des entreprises publiques (COPIREP). Dans son rapport annuel 2005, le Secrétariat exécutif du COPIREP présente le

statut de celui-ci et exhibe les motivations de base de la réforme en ces termes :

le COPIREP est l'agence conseil du Gouvernement pour la réforme des entreprises publiques et en même temps l'agence locale d'exécution du Projet/Compétitivité et développement du secteur privé appuyé par l'Accord de crédit n° 3815DRC d'un montant de DTS 87 000 000, conclu le 14 août 2003 entre le Gouvernement de la République Démocratique du Congo et la Banque mondiale.

Ce processus de réforme a été rendu nécessaire par la situation des entreprises publiques qui sont caractérisées pour la plupart par un management inefficent, un outil de production désuet et des effectifs pléthoriques. Ne pouvant plus contribuer significativement aux recettes de l'Etat, encore moins fournir à la communauté les services attendus, elles sont devenues un poids pour le reste de l'économie et une entrave à la croissance de celle-ci » (RDC/COPIREP 2005:14).

Le Projet/Compétitivité et développement du secteur privé tel que coordonné et géré par le COPIREP poursuit, entre autres, les objectifs ci-après :

- appuyer la politique de promotion d'une croissance entraînée par le secteur privé ;
- améliorer le climat de l'investissement ;
- favoriser l'essor de l'activité économique par des réformes appropriées au niveau des entreprises publiques clés et ciblées.

Les secteurs et les entreprises publiques concernés par les réformes sont du domaine financier, des mines, des postes, des transports et de l'énergie.

Ces réformes consistent – selon le cas – soit en la restructuration profonde, soit en la liquidation de certaines entreprises publiques. Elles comportent aussi des coûts d'ajustement pour lesquels les chocs sociaux sont plus subis et ressentis par les employés.

En 2000,⁴ le nombre des entreprises et organismes publics était estimé à 122 par le PNUD tandis qu'en 2005, il était de l'ordre de 114 pour le COPIREP.⁵ Sans pour autant remettre en cause les statistiques établies par l'un et l'autre, il est à remarquer que dans l'espace-temps de cinq ans, (8) entreprises auraient disparu des effectifs. Y a-t-il eu restructuration, liquidation ou autre forme de procès ? L'histoire nous en dira sûrement un mot un jour.

Au stade actuel de l'évolution des programmes de réforme des entreprises publiques, il y a lieu de lire leur histoire de la manière ci-après en gravitant autour de deux étapes :

- 1980-2003 : la phase des tâtonnements et d'hésitation totalement dominée par le fait que l'Etat ne pouvait pas déclarer sa propre faillite et encore moins celle de ses entreprises ;
- de 2003 à ce jour : l'Etat, sous la poussée de la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, a accepté d'amener – quoique de façon quelque peu discrète – le dossier sur la place publique.

A travers son message introductif au Rapport annuel d'activités de 2005, le Secrétaire exécutif du COPIREP présente, à ce propos, les tenants et justificatifs de la réforme, en ces termes :

- l'Etat congolais dispose d'un impressionnant portefeuille : 114 entreprises publiques disséminées dans presque tous les secteurs d'activité économique, dont 58 entreprises entièrement étatiques, 51 entreprises à participation étatique minoritaire et 5 autres entreprises à participation étatique majoritaire. Mais pour quelle rentabilité ? (RDC/COPIREP 2005:9).
- à cause de leur non rentabilité, les entreprises publiques sont au banc des accusés et pour un procès dont le verdict est déjà rendu à l'avance, il s'agit pour elles, de subir la restructuration, la liquidation, etc.

Leur état de santé a été évalué ainsi :

On estime que la production de la majorité des entreprises publiques a accusé, au cours de ces dernières années, un net recul de plus de 50 pour cent. Un certain nombre d'elles ont dû suspendre tout simplement leurs activités dans des secteurs-clés comme notamment ceux des mines et des banques. En 2005, par exemple, les 13 grosses entreprises publiques à vocation essentiellement commerciale, totalisant des immobilisations nettes de 1,5 milliard de dollars américains, n'ont réalisé quelque 2968 millions de dollars en chiffre d'affaires alors que leurs pertes ont été évaluées à 433 millions de dollars américains.

En dépit d'une telle conjoncture, les effectifs sont demeurés pléthoriques un peu partout, et, dans certains entreprises publiques, la qualité des services rendus au public s'est considérablement dégradée ; au regard des résultats aussi peu reluisant, la réforme des entreprises publiques – jadis sujet quasi tabou – est rendue aujourd'hui inéluctable (RDC/ COPIREP 2005:9).

Au cours du mois de juin 2007, le Ministre du portefeuille a reconnu que toutes les entreprises publiques ne sont pas à réformer ; on en a ciblé vingt-neuf. A ce propos, COPIREP précise :

Il importe, d'emblée, de balayer certains clichés communs, qui, souvent, sont de nature à alimenter des débats interminables et, au demeurant, paralysants. Réformer une entreprise publique n'est ni forcément la privatiser ni nécessairement procéder à la déflation de ses effectifs et encore moins au changement de ses dirigeants. Réformer une entreprise, c'est avant tout la traiter comme un acteur économique normal qui doit subir, à de rares exceptions près, les lois du marché. Cela passe naturellement par la rentabilité. Il est ainsi des secteurs d'activités dans lesquels une entreprise gérée par le privé donnerait des résultats meilleurs que ceux de la même entreprise placée sous une gestion publique. Dans ce dernier cas, la bonne gouvernance exigerait notamment la requalification du personnel (RDC/COPIREP 2005:9).

De résultats escomptés et des obtenus

L'ensemble de cet exposé est une tentative osée afin d'établir un bilan sur un processus d'actions socio-économique et politique entamé depuis bientôt plus de 25 ans, celui de la réforme de l'administration et de la privatisation des entreprises publiques en RDC. Il n'est pas aisé, avons-nous reconnu, d'établir un bilan sur un phénomène qui a connu une si très longue période de gestation – vingt-cinq ans au moins – à cause singulièrement de :

- l'absence d'un cadre juridique de référence approprié à la réforme administrative et la privatisation des entreprises ;
- Le manque de transparence dans un tel processus qui risque d'effaroucher ;
- la peur de l'opinion et de la société civile tant nationales qu'internationales de la part des réformateurs-privatiseurs ;⁶
- la permanence des guerres sur le territoire national et le financement de celles-ci par l'utilisation, la vente, etc. des entreprises publiques par des belligérants ;

Tout au long de cette longue gestation, les résultats escomptés restaient la réforme et la privatisation en termes de restructuration, de liquidation, etc. Après autant d'années, nous constatons par contre que les résultats escomptés n'ont pas été obtenus, mais plutôt que c'est à peine que le processus annonce ses couleurs. Pour ces deux dernières années, le COPIREP reconnaît avoir réalisé les actions ci-après :

Secteur financier

Il a connu l'amélioration de l'intermédiation financière. Les actions ont concerné les banques, les douanes, les assurances, etc.

C'est ainsi qu'elles ont porté sur les interventions dans la gestion de la Banque centrale et la liquidation de trois banques publiques : la Banque des crédits agricoles (BCA), la Nouvelle banque de Kinshasa (NBK) et la Banque congolaise du commerce extérieur (BCCE). En matière de douane, il a été mise en place des procédures intégrées et simplifiées pour les opérations financières.

Dans le cadre des assurances, il y a eu l'élaboration d'un code des assurances de la RDC consacrant la libéralisation du secteur et la réglementation du contrôle par l'Etat.

Secteur des mines

Il s'agit d'un des secteurs économique-financiers qui a donné du fil à retordre au pouvoir public. Face aux effets des contrats léonins signés en pleine guerre, l'on a procédé à l'élaboration d'un nouveau code minier, d'un Cadastre minier (CAMI), la restructuration de la Gecamines, l'audit financier et comptable de la Minière de Bakwanga (MIBA), la mission d'audit de la production, des ventes et des taxes payés par la Sengamines l'Etat, la mission d'audit financier et comptable du centre d'évaluation et d'expertise congolais.

Il est à faire remarquer ici que le nouveau code des investissements accorde, pour une durée maximum de cinq ans, beaucoup de facilités aux capitaux privés parmi lesquelles on retrouve les suivantes :

- l'exclusion de la nationalisation et de l'expropriation ;
- la liberté de transfert à l'étranger des dividendes et aux autres revenus ;
- l'interdiction de retrait postérieur des garanties et avantages accordés par le code, etc.

Une structure dénommée Agence nationale pour la promotion des investissements (ANAPI) veille sur ces avantages.

Le code minier a rendu certaines populations non propriétaires des terres, des eaux, des forêts, etc. à cause de l'attribution des concessions minières aux privés.

La MIBA, qui a connu l'hémorragie financière à cause de sa participation aux efforts des guerres, est presque sur la voie de la faillite si les nouveaux capitaux (frais) ne lui sont pas trouvés. Le dossier, à ce propos, reste ouvert.

Le territoire national est actuellement reparti en trois zones économiques qui correspondent à la durée des contrats d'investissement. Nous avons ainsi La Zone économique A qui est celle de la ville de Kinshasa ; la durée du contrat est de trois ans. La Zone économique B qui regroupe la province du Bas-Congo, les villes de Lubumbashi, Likasi et Kolwezi. La durée de contrat d'investissement est de quatre ans. La Zone économique C, quant à elle comprend les provinces ci-après : Bandundu, Equateur, Kasai oriental, Kasai occidental, Maniema, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Katanga et la Province orientale. La durée du contrat d'investissement est de cinq ans.

Secteur des postes

En 2002, furent promulguées trois lois devant régir ce secteur au présent : la loi-cadre sur les télécommunications, la loi sur la poste et la loi portant création de l'autorité de régulation des postes et des télécommunications au Congo (ARPTC).

Secteur des transports

Il est reconnu que la base de la réforme de ce secteur et de ses entreprises reste le document intitulé : « Cadre des politiques des transports et Plan d'action » réalisé par le ministère des Transports sous la conduite de la Banque mondiale. La réforme et la privatisation en cours ont plus visé les entreprises ci-après : Office national des transports (ONATRA) ; Société nationale des chemins de fer du Congo (SNCC), Lignes aériennes congolaises (LAC) ; City Train, Régie des voies aériennes (RVA) ; Régie des voies fluviales (RVF). La particularité de la réforme ici a beaucoup plus concerné l'entreprise Lignes aériennes congolaises qui devrait être liquidée. L'opération a raté et l'on pense la relancer sous une nouvelle forme avec des stratégies appropriées et conformes à la logique de la privatisation.

Secteur de l'énergie

Il reste essentiellement dominé par les entreprises publiques productrices et distributrices de l'électricité, de l'eau et des hydrocarbures. Après études, le COPIREP estime que les dispositions sont arrêtées afin de restructurer la société nationale d'électricité (SNEL), la Régie de distribution d'eau (Régideso) et la congolaise des hydrocarbures (COHYDRO).

Du point de vue de la prise en charge des conséquences sociales de la réforme de l'Administration et la privatisation des entreprises publiques, le Comité de pilotage reconnaît avoir entrepris, au terme des années 2005 et 2006, les actions sociales suivantes :

- initiatives de réinsertion économique en faveur des ex-agents et partants volontaires de la Gecamines ;
- restructuration du réseau médical et des écoles de la Gecamines ;
- paiement des décomptes finaux aux agents de l'Office congolais des postes et télécommunications et à ceux des banques publiques en liquidation.

Dans tout cela, le constat demeure, après vingt-cinq ans de travail : les réalisations sont minimales et les agents – tant de l'administration que des entreprises publiques - réduits au chômage, continuent à attendre impatiemment les indemnités de sortie.

Conclusion : pour des alternatives

Au terme de cet exposé, nous avons à chercher des alternatives à la situation présente, c'est-à-dire des réformes administratives qui n'aboutissent pas et la privatisation des entreprises publiques qui arrive à peine à démarrer, vingt-cinq ans après. Les alternatives sont ainsi à envisager par secteur et non globalement. Nous avons ainsi à présenter la situation en trois temps.

Au niveau de la territoriale

Au terme de la Constitution en vigueur, la RDC fonctionne avec 11 provinces condamnées à l'éclatement dans trois ans. A partir de l'année 2009, la RDC sera repartie administrativement en 26 provinces. Même s'il s'agit d'une nécessité incontournable à cause de l'étendue et données démographiques, les choses ne semblent pas nourrir un certain optimisme étant donné que toutes les réformes opérées jusqu'à ce jour n'ont pas abouti.

Le besoin serait celui de mettre en place des entités administratives, pas trop grandes, pas trop petites, mais plutôt adaptées au contexte historique, aux réalités sociopolitiques du moment et à la taille démographique de la population en présence.

Au niveau de la Fonction publique

Les réformes entreprises et opérées au niveau de la Fonction publique n'ont pas pu aboutir aux résultats escomptés ; elles ont plutôt contribué à la réduction, l'amenuisement de l'administration et des services publics, à la condamnation du personnel au chômage, etc.

La gestion du personnel administratif, technique, ouvrier, etc par la Fonction publique n'a fait qu'aller de mal en pis. Les structures administratives sont restées invisibles, inefficaces et les conditions de travail déplorables.

Trouver des alternatives dans ce contexte mérite d'être approché dans un climat froid et sans sentiment. La Fonction publique exige d'être décentralisée tant au niveau national que provincial. Les conditions de travail n'étant pas les mêmes sur l'ensemble de la République, il y a lieu de relativiser l'encadrement tant matériel que financier du personnel.

Au niveau de la réforme des entreprises publiques

Les réformes et privatisation envisagées depuis vingt-cinq ans n'ont pas – elles aussi – donné les résultats attendus. C'est à peine qu'elles viennent de démarrer ; la timidité et les hésitations qui caractérisent leur conduite ne présagent pas quelque chose de bon dans les années qui viennent. Surtout, quand on se réfère à la logique de la mondialisation et à l'objectif premier de la privatisation – faire prendre en charge le sort de l'entreprise publique par les privés – il y a lieu d'être pessimiste et douter du décollage du Congo pour la première moitié du 3^e millénaire.

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de reconnaître que la mondialisation n'amène que des entreprises à court terme, des entreprises à courte durée, des entreprises saisonnières, etc. qui ne peuvent pas passer plus de cinq ans sur un territoire. Nous avons ici à faire face à des entreprises à « capitaux éperviers », qui n'opèrent que pour leur propre rentabilité au détriment de la promotion sociale des collectivités humaines. L'alternative, c'est de lutter pour l'implantation des entreprises à moyen terme, celles qui peuvent opérer sur un territoire pendant au moins dix ans.

Notes

1. Lire à ce propos, Mukoka Oka N., *Discours et pratique du développement du Congo*, Kinshasa, MES, 2004:108-109.
2. Cf. Constitution du 18 février 2006, Article 201 à 205
3. Présentement, il est question de ramener cet Office à son statut originel d'une direction du Ministère des Finances. Le personnel s'y oppose farouchement.
4. Effectif donné par le PNUD.
5. Effectif présenté par le COPIREP.
6. Présentement, il existe des magazines qui tentent de suivre de près le processus de privatisation des entreprises publiques relevant de certains secteurs économiques et d'orienter l'opinion. L'exemple nous est donné par *GEOPOLIS/magazine, La revue du mineur congolais* qui est, à ce jour, à son deuxième numéro.

Bibliographie

- Gamela, N.D., Kioni, K. & Maphana, E., 1987, *Evolution et transformation des structures de l'économie zaïroise, 1971-1984*, Kinshasa, PUZ.
- IRES, 1983, « Evaluation de l'économie zaïroise en vingt ans d'indépendance : bilan et perspectives d'intégration nationale », Actes du Colloque tenu à Kinshasa, 15-20 juin in *Cahiers économiques et sociaux*, Kinshasa, PUZ, vol. XIX, n° 3 / 4, 1981 ; Vol XX, n° 1-2, 1982 ; vol. XX, n° 3-4 ; Vol. CCI, n° 1-2, 1983.
- Ibbo, Mandoza, 1996, « Service public et transparence dans le cadre des programmes d'ajustement structurel », in *DPNM/Bulletin*, n° 2, Vol. III, avril, pp. 9-10.
- Kabuya, K. & Kisassa, M., 1980, *Stabilisation économique et financière au Zaïre : de 1978 à 1980*, Kinshasa, CEPAS.
- Mukoka, N.F., 2004, *Discours et pratique du développement au Congo*, Kinshasa, MES.
- Nzanda Buana Kalemba, M., 1995, *Economie zaïroise de demain : pas de navigation à vue*, Kinshasa, Prosdé.
- RDC, 2006, Constitution du 18 février.
- RDC, 200, Rapport national sur le développement humain, Kinshasa PNUD.
- RDC, 2005, Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (COPIREP), Rapport annuel, Kinshasa.
- RDC, 2008, Société civile, forum social congolais, du 24 au 28 juin.
- RDC, 2002, « Loi n° 004, 2002 du 21 février 2002 portant Code des investissements », in *Journal officiel* n° 6, 15 mars.
- RDC, 2006, *Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté*, DSCR, juillet.



5

Perspectives des réformes du secteur public pour le développement en République démocratique du Congo (RDC)

Damien Yuma Fikirini

Introduction

Le processus électoral qui a commencé en 2005 et qui devait se poursuivre en 2009 et en 2010 pour l'organisation des élections municipales, communales et locales a offert à la RDC une occasion rare de rompre avec le passé et d'ériger un Etat en mesure de fonctionner en bonne et due forme. Mais les élections, aussi réussies soient-elles, ne peuvent à elles seules jeter les bases du progrès. Pour assurer le développement durable à plus long terme, il faudrait mettre en place des services publics opérationnels devant garantir la sécurité des personnes et de leurs biens et pouvant rendre disponibles les biens et services en vue de satisfaire les besoins de bien-être socio-économique, d'épanouissement intellectuel et moral et d'exercice effectif des droits fondamentaux des citoyens, entendus dans le sens des droits essentiels à la vie qui doivent être respectés et protégés par l'Etat.

L'Etat est donc un concept désignant l'organisme social qui représente et organise souverainement les intérêts d'un ensemble d'individus à l'intérieur d'un espace territorial donné. Cet organisme

remplit les fonctions suivantes : le traitement des demandes sociales, l'extraction et la répartition des ressources entre les citoyens, la protection civile et sociale, le maintien des valeurs et des normes communes aussi bien que de bonnes mœurs, la régulation des conflits d'intérêts, etc. Ces fonctions consistent dans des activités exercées par les agents gouvernementaux, judiciaires, policiers, éducatifs et autres acteurs dûment mandatés. Ces activités sont élevées au rang de l'intérêt général et donc du secteur public, dans la mesure où elles visent la coexistence égale et pacifique des individus. Cela signifie que l'intérêt particulier est subordonné aux impératifs de la cohésion sociale et de l'ordre public, intérêts supérieurs qui sont visés par l'Etat. L'Administration publique est l'instrument de cette gestion effectuée sur la base d'un corps de principes cohérents, notamment l'unité, l'égalité et la solidarité.

La préoccupation majeure de cette réflexion est d'explorer les perspectives des réformes du secteur public pour le développement en RDC afin de proposer des solutions aux obstacles auxquels se butent les institutions de l'Etat sur le terrain. Ces écueils sont-ils restés les mêmes que ceux que le pays a connus sous le régime autoritaire ? L'absence de statistiques fiables, le manque des moyens financiers et matériels, le détournement de deniers publics et la corruption persisteraient dans la gestion des affaires publiques en RDC après l'organisation des élections libres, transparentes et démocratiques. L'analyse fonctionnaliste et les techniques d'observation directe et de recherche documentaire ont constitué des stratégies pour appréhender l'objet d'étude.

Le fonctionnalisme a conduit Almond et Powell à postuler l'existence de fonctions politiques de base à savoir la capacité extractive, la capacité régulatrice, la capacité distributive et la capacité réactive ou responsive, contribuant à assurer l'autoreproduction d'un système politique et son adaptation à son environnement.

Dans le cadre de la présente étude, la capacité extractive a consisté à apprécier l'aptitude du système politique de la RDC pour prélever et mobiliser les ressources financières et humaines nécessaires à la réalisation de ses objectifs notamment la formation d'une armée et d'une police intégrées, la réforme des entreprises publiques et la gestion des projets de développement. La capacité régulatrice s'est intéressée à la restructuration du système judiciaire. La capacité distributive a porté sur le projet d'amélioration des conditions de travail et de la situation sociale des agents et fonctionnaires de l'Etat afin de recueillir

leur soutien au système. La capacité réactive ou responsive concerne l'efficacité du système à prévoir les exigences en vue d'envisager les frustrations susceptibles de mettre en cause sa survie.

L'analyse va tourner autour de cinq axes suivants :

- réforme du secteur de la sécurité ;
- réforme de l'organisation territoriale, politique et administrative ;
- réforme des entreprises publiques ;
- gestion des projets de développement, et
- revisitation des contrats miniers et l'évolution budgétaire depuis 2007.

Sur le plan interne, la fonction principale de l'Etat souverain durant la période classique était de garantir la sécurité à ses citoyens. L'Etat n'intervenait pas dans le champ économique. L'époque du « laissez faire, laissez passer » avec le triomphe du capitalisme libéral au XIXe siècle ne donnait à l'Etat qu'un rôle limité, celui de créer les conditions d'ordre, de sécurité et de prévisibilité permettant le meilleur développement des activités économiques. L'existence de l'Etat et de son ordre juridique a certainement été l'un des facteurs clés du développement du libéralisme, comme l'a souligné poétiquement un auteur selon qui « l'économie ne se développe pas durablement sans un supplément d'âme juridique ». Cet aspect ne doit pas être oublié, lorsque l'on oppose parfois de façon simplificatrice le droit et l'économie » (Stern 2000:830-831).

La mission traditionnelle de l'Etat consiste donc à assurer l'ordre public et la sécurité des personnes et de leurs biens.

Réforme du secteur de la sécurité

La réforme du secteur de la sécurité est une expression relativement récente dans le cadre de la transformation de l'Etat, du développement et de la construction de la paix après les conflits.

La réforme du secteur de la sécurité est la transformation du système de sécurité qui inclut tous les acteurs, leurs rôles, leurs responsabilités et leurs actions afin qu'ils soient gérés et opérés d'une façon plus compatible avec les normes démocratiques et les principes sains de bonne gouvernance et ainsi contribuent à établir un cadre sécuritaire fonctionnant correctement. Les forces de sécurité responsables et devant rendre des comptes réduisent les risques de conflit, assurent la sécurité des citoyens et créent un environnement favorable au développement durable. L'objectif en général de la réforme du secteur de la sécurité est d'établir un environnement sécurisé qui stimule le développement (DFID 2003:30 ; OECD/DAC 2001:11-15).

La communauté de la sécurité est composée des institutions-clés chargées de la sécurité (les forces armées, la police, ...), du corps de surveillance du secteur de la sécurité, des institutions de sécurité non principales (services judiciaires, douanes, services correctionnels et autres corps en uniforme) et des institutions de sécurité non statutaires. Les forces armées, la police et les services judiciaires vont retenir l'attention à ce niveau.

Intégration des forcées armées et de la police

La formation d'une armée et d'une police nationales intégrées est l'un des chapitres importants de l'Accord global et inclusif signé par la classe politique congolaise à Pretoria, en Afrique du Sud, le 17 décembre 2002. Pour répondre à cette exigence, le gouvernement de transition a adopté, en mai 2005, un plan de restructuration de la « grande muette » en trois étapes : formation de brigades d'infanterie chargées d'assurer la sécurité durant la période électorale ; formation d'une unité de réaction rapide et constitution, d'ici à 2010, d'une force de défense aux dimensions de la République Démocratique du Congo RDC » (Tshitenge 2006:68).

Plus précisément, l'intégration de l'armée et de la police concerne les forces et les groupes suivants :

- les ex-Forces Armées congolaises (FAC), c'est-à-dire les anciennes forces gouvernementales ;
- le Mouvement pour la Libération du Congo (MLC), dirigé par le sénateur Jean Pierre Bemba Gombo avec comme branche armée, l'Armée de Libération du Congo (ALC) ;
- le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), autrefois appelé RCD-Goma, dirigé par Azarias Ruberwa avec comme branche armée l'Armée Nationale Congolaise (ANC) ;
- le Rassemblement Congolais pour la Démocratie - Mouvement de Libération (RCD-ML) créé par Ernest Wamba Dia Wamba après son départ du RCD-Goma et dirigé par Antipas Mbusa Nyamwisi, avec comme branche armée, l'Armée du Peuple Congolais (APC) ;
- le Rassemblement Congolais pour la Démocratie Nationale (RCD-N) basé à Bafwasende et ensuite à Watsa, dans le District du Haut Uélé, Province Orientale et dirigé par Roger Lumbala, député national ;
- les Maï Maï : signataires de l'Accord de Pretoria qui recouvrent une pluralité de milices ethniques et parfois des groupes d'auto-défense

- organisés en force militaire dans la province Orientale et dans celles du Nord et du Sud Kivu, du Maniema et du Katanga ;
- les signataires de l'Acte d'engagement de Dar-es-Salam, c'est-à-dire les différentes milices de l'Ituri ;
 - les signataires de l'Acte d'engagement de Goma à l'issue de la Conférence sur la sécurité et le développement dans les provinces du Nord Kivu et du Sud Kivu, tenue à Goma du 6 au 23 janvier 2008 ;
 - les combattants du Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP), signataires de l'Accord de paix entre le Gouvernement et le CNDP à Goma, le 23 mars 2009 ;
 - les groupes armés non signataires des actes et accords susmentionnés.

Le processus d'intégration consiste en l'identification, la sélection, le brassage et le recyclage des éléments éligibles dans le cadre de la mise sur pied d'une nouvelle armée nationale et républicaine. Il a contribué à la création des conditions de sécurité indispensables à l'organisation des élections présidentielles, législatives nationales et provinciales, sénatoriales et exécutives provinciales.

Elle devait jouer davantage ce rôle pour l'organisation des élections municipales, communales et locales en 2009 et 2010 pour la relance des activités économiques. Conçu et supervisé par le Conseil supérieur de la défense et le Gouvernement, le processus est mis en œuvre par la Structure militaire d'intégration (SMI) créée par le décret n° 04/014 du 26 janvier 2004 et rendue opérationnelle en mai 2004 par le décret n° 04/039 du 13 mai 2004 portant nomination de ses membres du bureau.

La SMI collabore avec le Ministère de la Défense et la Commission nationale du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (CONADER). Elle continue à bénéficier par ailleurs d'un appui de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en RDC (MONUC) même si celle-ci a revu son mandat après la transition en ces termes :

Je propose en conséquence que les principaux éléments du mandat de la MONUC, en tant que mission intégrée travaillant en étroite collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies et les donateurs, consisteraient à aider le Gouvernement de la RDC dans les domaines ci-après : a) instauration d'un environnement stable en matière de sécurité ; b) consolidation de la démocratie ; c) planification de la réforme du secteur de la sécurité et

participation aux premiers stades de ce processus ; d) protection des droits de l'homme et renforcement de l'Etat de droit ; e) protection des civils ; f) tenue des élections locales. L'ONU contribuerait également, si le Gouvernement l'y invite, à coordonner l'assistance internationale (Nations Unies 2007:11).

Depuis mai 2008 le Représentant Spéciale du Secrétaire Général (RSSG) a établi au niveau de la MONUC, le Bureau de Coordination de la Réforme du Secteur de la Sécurité (en anglais Security Sector Reform (SSR) dirigé par un Coordonnateur.

Dans la pratique, les candidats au brassage doivent remplir sept critères (Kabamba 2005:14-15), à savoir :

- la nationalité congolaise ;
- le choix volontaire ;
- l'aptitude physique, médicale et mentale ;
- la bonne moralité ;
- un bon profil psychologique ;
- un minimum de six ans d'études primaires ;
- avoir l'âge requis, c'est-à-dire 18 ans au minimum et 40 ans au maximum pour la troupe et les sous-officiers, et 45 ans maximum pour les officiers supérieurs.

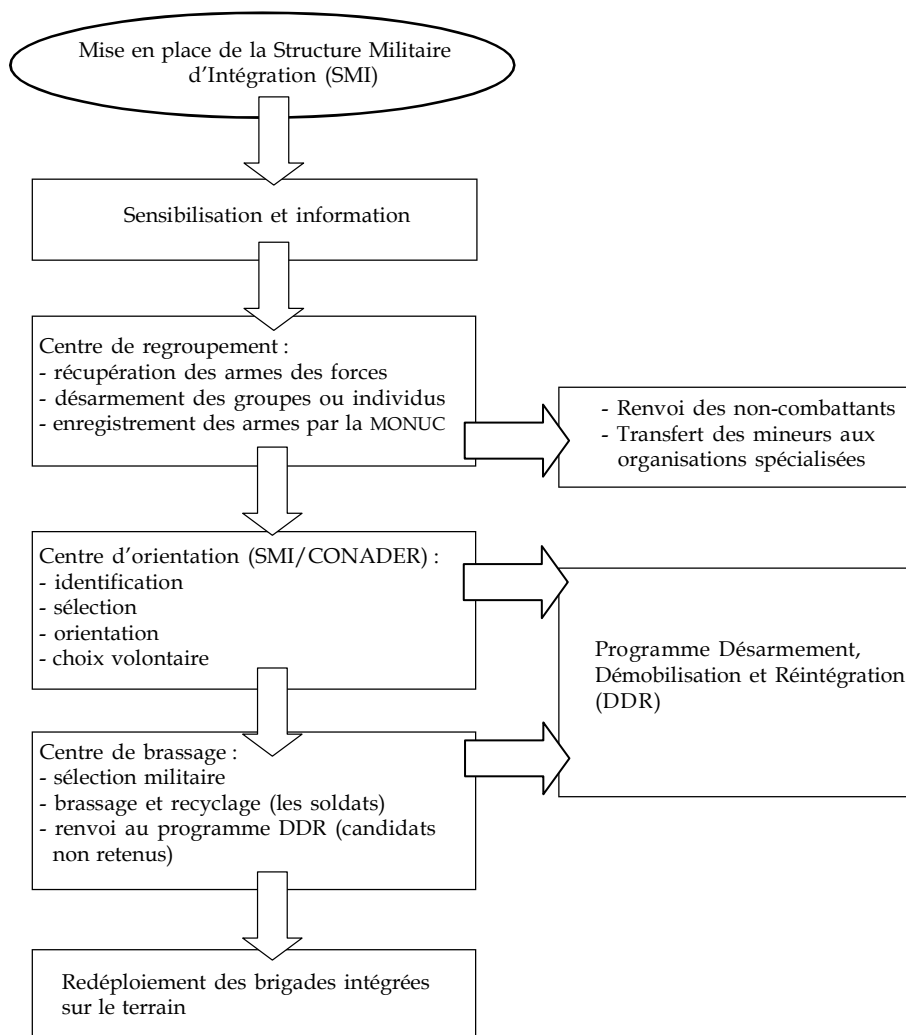
Pour ce dernier point, les militaires de toutes catégories hautement qualifiés peuvent bénéficier d'une dérogation. Les enfants soldats sont exclus du processus et démobilisés d'office. Ils sont pris en charge par des organisations.

L'intégration de l'armée se fait en plusieurs séquences (voir figure 1) dont les plus importantes sont :

- le regroupement des compagnies au point de cantonnement (pour contrôle des listes nominatives) et celui des groupes ou individus armés au point de désarmement par la MONUC ;
- le transport des forces vers le quartier général de la brigade où s'opère le recensement des personnes et du matériel ainsi que la récupération des armes avec la certification de la MONUC. A ce stade, les enfants soldats sont directement confiés aux organisations spécialisées ;
- le transport vers les centres d'orientation gérés conjointement par la SMI et la CONADER. Des activités dites de « tronc commun » consistent en l'identification, l'orientation et le choix volontaire des combattants. Des non-combattants sont renvoyés chez eux à ce stade ;

- enfin, le transport, d'une part, des éléments éligibles vers les centres de brassage de l'armée où s'opèrent la sélection militaire, le brassage et le recyclage pendant une période de 45 jours, et le transfert, d'autre part, des éléments non éligibles au programme DDR pour une réinsertion dans la société. Des personnes jugées inaptes militairement dans les centres de brassage sont également envoyées au programme DDR pour un retour à la vie civile.

Figure 1 : Les étapes importantes du processus d'intégration de l'armée congolaise (SEBAHARA 2006)



La MONUC a déjà brassé 14 brigades intégrées sur les 18 prévues.

Au cours de la période de transition 53 000 membres de la Police nationale congolaise ont reçu une formation de base, principalement pour assurer la sécurité des élections. La MONUC a également supervisé la fourniture à quelque 32 000 membres de la Police nationale congolaise de matériel de base financé par un fonds d'affectation spéciale de 52 millions de dollars géré par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) (Nations Unies 2007:9).

Une Commission de réforme de la police, composée des membres du Gouvernement et de la Communauté internationale a élaboré un ensemble détaillé de recommandations concernant un cadre juridique pour la Police nationale congolaise, sa restructuration et sa reconstitution, prévoyant notamment le développement de ses capacités administratives, opérationnelles et techniques de base. Ces recommandations portent notamment sur la mise en œuvre rapide d'un programme de recensement des membres de la police, comprenant la vérification de leurs antécédents et leur certification et sur l'adoption d'une législation relative à la modernisation à long terme du secteur de la police.

Il faut toutefois souligner que le processus d'intégration des armées et de la police devait surmonter beaucoup de contraintes multidimensionnelles. Le lancement de la réforme a connu une année de retard à ses débuts et celui-ci s'est répercuté sur la suite des activités. Les citoyens, et de surcroît les ex-rebelles et les milices, ne disposaient pas de cartes d'identité devant permettre de les reconnaître du point de vue de l'état-civil. En effet, à l'exception des villes, les services d'état-civil n'étaient plus opérationnels à cause de la déliquescence de l'Etat et de la faillite des services publics durant plusieurs années de guerre.

Un des obstacles à la réforme en cours réside dans l'absence des statistiques fiables sur les éléments concernés par l'intégration. La longue liste des ex-belligérants concernés par l'intégration témoigne de l'ampleur des défis à relever pour réussir la restructuration. « Les combats qui ont éclaté entre les hommes de Jean Pierre Bemba et la garde présidentielle de Joseph Kabila du 20 au 22 août 2006 » (Perdrix 2006:50-52) et du 22 au 23 mars 2007 montrent à suffisance la précarité des tentatives de la formation d'une armée républicaine à partir des éléments venus des groupes armés antagonistes. Les moyens financiers et matériels ont été difficiles à mobiliser au début du processus. Le détournement de la solde de l'armée contribue à la persistance de l'insécurité orchestrée par les éléments des forces armées.

Des procédures d'aide sont complexes et non coordonnées. Au début du processus, la RDC a reçu beaucoup d'offres d'appui en matière de réforme des forces de sécurité. Il a fallu attendre plus d'une année pour voir la constitution d'un cadre de coordination à travers le Groupe de contact des bailleurs de la réforme du secteur de sécurité. Sans l'appui de la MONUC, malgré des procédures aussi contraignantes, les progrès seraient beaucoup plus faibles.

La MONUC, par la facilitation qu'elle a fournie et en tant que coprésidente de la Commission conjointe sur la réforme du secteur de la sécurité, a joué un rôle important, tandis que des donateurs tels que l'Angola, la Belgique, l'Afrique du Sud et les Etats-Unis ont fourni un appui bilatéral crucial à la formation des Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC). La mission de l'Union Européenne pour la réforme du secteur de la sécurité (EUSEC) a également fourni un important appui à la réforme du secteur de la sécurité. D'autres partenaires internationaux dont le Japon, les Pays-Bas, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni, l'Union européenne notamment dans le cadre de sa mission de police à Kinshasa (EUPOL) – et la Commission européenne ont également prêté un concours précieux à la police nationale ; le Canada et le Royaume-Uni ont fourni une assistance au judiciaire civil et militaire. (Nations Unies 2007:8).

Il faut signaler enfin le refus de certains groupes armés de s'engager dans le processus d'intégration des forces armées et de la police. Il s'agit notamment du CNDP du Général dissident Laurent Nkunda.

A cet égard, certains officiers de FARDC ont eu des pourparlers fructueux avec Laurent Nkunda et ses hommes en décembre 2006 sous les auspices des autorités rwandaises à Kigali. A l'issue de ces négociations, le processus de mixage de deux brigades loyalistes au Général dissident Laurent Nkunda avec trois brigades des FARDC a été décidé depuis le début de l'année 2007, afin de régler les sérieux problèmes de sécurité posés par les forces de Laurent Nkunda dans les provinces du Nord et du Sud Kivu depuis 2004. Ce processus de mixage visait tout simplement à mélanger et non à brasser les 81^e et 83^e brigades de Laurent Nkunda et ses autres combattants, avec les 110^e et 116^e brigades de FARDC ainsi qu'avec la 1^{ère} brigade de réserve.

Environ 4500 à 5000 hommes de troupe de Laurent Nkunda (nombre fourni par le Général dissident) devaient être mixés avec un nombre semblable d'hommes de troupes des FARDC. Les cinq nouvelles brigades, après le mixage, ont été dénommées : Alpha, Bravo, Charlie, Delta et Echo. Les trois premières brigades à savoir Alpha, Bravo et Charlie étaient déjà en déploiement.

Il faut noter que ces brigades ont commis des exactions et des assassinats dans les territoires de Rutshuru et de Masisi dans la province du Nord Kivu (Assemblée Provinciale Du Nord-Kivu 2007:2-22). Laurent Nkunda lui-même a procédé au recrutement des ressortissants rwandais et à l'imposition et au prélèvement de ses propres taxes dans le territoire sous son contrôle.

Les autorités gouvernementales de la RDC ont décidé de mettre fin au processus du mixage qui a accouché d'une souris pour revenir au processus de brassage. A l'issue de la Conférence sur la paix, la sécurité et le développement dans les provinces du Nord Kivu et du Sud Kivu tenue à Goma du 6 au 23 janvier 2008, un nouvel Acte d'engagement a été signé par le CNDP et un groupe des milices Maï-maï. Le cessez-le-feu, le désengagement des troupes, la définition de l'itinéraire de redéploiement des groupes armés vers les centres de transit et vers les centres de brassage ou de démobilisation et, en cas de nécessité, suivi de leur formation et instruction ont été arrêtés (Acte d'engagement 2008:1-6).

Les affrontements armés ont opposé les ex-combattants du CNDP aux éléments des FARDC, le dimanche 17 février 2008, en plein entraînement au centre de brassage Baka de la base militaire de Kamina, située à 600 km au nord-ouest de Lubumbashi dans la province du Katanga. Cette situation prévisible est due aux multiples problèmes qui se posent dans les centres de brassage. Le Commandant de la base militaire de Kamina le Général Félix Budja Mabe a déploré la surpopulation dans le centre de brassage où les nouveaux venus cohabitent difficilement avec les éléments en fin de formation attendant leur affectation.

Les meurtres et les viols de civils se poursuivent à un rythme effroyable dans la province du Nord Kivu en dépit de la signature de l'Acte d'engagement il y a plus de quatre ans. « L'accord n'a pas mis fin aux combats. Les fonctionnaires des Nations Unies ont relevé quelque 200 violations du cessez-le-feu depuis le 23 janvier » (Anneke 2008). Les affrontements à l'arme lourde ont opposé le jeudi 28 août 2008 à l'est de la RDC les hommes du rebelle tutsi Laurent Nkunda aux éléments de FARDC à Kanombe dans le territoire de Rutshuru, à une cinquantaine de km au nord de Goma, chef-lieu de la province du Nord-Kivu. Les deux belligérants se sont rejeté la responsabilité de l'ouverture des hostilités. Les rebelles sont revenus à la charge le vendredi 5 septembre 2008 pour attaquer les positions de la 7^e brigade de l'armée régulière à Katsiru, à une centaine de km au nord-ouest de Goma. Ils ont hissé leur drapeau à Tchengerero. Les autorités du Nord-

Kivu ont pris la décision de fermer le poste frontalier de Bunagana. Les hostilités se sont poursuivies jusqu'à ces jours.

Le CNDP est dirigé par Désiré Kamanzi depuis l'arrestation de Laurent Nkunda le 22 janvier 2009 au Rwanda, à l'issue de l'opération conjointe dénommée *Umoja wetu* c'est-à-dire « notre unité » des éléments des forces armées rwandaise et congolaise lancée le 20 janvier 2009 contre les groupes armés rwandais (CNDP et FDLR), en RDC. Le nouveau président du CNDP en passe de devenir un parti politique et le ministre congolais de la coopération internationale et régionale, monsieur Raymond Tshibanda, ont signé un Accord de paix à Goma le lundi 23 mars 2009.

Le CNDP a confirmé le caractère irréversible de sa décision de mettre fin à son existence comme mouvement politico-militaire. Il s'est engagé à intégrer ses éléments de police et ses unités armées respectivement dans la Police nationale congolaise et les Forces armées de la RDC, à se muer en parti politique et à remplir les formalités légalement requises à cette fin. Le Gouvernement à son tour s'est engagé à traiter avec célérité la demande d'agrément du CNDP comme parti politique, à accepter le principe de sa participation dans la vie politique du pays et à promulguer une loi d'amnistie couvrant la période allant de juin 2003 à la date de sa promulgation (Accord de paix entre le Gouvernement et le CNDP 2009:1-11).

Malgré toutes ces précautions prises, les unités armées du CNDP préfèrent la démobilisation camouflée à l'intégration. Deux mois après l'ouverture de deux camps de regroupement de Kalehe et de Luberizi, sur 15 000 éléments promis à l'intégration accélérée par les groupes armés du Sud Kivu, 1200 seulement ont été enregistrés. Sur les 1200 combattants qui se sont présentés dans les deux centres, 45 remplissaient les conditions pour l'intégration accélérée, 345 ont été démobilisés, 79 ont déserté les camps et 731 attendent l'intégration classique à la vie militaire (Radio Okapi 2009).

Arrêté, pour ne pas dire, protégé par les autorités rwandaises, Laurent Nkunda ne sera pas extradé en RDC pour répondre des actes criminels à sa charge. Les autorités rwandaises ont signifié au ministre congolais des affaires étrangères qu'elles ne peuvent pas livrer Laurent Nkunda à la justice congolaise qui ne peut lui infliger que la peine de mort. La loi discriminatoire sur l'amnistie des faits insurrectionnels et des faits de guerre dans les provinces du Nord et du Sud Kivu devait s'étendre à l'ensemble du territoire national. Elle devait exclure les personnes sous mandat d'arrêt de la Cour Pénale Internationale (CPI) et les auteurs de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

Le manque de volonté politique de la part des autorités de la RDC pour mener à bien la R.S.S. et la mauvaise coordination des partenaires internationaux de la RDC ont conduit à l'échec de la RSS. L'aide publique au développement consacrée à la question du conflit, de la paix et de la sécurité ne s'est élevée qu'à un montant de 530 millions de dollars américains de 2006 à 2010, soit environ 6 pour cent de l'aide totale hors allègement de la dette. Les dépenses affectées directement à la gestion et à la réforme du système de sécurité se sont révélées minimales, se chiffrant à 84,79 millions de dollars américains de 2006 à 2010, soit à peine plus de 1 pour cent. Parmi tant d'autres conséquences de l'échec de la RSS, on assiste à la résurgence de l'activisme des groupes armés nationaux et étrangers au Nord et à l'Est de la RDC. L'armée nationale ne se distingue pas de ces groupes armés à cause de l'indiscipline et des violations massives des droits de l'homme par certains de ses éléments.

Pour réussir la réforme du secteur de la sécurité en RDC, il faut tenir compte de différents aspects de la réforme du dit secteur, à savoir l'aspect politique, l'aspect économique, l'aspect social et l'aspect institutionnel. L'aspect politique doit veiller sur la surveillance démocratique et civile des forces du secteur de la sécurité. La tâche centrale de la réforme dans ce domaine est la bonne gouvernance. Celle-ci inclut la capacité de la société civile composée des médias, des Organisations Non Gouvernementales (ONG), des chercheurs, bref du public en général à faciliter le débat sur les priorités de la sécurité ainsi que la surveillance civile de forces de sécurité. L'aspect économique s'occupe de l'allocation de ressources. L'allocation rationnelle de ressources humaines, financières et matérielles au secteur de la sécurité est une condition sine qua non afin qu'il fonctionne de manière efficace. Un secteur de la sécurité sous subventionné ne peut pas assurer la sécurité de la population. L'aspect social donne la garantie réelle de la sécurité des citoyens. L'aspect institutionnel met l'accent sur la structure du secteur de la sécurité et sur la séparation institutionnelle de diverses forces et institutions. Les différentes forces ne peuvent être efficaces et considérées comme responsables que si les différentes tâches institutionnelles sont clairement définies.

Désormais consciente des responsabilités que lui impose la mutation géopolitique régionale, la RDC est à la fois un pays de l'Afrique centrale, de l'Afrique australe et de la région des Grands Lacs. A ce titre, la RDC est la variable structurelle de l'Afrique médiane, c'est-à-dire la zone d'influence à la jonction de « l'Afrique minière » qui va du Cap à Libreville ; de « l'Afrique pétrolière ou Golfe de Guinée » qui

va de Luanda à Lagos ; de « l’Afrique agro-pastorale » qui va de Dar-es-Salam à Massawa. En ce sens, la constitution d’une armée républicaine est un facteur de paix civile et de la paix régionale, car elle réconcilie la RDC avec sa nouvelle géopolitique interne et régionale » (Tshiyembe 2005:123).

Le secteur de la sécurité ne se limite pas à l’armée et à la police, il concerne aussi les services judiciaires.

Restructuration du système judiciaire

La restructuration du système judiciaire est consacrée par les dispositions de la Constitution de la 3^e République promulguée le 18 février 2006.

L’article 149 de ce texte constitutionnel dispose que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif. Il est dévolu aux Cours et Tribunaux qui sont : la Cour constitutionnelle, la Cour de Cassation, le Conseil d’Etat, la Haute Cour militaire, les Cours et tribunaux civils et militaires ainsi que les parquets rattachés à ces juridictions. La justice est rendue sur l’ensemble du territoire national au nom du peuple. Les arrêts et les jugements ainsi que les ordonnances des cours et tribunaux sont exécutés au nom du Président de la République. Il ne peut être créé des Tribunaux extraordinaires ou d’exception sous quelque dénomination que ce soit. La loi peut créer des juridictions spécialisées. Le pouvoir judiciaire dispose d’un budget élaboré par le conseil supérieur de la magistrature et transmis au Gouvernement pour être inscrit dans le budget général de l’Etat. Le Premier Président de la Cour de Cassation en est l’ordonnateur. Il est assisté par le Secrétariat permanent du Conseil supérieur de la magistrature (Constitution 2006). Les articles 150 à 169 abondent également dans le sens de la restructuration du système judiciaire. L’élaboration des lois organiques en cours à l’Assemblée nationale et au Sénat et leur promulgation vont conduire à la mise en place de ce nouveau système judiciaire. La lenteur délibérée dans l’élaboration des lois organiques à l’Assemblée nationale et au Sénat n’a pas conduit à la mise en place de ce nouveau système judiciaire jusqu’en 2012.

Selon la loi organique n° 08/013 du 5 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, celui-ci assure la gestion de la carrière des magistrats et dispose, à cet effet, des pouvoirs de proposition en matière de nomination, promotion, démission, mise à la retraite, révocation et de réhabilitation des magistrats. Il exerce en outre le pouvoir disciplinaire. Ces mécanismes

servent de contrepoids à l'exercice du pouvoir judiciaire et constituent tant soit peu une garantie de son indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif. La réforme du secteur public est aussi perceptible dans l'organisation territoriale, politique et administrative.

Réforme de l'organisation territoriale, politique et administrative

La tendance générale de la forme de l'Etat congolais est unitariste (2^e République, 1^{ère} Transition, Avènement de Laurent-Désiré KABILA, 2^e Transition et 3^e République, c'est-à-dire du 24 novembre 1965 jusqu'au delà 2012, soit au moins 46 ans) même si pour trouver un compromis entre les forces centrifuges et les forces centripètes à la table ronde de Bruxelles et au pays les législateurs belges et ensuite la commission constitutionnelle de Luluabourg ont opté pour le fédéralisme hybride pendant la 1^{ère} République (du 30 juin 1960 au 23 novembre 1965 soit 4 ans à peu près).

Les Etats unitaires sont dits simples parce qu'ils relèvent d'une forme non complexe de l'organisation territoriale du pouvoir politique. D. Turpin définit les Etats unitaires comme « ceux dans lequel il existe un seul système de droit, applicable sur l'ensemble du territoire ». La forme du système de régulation normative n'étant qu'une conséquence de l'exercice du pouvoir politique, il est plus exact de définir l'Etat unitaire comme celui dans lequel un seul pouvoir politique s'exerce sur l'ensemble du territoire national (Ntumba Luaba 2005:60).

En réalité, il n'y a pas un mais plusieurs Etats unitaires. Compte tenu des modalités d'organisation et de ventilation du pouvoir étatique, on distingue l'Etat unitaire centralisé, l'Etat unitaire déconcentré, l'Etat unitaire décentralisé et l'Etat unitaire régionalisé (Ntumba Luaba 2005:61).

La RDC aura curieusement expérimenté les quatre types d'Etats unitaires. En effet, avant la promulgation des premières lois sur la décentralisation (Ordonnance loi n° 82-006 du 25 février 1982 et le Décret-loi n° 081 du 2 juillet 1998), la RDC était un Etat unitaire centralisé. Il était aussi un Etat unitaire déconcentré parce que la déconcentration appelée également « l'aménagement de la centralisation » est un correctif à la centralisation.

La mise en application des lois susmentionnées dans le régime autoritaire, sous le règne du Président Joseph Désiré Mobutu et celui du Président Laurent Désiré Kabila, ne pouvait que se buter à d'énormes difficultés parce que la décentralisation exige la généralisation des élections libres, démocratiques et transparentes pour

la désignation des membres des organes délibérants et de certains responsables des organes exécutifs des Entités Territoriales Décentralisées (ETD). Les autorités des ETD nommées, cooptées ou encore désignées au moyen de parodie d'élections n'avaient de compte à rendre qu'au pouvoir central plutôt qu'à la base dans le régime dictatorial. Après l'expérience malheureuse du mode de gestion décentralisé dans le système politique autoritaire, le pays a opté pour l'Etat régionalisé depuis la promulgation de la Constitution de la 3^e République le 18 février 2006.

La régionalisation constitutionnelle ou le régionalisme constitutionnel est le degré le plus élevé de la décentralisation dans le sens d'un desserrement ou relâchement des contraintes étatiques. L'autonomie reconnue à certaines collectivités locales dépasse le niveau de la simple décentralisation et se trouve consignée dans la constitution. Celle-ci procède à la répartition des compétences entre le pouvoir central et les Entités Territoriales Régionalisées (ETR), c'est-à-dire les provinces en RDC. Les matières sont, soit de la compétence exclusive du pouvoir central, soit de la compétence concurrente du pouvoir central et des ETR, soit de la compétence exclusive des ETR. Les lois sur la décentralisation ne peuvent modifier ces dispositions constitutionnelles mais plutôt s'en inspirer pour fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement des ETR ainsi que leurs rapports avec l'Etat et avec les ETD.

Cinq traits distinctifs caractérisent la décentralisation territoriale à savoir :

- la reconnaissance de la personnalité juridique aux collectivités locales ;
- l'élection des autorités locales ;
- la détention par les autorités locales d'un pouvoir de décision pour la gestion des affaires locales ;
- l'existence d'un budget spécifique (autonomie budgétaire) financé par des ressources propres ;
- l'exercice par le pouvoir central sur les autorités locales d'un contrôle de tutelle sur la façon dont elles exercent leurs compétences (Ntumba Luaba 2005:63).

L'article 3 de la Constitution de la 3^e République promulguée le 18 février 2006, énumère les ETD, les articles 195 à 200 déterminent l'organisation et le fonctionnement des ETR et les articles 201 à 206 répartissent les compétences entre le pouvoir central et les ETR.

Les élections législatives provinciales au suffrage universel direct ont été organisées le 29 octobre 2006 et les élections exécutives provinciales au suffrage universel indirect ont eu lieu le 27 janvier 2007. La loi n° 08-012 portant sur les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, réglementant notamment l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques et financières et leurs rapports avec l'Etat, a été promulguée le 31 juillet 2008. Elle a institué deux échelons d'exercice du pouvoir de l'Etat à savoir le pouvoir central et le pouvoir territorial décentralisé. L'un des principes fondamentaux que prévoit cette loi est le mécanisme du partage des recettes nationales à raison de 40 pour cent retenus à la source par les provinces et 60 pour cent réservés au pouvoir central. Ce mécanisme devait être garanti par la Banque centrale de la RDC. Le contrôle et le suivi allaient être assurés par la Conférence des Gouverneurs, instituée par la loi n° 08/015 du 7 octobre 2008. La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 a astreint le Gouvernement central au transfert des charges aux provinces dans le budget 2009, à l'organisation des élections municipales, communales et locales et au découpage territorial pour la création des nouvelles entités territoriales. La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 a fixé la composition, l'organisation et le fonctionnement des ETD ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces conformément à l'article 3 alinéa 4 de la Constitution. Il faut reconnaître que ces réformes sont en train de marquer le pas. Les ETD n'ont jamais été opérationnelles à cause les élections urbaines municipales et locales qui n'ont pas été organisées en 2006. Les districts n'ont pas été érigés en provinces comme c'est prévu à l'article 2 de la constitution, alinéas 1 et 2. Pour prévenir le démembrement de l'Etat, la loi sur la déconcentration s'est avérée importante pour l'organisation et le fonctionnement des circonscriptions administratives.

Pour que le régionalisme constitutionnel soit opérationnel, le transfert d'attributions du centre vers la périphérie en termes de compétences, de ressources et de responsabilités doit être effectif ; les organes délibérants doivent voter des lois, contrôler les organes exécutifs, les entreprises et les établissements publics ainsi que d'autres services de l'Etat et enfin l'opposition politique et la société civile doivent servir de contre poids au pouvoir en place. En effet, « Les démocraties pluralistes légitiment les désaccords politiques ; les régimes autoritaires en prohibent l'expression publique, les systèmes totalitaires ambitionnent de les extirper en remodelant les mentalités » (Braud 2006:216).

L'Assemblée nationale et les assemblées provinciales en RDC semblent être à la remorque des organes exécutifs en dépit de leur préséance sur ceux-ci. Les interpellations des ministres et des gestionnaires des services publics se sont souvent annoncées dans une expression volcanique. Mais en fin de compte, la lave émise finit par se refroidir pour devenir comme tant d'autres pierres ordinaires. Les ministres et les gestionnaires des services publics finissent par arracher les applaudissements des députés qui adhèrent à leurs arguments même lorsqu'ils ne tiennent pas debout. Une sorte de fanatisme du à la corruption sous toutes ses formes a rendu les interpellations de l'Assemblée nationale semblables aux scènes de théâtre.

L'opposition non institutionnelle dépassée par les événements pour avoir refusé de prendre part au processus électoral en 2006 s'est finalement ressaisie. Elle a demandé à ses partisans d'aller se faire enrôler massivement pour prendre une part active aux élections urbaines, municipales et locales qui malheureusement n'ont pas eu lieu. Revenue à la charge aux élections présidentielles à tour unique et législatives nationales le 28 novembre 2011, l'opposition a été surprise désagréablement par les irrégularités qui ont émaillé ce processus électoral. Après avoir rejeté la réélection du Président Joseph Kabila Kabange, son leader, Monsieur Etienne Tshisekedi Wa Mulumba s'est autoproclamé Président « élu » de la RDC et a prêté serment le 23 décembre 2011, à son domicile, après que la police ait réprimé à coup de gaz lacrymogènes le rassemblement de ses partisans au Stade des Martyrs, endroit prévu pour la prestation de serment devant le peuple congolais. Il a cependant demandé à ses partisans de ne pas prendre part aux institutions de la République. C'est ainsi que les candidats de l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS) à la députation nationale qui ont été effectivement élus et qui ont décidé de siéger à l'Assemblée nationale ont été exclus de ce parti politique. L'opposition de l'UDPS est restée encore une fois non institutionnelle.

L'opposition institutionnelle a paru fragilisée par de multiples problèmes qui se sont posés dans son organisation et son fonctionnement. On peut mentionner entre autres la défection de certains de ses membres et leur adhésion à la plate-forme politique adverse et l'échec de ses candidats aux élections exécutives provinciales dans deux provinces au sein des assemblées desquelles elle avait la majorité à savoir le Bas Congo et la ville de Kinshasa, à cause de la corruption de certains de ses députés provinciaux. Après les élections de 2006, l'exil du leader de l'opposition institutionnelle, Jean-Pierre Bemba, au Portugal après les affrontements du 22 au 23 mars 2007,

son arrestation en Belgique le samedi 24 mai 2008 après l'émission du premier mandat d'arrêt en urgence par la Cour Pénale Internationale (CPI) le 23 mai 2008 et la délivrance du second en remplacement du premier le 10 juin 2008, a constitué un coup dur pour cette plate-forme. Les divergences de vue sur le caractère permanent ou rotatif du poste de porte-parole de l'opposition ont divisé les membres de l'opposition. La multiplication d'agressions d'élus de l'opposition, l'assassinat du Vice-président de l'Assemblée provinciale de Kinshasa, monsieur Daniel botethi Loleke Bokeli, élu de l'opposition, le dimanche 6 juillet 2008 et la destitution de l'unique Gouverneur de l'opposition dans la province de l'Equateur par suite du vote de la motion de défiance déposée contre lui le samedi 24 janvier 2009 ont affaibli l'opposition davantage. Il a été reproché à Monsieur José Makila Sumanda le détournement de 2,7 milliards de Francs congolais (plus de 3,8 millions de dollars américains), somme allouée par le Gouvernement central pour la paie des enseignants du Sud Ubangi. Les décisions contradictoires de la Cour d'Appel (CA) de Mbandaka et de la Cour Suprême de Justice (CSJ) saisies du problème ont plutôt conduit à la cacophonie politique.

Au cours de la législature 2012-2017, quelques innovations sont observables à l'Assemblée nationale. On peut mentionner :

- La présence des membres de l'opposition institutionnelle au sein du Bureau définitif de l'Assemblée nationale ;
- Le retour sans condition à l'Assemblée nationale d'un député qui a cessé d'assumer les responsabilités au Gouvernement ;
- L'instauration d'un comité des sages au sein de l'Assemblée nationale ;
- La prise en charge de l'assistant parlementaire par l'Assemblée nationale ;
- La déchéance d'un membre de Bureau sur avis de 1/10^e des membres de l'Assemblée nationale.

La société civile, quant à elle, est restée médusée depuis que ses membres influents ont mordu à l'appât de l'Alliance de la Majorité Présidentielle (AMP). Son statut de composante dans l'Accord global et inclusif sur la transition (Accord Global 2002), lui a conféré les attributions d'une instance politique nationale au même titre que les formations politiques. Elle aurait éprouvé de difficultés pour se réorganiser et se comporter comme un véritable groupe de pression. Les réalités ci-dessus montrent que le système politique en RDC aujourd'hui tend vers le retour au monolithisme. Pourra-t-il conduire à l'éclosion des entreprises publiques ?

Réforme des entreprises publiques

Le Portefeuille de l'Etat compte 55 entreprises publiques et 64 entreprises d'économie mixte. Les données disponibles renseignent que le flux financier cumulé en 2006 est de 700 millions de dollars américains. Il sied de noter que leur contribution au financement du budget de l'Etat est insignifiante (Programme 2007:20).

Souvent gérées comme des biens sans maîtres, les entreprises publiques sont, dans la plupart des cas, saignées en blanc par ceux-là mêmes qui ont reçu le mandat de l'Etat pour en faire des instruments de politique économique et sociale, d'en assurer un fonctionnement efficace et de les rendre prospères en vue de la création des richesses (Discours 2003:3).

Pour mettre fin à la mauvaise gestion des entreprises publiques, il a été créé un service public dénommé « Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques » (COPIREP). Ce service public doté d'une autonomie administrative et financière est placé sous l'autorité du Ministre ayant le Portefeuille dans ses attributions. Le COPIREP a pour mission d'assister le Gouvernement dans la gestion du processus de la réforme des entreprises publiques, par la préparation ainsi que par le suivi et le contrôle de sa mise en œuvre.

Cinq secteurs ont été identifiés par les experts, compte tenu de leurs atouts de rentabilité, comme susceptibles de se poser en moteurs de la relance économique en RDC. Il s'agit des Mines, de l'Energie, des Transports, des Télécommunications et des Finances. Dans tous ces domaines, le COPIREP, suivant les études menées, analyse les possibilités et détermine les orientations de réforme à appliquer dans la participation de l'Etat dans les entreprises. La conclusion des études est soumise au gouvernement qui décide de la suite à y réserver.

L'approche adoptée dans la démarche du COPIREP est pragmatique, plutôt que dogmatique. Il n'y a pas de solution tout faite. Chaque situation est analysée comme particulière et les solutions sont proposées en fonction des spécificités de chaque secteur. Pour appuyer la démarche, des Groupes Sectoriels de Travail (GST) sont mis en place pour mener des audits et ouvrir les perspectives de réforme. Ainsi, il existe cinq GST en fonction de secteurs cibles à savoir Mines, Energie, Télécommunications, Transports et Finances. Les membres de GST sont nommés par les ministres de chaque secteur concerné.

Il faut noter que le Gouvernement de la RDC a bénéficié de l'appui technique et financier de la Banque mondiale pour la création et l'installation du COPIREP. Une enveloppe de 120 millions de dollars américains a été remise, pour une période de six ans.

Le COPIREP a été chargé d'enregistrer et d'examiner les dossiers des candidatures aux postes de mandataires publics. Désormais le système de concours doit privilégier la méritocratie et décourager la médiocratie et la *clientocratie*. Il faut souligner que quatre entreprises publiques ne sont pas concernées par cette démarche. Il s'agit de la Générale des Carrières et des Mines (Gecamines), de la Minière de Bakwanga (MIBA), de la Société Nationale des Chemins de fer du Congo (SNCC) et de l'Office National de Transport (ONATRA). Les entreprises susmentionnées sont placées sous contrat de gestion pour des raisons d'efficacité. On s'interroge sur la fiabilité de la sélection des candidatures aux postes des mandataires publics par le COPIREP. Ce service public a rendu public les résultats des tests organisés, après avis d'appel à candidatures, pour les postes de Délégué général, de Délégué général adjoint, de Directeur technique et de Directeur financier pour 26 entreprises publiques et pour les postes de Délégué général adjoint et de Directeur financier pour 3 entreprises publiques placées sous contrat de gestion à savoir la SNCC, l'ONATRA et la Régie des Voies Aériennes (RVA) le 12 janvier 2008.

L'ordonnance de nomination de nouveaux mandataires publics transpire une prédominance de la donne politique sur le critère de compétence. Le doute plane dans l'opinion quant à la capacité de la plupart de ces nouveaux gestionnaires à travailler pour le redressement économique des entreprises publiques.

Arrivistes, députés invalidés pour fraude électorale, candidats impopulaires aux dernières législatives et sénatoriales, dinosaures de l'ère mobutienne ayant subi la transhumance politique, courtisans de la cour du Chef de l'Etat, fossoyeurs de 1+4, harpagnons de l'AFDL, anciens seigneurs de guerre du RCD, aigris et naufragés du gouvernement Gizenga, telle est la sociologie de nouveaux mandataires publics qui vont gérer le portefeuille de l'Etat à la suite d'une ordonnance présidentielle rendue publique samedi 12 janvier dernier (Ngyaluka 2008:5).

Le ministre du Portefeuille de l'époque, Madame Jeannine Mabunda a fait savoir que le Chef de l'Etat a nommé aux postes opérationnels (Administrateur directeur général, Administrateur général adjoint, Administrateur directeur financier et Administrateur technique) des personnes sélectionnées après le concours organisé par COPIREP, et aux postes passifs du conseil d'administration, des personnes choisies de manière discrétionnaire. Le chef de l'Etat a nommé le 7 mai 2008, Messieurs Claude Pecun Poson et Christian Boulanger respectivement Administrateur Directeur Général (ADG) et Administrateur Directeur Technique (ADT) à l'ONATRA ainsi que Messieurs Patrick Claes et Vincent Tshiongo, en qualité d'ADG et d'ADT à la SNCC.

Les entreprises publiques ne satisfont plus au désir le plus légitime de l'Etat actionnaire c'est-à-dire le paiement des dividendes à la fin de chaque exercice comptable. En 2007, aucune entreprise publique n'a versé des dividendes à l'Etat, a révélé le ministre du Portefeuille à l'occasion de la matinée de communication sur les quatre lois relatives à la réforme à l'intention des mandataires publics. Le Gouvernement a dénoncé le mardi 22 juillet 2008 le détournement de plus d'1,3 milliard de dollars américains au terme d'un audit mené auprès de trois régies financières et six autres services publics par la commission d'audit et de la bonne gouvernance et celle de récupération des immeubles et terrains de l'Etat, placées sous l'autorité du Premier ministre.

Le Premier Ministre a signé une série de décrets pour mettre en application les lois numéro 08/007 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, numéro 08/008 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille, numéro 08/009 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics et numéro 08/010 du 7 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat.

Il s'agit des décrets n° 09/11 du 24 avril 2009 portant mesures transitoires relatives à la transformation des entreprises publiques, n° 09/12 du 24 avril 2009 établissant la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics, n° 09/13 du 24 avril 2009 portant dissolution et liquidation de quelques entreprises publiques et n° 09/14 du 24 avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé « Fonds Spécial du Portefeuille » en sigle « FSP » et n° 09/15 du 24 avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé « Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'Etat (COPIREP) ».

Le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises du Portefeuille de l'Etat se substitue au service public dénommé « Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques » dont il reprend le personnel, les biens, droits et obligations. Régi par les dispositions de la loi n° 08/009 du 07 juillet 2008 et placé sous la tutelle du Ministre ayant le Portefeuille dans ses attributions, le COPIREP, nouvelle formule, a pour mission :

- rédiger le cahier des charges de chaque opération de désengagement ;
- procéder, par des experts indépendants, à une évaluation préalable des entreprises identifiées pour le désengagement ;

- proposer le mode de partenariat public privé ou de désengagement à retenir pour chaque entreprise du portefeuille de l'Etat identifiée ;
- élaborer et publier les avis relatifs au désengagement ;
- rédiger, le cas échéant, le rapport motivant les raisons pour lesquelles une procédure de gré à gré doit être envisagée ;
- proposer la liste des entreprises identifiées pour le désengagement ainsi qu'un calendrier de réalisation ;
- définir les procédures de passation des marchés relatives au désengagement de l'Etat ;
- gérer le processus de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat par sa préparation ainsi que par le suivi et le contrôle de sa mise en œuvre ;
- élaborer les stratégies de réforme globales, sectorielles et par entreprise ;
- proposer des projets de textes sur le nouveau cadre légal, réglementaire et institutionnel devant régir les entreprises du portefeuille de l'Etat ;
- assister les institutions et services publics dans la mise en œuvre du processus de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat ;
- proposer les mesures de restructuration du Conseil Supérieur du Portefeuille ; et
- préparer les projets de résolutions et de mesures en matière de prise en charge des sureffectifs, des arriérés de salaires et des services sociaux des entreprises du portefeuille de l'Etat.

Il faut signaler que le premier Ministre a créé le 22 mai 2009 par un décret le Fonds Forestier National (FFN) ayant pour mission d'assurer le financement des opérations de reboisement, d'aménagement forestier et toute opération de nature à contribuer à la reconstitution du capital forestier. Les ressources financières du FFN proviennent notamment de 50 pour cent des recettes de la vente du bois, des plantations du domaine public de l'Etat, déduction faite des charges y afférentes et des apports extérieurs agréés par le gouvernement dans le cadre du financement des programmes de reboisement et d'amélioration forestiers. Les exigences de la bonne gouvernance permettent de bien exécuter les projets de développement.

La gestion des projets de développement

A la suite de la reprise de la coopération structurelle avec les partenaires au développement en 2001, le Gouvernement congolais et les bailleurs des fonds ont résolu de mettre sur pieds une structure efficace, souple,

disposant des compétences avérées pour mettre en œuvre les programmes socio-économiques appuyés par des fonds extérieurs mais aussi par le Trésor public. Il s'agit du Bureau Central de Coordination (BCECO en sigle). BCECO doit faire face au déficit de gestion qu'affichent les structures classiques que sont les ministères.

Parmi tant d'autres réalisations de BCECO, on peut citer :

- la réhabilitation de la Route Nationale 1 qui est refaite et praticable aujourd'hui, réduisant sensiblement la durée de voyage entre Matadi et Kinshasa, dont le trajet s'effectuait autrefois en plus d'une semaine. Après l'intervention du BCECO, le même trajet peut être parcouru en 4 heures ;
- la réhabilitation de 212 écoles et 282 centres de santé ;
- la distribution de 5.046 tonnes de semences améliorées à environ 1 200 000 ménages agricoles ;
- la réhabilitation et la construction de 270 ponts sur des pistes rurales.

En termes de renforcement des capacités de l'administration publique, le BCECO a facilité la formation d'une centaine de cadres et agents de l'administration publique sur des sujets variés, portant notamment sur la gestion de projets, la gestion financière, la passation de marchés (Lukoki 2006-2007:36).

Le BCECO entretient ainsi d'excellents rapports avec les principaux bailleurs de fonds tant bilatéraux que multilatéraux, notamment la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et l'Union européenne. Tous ces partenaires ont appuyé et continuent de soutenir des projets en RDC, via le BCECO. En outre, (...) tous les programmes gérés par cette structure touchent tous les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) lesquels constituent un engagement international œuvrant en faveur de l'éradication de la pauvreté. Ce qui fait du BCECO un des acteurs principaux sur la voie du développement de la RDC (Lukoki 2006-2007:36).

Au regard des enjeux de développement qui restent encore à relever en RDC, le BCECO, sur orientation du Gouvernement, est appelé à procéder à la restructuration et à la professionnalisation en vue de se recentrer sur des activités précises de préparation de projets, de gestion financière et de passation de marchés.

Dans la pratique, comment les Congolais intériorisent-ils la nécessité de transformer la société congolaise en un cadre institutionnel et structurel au sein duquel des élites responsables pourraient mobiliser toutes les virtualités positives de la raison et cristalliser la conscience collective en vue du développement ? En d'autres termes, comment

pensent-ils construire une infrastructure démocratique appropriée, un Etat où la normalité serait le substrat référentiel absolu pour tous et la chose publique gérée rationnellement en fonction des aspirations des populations ? (Elika 2006:354).

Pour développer la RDC, il faut de la bonne gouvernance, il faut de la bonne gestion, il faut de la transparence. Ces conditions nécessitent la revisitation des contrats miniers et pétroliers pour arriver à doter le pays d'un budget proportionnel à ses ambitions de développement.

Revisitation des contrats miniers et l'évolution budgétaire depuis 2007

Le patrimoine minier du pays - Gécamines, la Miba (Minière de Bakwanga) et Okimo (Office des mines d'or de Kilo Moto) - a été saucissonné et livré aux plus offrants pour satisfaire les besoins immédiats d'argent. L'Etat est le grand perdant. La plupart des accords signés pénalisent les entreprises publiques, dont les apports en nature, gisement ou infrastructures ont été sous-estimés. Un grand nombre d'exonérations fiscales ont également été accordées pour des périodes allant de quinze à trente ans. L'exploitation artisanale des minerais bat, par ailleurs, toujours son plein et alimente les comptoirs commerciaux des pays limitrophes (Airault 2006:66).

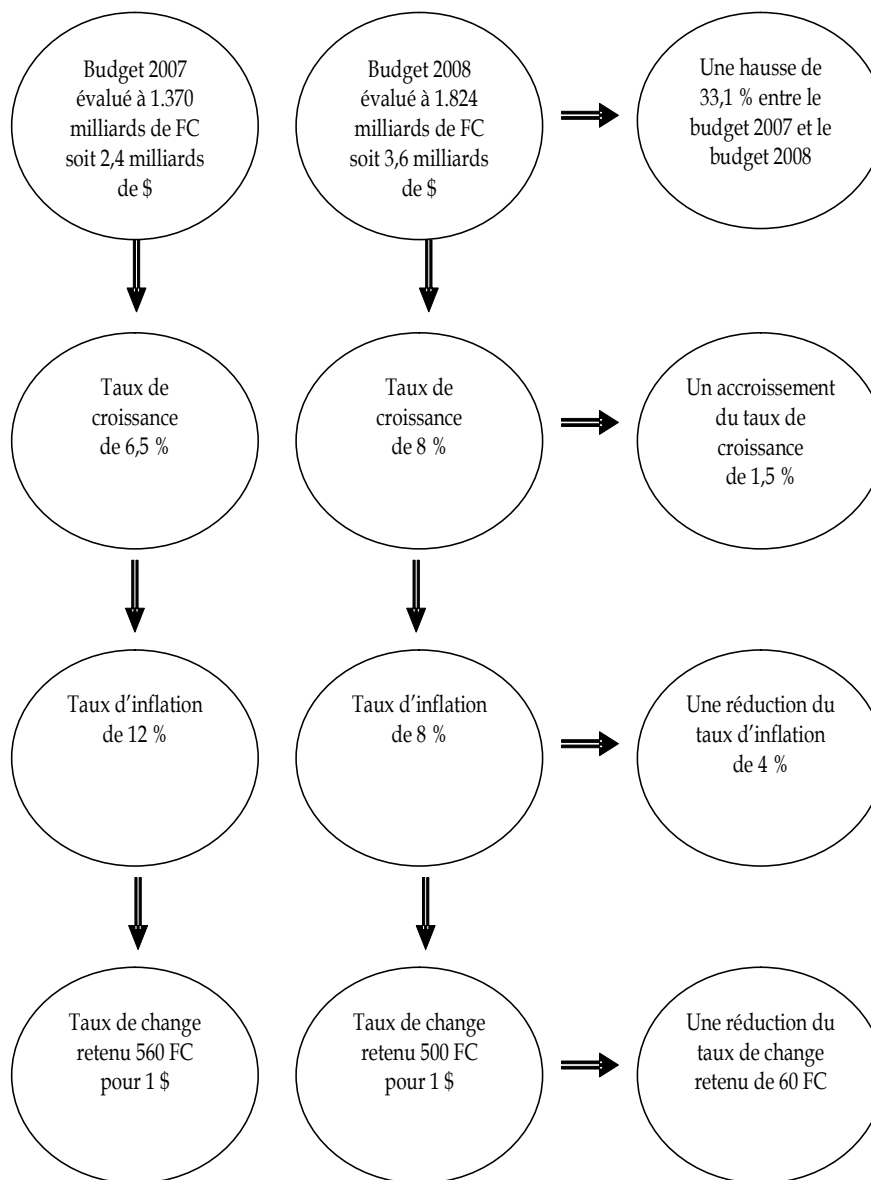
L'exploitation minière reste le principal potentiel de ressources économiques de la RDC alors que le volume des exportations illégales qui, selon les estimations, représente entre 50 pour cent et 90 pour cent du total des exportations, ne cesse de s'accroître.

Il faut noter que les contrats miniers léonins, des contrats de concession déposés en lieu et place des contrats de partenariat modernes, viennent des marchés passés de gré à gré pendant la période de guerre. Les investisseurs étaient amadoués pendant cette période par les parties belligérantes en quête d'argent pour faire la guerre parce qu'ils prenaient beaucoup de risques en venant exercer les activités commerciales dans un pays en guerre. Il est tout à fait normal qu'après la fin de la guerre et avec la mise en place de nouvelles institutions que ces contrats soient revisités. Les cabinets d'experts internationaux ont été mis à contribution pour aider la commission interministérielle de revisitation à bien accomplir sa mission. Le processus de revisitation des contrats miniers signés depuis 1997 a commencé en juin 2007. L'implication d'un bon nombre d'autorités de la RDC, alors rebelles, et des entreprises occidentales dans la signature de ces contrats a rendu l'opération de leur revisitation difficile. La commission de revisitation des contrats miniers a proposé leur résiliation ou renégociation.

Les députés de l'AMP, en majorité, ont pris acte des accords conclus par le Gouvernement de la RDC avec le groupement d'entreprises chinoises à la séance plénière de l'Assemblée nationale du mardi 13 mai 2008. Ils ont plaidé pour d'éventuels ajustements lors de l'évaluation annuelle de ces contrats décriés par l'opposition politique. Ces contrats de partenariat, qualifiés de léonins par de nombreux députés de l'opposition, prévoient un prêt chinois d'environ 9 milliards de dollars américains, dont 6 destinés au développement des infrastructures et 3 à la relance du secteur minier. Ce prêt est partiellement remboursable en titres miniers. Ils prévoient en contrepartie la réhabilitation et/ou la construction de 6000 km de routes, de plus de 3000 km de voies de chemin de fer, de deux barrages, d'hôpitaux, de logements et d'écoles à travers le pays.

Ce projet de coopération sino-congolais prévoit également la constitution d'une coentreprise Joint-venture Minière (JVM) détenue à 68 pour cent par le groupement des entreprises chinoises China Railway Group et Sinohydro Corporation et à 32 pour cent par la Gecamines. La RDC s'engage à ce que la Gecamines cède à la JVM ses droits et titres miniers couvrant des gisements dont les réserves sont estimées à plus de 10,6 millions de tonnes de cuivres et 626 619 tonnes de cobalt. L'accord prévoit l'exonération totale de toute taxe ou impôt sur l'exploitation et la commercialisation des minerais pendant toute la période de remboursement sur l'investissement consenti par la JVM, dont l'emprunt est garanti par l'Etat congolais.

La caisse de l'Etat ne peut donc rien attendre de ces contrats. La crise financière internationale est en train de fausser tous les résultats. Le budget de l'Etat pour l'exercice 2009 s'est révélé aussi maigre que les budgets précédents depuis le début de la 3^e République. Ce budget de près de 5 milliards de Dollars américains a été élaboré sur base d'un taux de change de 585 Francs Congolais (FC) pour 1 Dollar américain (\$US). Le samedi 31 janvier 2009, 1 \$US se changeait contre 720 FC et le mardi 14 avril, contre 845 FC. En termes de recettes propres, cette dépréciation récurrente de la monnaie nationale a engendré un manque à gagner considérable. Tout comme les budgets précédents, le budget 2009 n'a pas permis au gouvernement d'atteindre les objectifs primordiaux, notamment l'amélioration des conditions de travail et la situation sociale des agents et fonctionnaires de l'Etat. Les parlementaires de l'opposition ont exprimé des voix contre le projet de loi budgétaire 2009 qu'ils ont estimé irréalisable et anti-social. Malheureusement ces voix d'opposition ont été englouties par celles de l'AMP. Le schéma ci-dessous retrace l'évolution budgétaire depuis 2007.

Figure 2 : Evolution budgétaire en RDC depuis 2007 (Yuma 2008)

L'impératif de mobilisation des recettes publiques reste un paramètre déterminant dans la réalisation des projets de budget des années à venir. Des assignations aux régies financières doivent être augmentées de recettes additionnelles à réaliser en vue de permettre la majoration des salaires des agents et fonctionnaires de carrière des services publics de l'Etat. En effet, le taux journalier du Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG) est fixé à 1680 FC (Francs Congolais 1680 équivalent à peu près 2 dollars américains). Ce taux du SMIG devait être payé en deux tranches réparties comme suit : 1120 FC payables à partir du 1^{er} juillet 2008 et la totalité de 1680 FC payable à partir du 1^{er} janvier 2009. (Ordonnance 2008). Les deux paliers n'ont pas été mis en application jusqu'à ces jours. La réalisation de cet objectif implique des réformes drastiques, encourageantes pour rendre les régies financières performantes, à même d'atteindre les assignations. Il ne faudra pas perdre de vue le contrat social de l'innovation communément appelé « Accord de Mbudi » qui fixe la base salariale mensuelle à 208 \$US (Dollars américains deux cent huit) et le salaire du Secrétaire général de l'Administration publique à 2080 \$US (Dollars américains deux mille quatre-vingts) - (Contrat Social 2004:4). Les budgets de 2009, 4,9 milliards de dollars américains, de 2010, un peu plus de 6 milliards de dollars américains et de 2011, plus de 7 milliards de dollars américains ne se sont pas inscrits dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre du Document de Stratégie de la Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) qui s'articule notamment autour de la bonne gouvernance, du renforcement de la stabilité macroéconomique et de l'amélioration de l'accès aux services de base.

Conclusion

La préoccupation majeure de cette réflexion était d'explorer les perspectives de réforme du secteur public pour le développement en RDC afin de proposer des solutions aux obstacles auxquels butent les institutions de l'Etat sur le terrain. Il a consisté donc à vérifier si les écueils à la réalisation des réformes sont restés les mêmes que ceux que le pays a connus sous le régime autoritaire. Il a été présumé que l'absence des statistiques fiables, le manque des moyens financiers et matériels, le détournement de denier public et la corruption continuent à compromettre la gestion des affaires publiques en RDC.

L'analyse fonctionnaliste et les techniques d'observation directe et de recherche documentaire ont constitué des stratégies pour appréhender l'objet d'étude.

Un des obstacles aux réformes dans les Ministères de la Défense nationale et de la Fonction publique réside dans l'absence des statistiques fiables sur les éléments des Forces armées et les agents et fonctionnaires des services publics en dépit des contrôles physiques répétés. Cette situation confuse est entretenue par certaines autorités aussi bien militaires que politico-administratives pour continuer à détourner le peu de moyens financiers dont le pays dispose. Les budgets 2007, 2008 et 2009 ont été qualifiés des budgets anti-sociaux par l'opposition. En effet, ils ne pouvaient pas permettre au gouvernement d'améliorer les conditions de vie des congolais. Les organes délibérants ne jouent pas efficacement leur rôle à cause de la corruption de certains de leurs membres.

Le Gouvernement de la RDC doit mettre en œuvre un programme de réformes pour améliorer la gouvernance dans deux domaines prioritaires, à savoir :

- la réforme du secteur de la sécurité en prêtant attention à l'application de réformes dans la police et dans l'armée ;
- le renforcement de la confiance à l'endroit du Gouvernement grâce à la transparence de ses activités, à la lutte contre le détournement et la corruption et à l'application des sanctions strictes contre les responsables de ces actes.

Dans la mesure où l'exploitation des ressources naturelles constitue la source des recettes publiques la plus prometteuse pour le Gouvernement, celui-ci doit veiller à ce que les investisseurs dans le secteur des ressources naturelles et d'autres acteurs économiques remplissent les conditions requises et respectent les réglementations concernant l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles ainsi que la passation des marchés.

Bibliographie

Accord de paix entre le Gouvernement et le Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP), Goma le 23 mars 2009.

Acte d'engagement à l'issue de la Conférence sur la paix, la sécurité et le développement dans les provinces du Nord Kivu et du Sud Kivu tenue à Goma du 6 au 23 janvier 2008.

Airault, Pascal, 2006, « Une économie à genoux » in *Jeune Afrique* n° 2371, du 18 au 24 juin, 46^e année.

Assemblée provinciale du Nord Kivu, 1^{ère} Législature de la 3^e République, le 22 mars 2007, Rapport de mission d'investigation sur l'insécurité dans la province du Nord Kivu, Goma, Bâtiment BDGL.

Braud Philippe, 2006, *Sociologie politique*, 8^e éd., Paris, LGDJ, EJA.

Contrat social de l'innovation entre le Gouvernement et les syndicats de l'Administration publique et interprofessionnels, MBUDI, le 12 février 2004.

Constitution de la République Démocratique du Congo promulguée le 18 février 2006.

Décret n° 09/11 du 24 avril 2009 portant mesures transitoires relatives à la transformation des entreprises publiques.

Décret n° 09/12 du 24 avril 2009 établissant la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics.

Décret n° 09/13 du 24 avril 2009 portant dissolution et liquidation de quelques entreprises publiques.

Décret n° 09/14 du 24 avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé « Fonds Spécial du Portefeuille » en sigle « FSP ».

Décret n° 09/15 du 24 avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé « Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat » en sigle, « COPIREP ».

DFID 2003, p.30 et OECD/DAC 2001, pp 11-15 cités par Herbert Wulf, 2005, p 3, « Réforme du secteur de la sécurité dans les pays en développement et les pays en transition ». disponible sur <http://www.berghof-handbook.net> consulté le 4 mai 2007.

Discours du Vice-président en charge des affaires économiques et financières, Monsieur Jean-Pierre Bemba Gombo à l'occasion de la rencontre avec les mandataires des entreprises publiques à Kinshasa, le 24 septembre 2003.

Elika, François, 2006, *Géopolitique mondiale de l'ennemi et survie de la République démocratique du Congo*, Kinshasa, Ed. Sciences et Libertés.

Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

Loi organique n° 08/013 du 05 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province.

Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces

- Lukoki, Adèle, décembre 2006-janvier 2007, « BCECO : un partenaire officiel du gouvernement et des bailleurs de fonds » in *Monuc Magazine*, Volume V, n° 34-35.
- Nations Unies, Conseil de Sécurité, 23^e rapport du Secrétaire général sur la MONUC, S/2007/156, Distr. générale, 20 mars 2007.
- Ngyaluka, Martinez, 14 janvier 2008, « Qui sont les nouveaux mandataires publics ? » in *La Référence plus*, Edition nationale, 16^e année, n° 4168
- Ntumba, Luaba Lumu, 2005, *Droit constitutionnel général*, Kinshasa, Ed. Universitaires Africaines.
- Ordonnance n° 08/040 du 30 avril 2008 portant fixation du Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG), des allocations familiales et de la contre-valeur du logement.
- Perdrix, Philippe, 2006, « RDC, Le choix des urnes, la voie des armes » in *Jeune Afrique*, n° 2381 du 27 août au 2 septembre - 46^e année.
- Programme du Gouvernement du Premier ministre Antoine Gizenga Fundji (2007-2011), Kinshasa, février 2007.
- Sebahara, Pamphile, 13 mars 2006, « La réforme du secteur de la sécurité en RDC » disponible sur <http://www.grip.org/bdg/g4600.html> Consulté le 12 juin 2007.
- Radio Okapi, « Sud Kivu : intégration des groupes armés, 1 200 combattants enregistrés sur les 15.000 promis », disponible sur <http://www.radiookapi.net/index.php?i=53&a=23600>, consulté le 9 juin 2009
- Stern, Brigitte, novembre 2000, « Etats et souverainetés : la souveraineté de l'Etat face à la mondialisation » in *Qu'est-ce que la société*, volume 3, Paris, Ed. Odile Jacob.
- Tshitenge, Lubaku, du 18 au 24 juin 2006, « Menaces de tous ordres » in *Jeune Afrique*, n° 2371, 46^e année.
- Tshiyembe, Mwayila, 2005, *Le défi de l'armée républicaine en RDC*, Paris, L'Harmattan.
- Van Woudenberg, Anneke, 2008, « RDC : L'accord de paix n'a pas mis fin aux meurtres de civils », disponible sur <http://hrw.org/french/docs/2008/07/18/Congo19402.htm>, consulté le 21 juillet 2008
- Yuma, Fikirini, 2008, Figure conçue à partir des informations sur les budgets 2007 et 2008, AFP, le 3 janvier 2008, RDC : le président Kabila promulgue le budget 2008 Disponible sur <http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=16394>, consulté le 11 juin 2008.

6

La décentralisation territoriale et le développement des entités locales en République démocratique du Congo (RDC)

Jean-Pierre Lotoy Ilango Banga

Introduction

La constitution du 18 février 2006 consacre « la libre administration des provinces et des entités territoriales décentralisées, de leurs compétences et de leurs ressources » (article 123, point 1). Ces entités « sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux » (article 3, alinéa 1^{er}).

La constitution actuelle de la RDC pose le principe d'une large décentralisation. Cependant, le débat suscité par l'interprétation de l'article 175, en ce qui concerne la retenue à la source par les provinces des 40 pour cent des recettes à caractère national¹ relance la cacophonie toujours vive dans ce pays quant à la perception de la décentralisation, à sa portée exacte (théorique et pratique) et à son incidence sur le développement des entités locales.

D'une façon générale, l'on se pose la question de savoir pourquoi la décentralisation territoriale ? En RDC, on se demande pourquoi y revenir encore et toujours ? Le fait de la prévoir dans la constitution peut-il contribuer à la rendre un outil de développement à la base ?

En effet, lorsqu'on jette un coup d'œil rétrospectif sur l'organisation politico-administrative et la gestion des entités territoriales dans ce pays,² l'on se rend compte que, malgré l'échec de sa pratique, la décentralisation territoriale demeure une nécessité impérieuse pour ce

pays-continent (2 345 410 km²). Depuis les années 1980, la décentralisation comme politique publique n'a pas encore réussi à se constituer en outil privilégié pour le développement des entités locales. Pourtant, les aspirations populaires au partage (solidarité nationale) et à l'élargissement du cercle politique (démocratie, libres initiatives) n'ont pas encore trouvé un impact réel au niveau de l'arrière-pays. Dans ce contexte, on peut se demander comment peut-on développer les entités locales d'un pays si vaste dépourvu des capitaux productifs comme la RDC ?

La réponse est simple et renvoie à l'idée selon laquelle l'Etat a un rôle capital à jouer dans tout processus de développement national par le biais, en l'occurrence, de l'administration (territoriale), son épine dorsale.

En effet, de tous les maillons du pouvoir, la territoriale semble en constituer une sorte de centralité, au regard de son incidence directe sur le vécu quotidien de la population et des effets induits possibles de son action sur les autres secteurs de la vie sociale. La décentralisation constitue, pour ainsi dire, le mode de gestion le mieux indiqué pour les entités locales au regard des objectifs de reconstruction nationale (Epee et Otemikongo 1992:348). Car dans son apprentissage, la décentralisation revêt des aspects pratiques (politique, économique, juridique ou administratif et managérial) qui renferment une certaine dynamique de changement capable de transformer la société tout entière. Pour leur réalisation, les objectifs requièrent la présence des acteurs opérationnels, tant au niveau central que local, ayant « la culture de décentralisation » et pouvant agir en véritables agents de développement (Lotoy et Mukika 1989:86).

Cependant, malgré le partage des compétences établi par les textes légaux dans le domaine du développement,³ la pratique sociale en matière de décentralisation en RDC a montré que les entités locales y sont aux prises avec l'insuffisance des recettes entraînant ainsi des exactions et la malversation.⁴ Ce qui a empêché, empêche et empêchera encore pendant longtemps les entités décentralisées congolaises à prendre un élan nouveau pour leur auto-développement.

Dès lors, l'administration locale congolaise, étouffée dans son rôle d'initiateur des projets autofinancés et d'investisseur public, ne peut se contenter que de son rôle d'animateur et d'encadreur, rôle qu'elle peut jouer correctement. La mobilisation des masses laborieuses ou l'investissement-travail s'avère une nécessité impérieuse pour enrayer la pauvreté qui sévit dans les entités locales congolaises.

Pour étayer ce point de vue, il serait intéressant de clarifier le contenu des concepts-clefs dont nous nous servons en les contextualisant. Nous allons ainsi situer la décentralisation par rapport à ses aspects pratiques, concrets, avant de dire un mot sur le développement endogène des entités locales. Dans un deuxième temps, nous allons tenter d'appréhender les rapports qui existent ou peuvent exister entre la décentralisation et le développement endogène. Un troisième et dernier volet va saisir le rôle de la mobilisation des masses laborieuses dans le développement des entités locales congolaises. Une brève conclusion va suspendre cette étude.

Tentative de clarification conceptuelle

De l'époque coloniale à aujourd'hui, l'organisation politico-administrative de la RDC a subi des changements importants non seulement par rapport au découpage territorial, mais aussi et surtout en ce qui concerne les modes de gestion des entités locales (au moins quinze textes légaux).

Deux principaux modes de gestion des entités publiques (centralisation, décentralisation) sont à élucider avant de voir en quoi consiste la décentralisation et saisir l'essence du développement endogène.

Centralisation et décentralisation

La centralisation est l'exacte opposée de la décentralisation, même si en pratique, la psychologie des acteurs et leur style de commandement peuvent créer des similitudes entre les deux concepts.

La centralisation

Dans un système administratif centralisé, toutes les décisions ont pour origine l'Etat, seule personne juridique reconnue et habilitée à les prendre sur toute l'étendue du territoire national. Toutes ces décisions administratives relèvent ainsi de la compétence des organes centraux, donc du pouvoir central (Lusanga 1984:6).

La centralisation consacre la présence des services publics dont la gestion est assurée par l'Etat lui-même. Elle entraîne, au niveau de la territoriale, la présence des fonctionnaires qui gèrent les affaires des entités locales au nom et pour le compte du pouvoir central, soumis au pouvoir hiérarchique de ce dernier et dont ils reçoivent instructions, ordres impératifs ou injonctions (De Burlet cité par Lusanga 1984:480).

Un tel système administratif suppose que le pouvoir central peut adapter, du moins en théorie, son action à chaque partie du territoire national et à chaque unité de production.

Dans la pratique cependant, cela n'est pas toujours le cas : la centralisation engendre des frustrations au niveau des entités locales ou des services publics de l'Etat, par la stérilisation ou le blocage de leurs initiatives. Ainsi donc, ce système est presque toujours atténué d'une déconcentration. La déconcentration se situe donc à mi-chemin entre la centralisation et la décentralisation. Dans un système administratif centralisé, elle est l'attribution aux entités locales (organes locaux) de certaines prérogatives du pouvoir central (organes centraux) sans que ces entités soient dotées d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat.

Actuellement, la décentralisation est l'un des points de divergence entre le pouvoir central et les provinces.⁵ En effet, la décentralisation en RDC se prépare dans un contexte de post-conflit où s'affrontent deux logiques, l'une unitariste et l'autre fédéraliste. La logique unitariste, favorable à une décentralisation administrative classique, est convaincue que la sauvegarde de l'unité nationale passe par l'existence, en province, des entités déconcentrées soumises au pouvoir hiérarchique de l'autorité centrale (district, territoire, cité, poste d'encadrement administration) ou de l'autorité provinciale (quartier, rue, groupement, village). La logique fédéraliste, qui prône la régionalisation, entend faire de la province une entité *sui generis*, pour ne pas dire politique.

Comme on peut s'en apercevoir, dans un système administratif où la déconcentration est de mise, le pouvoir de décision est accordé « à une autorité désignée et, comme telle, soumise à révocation (...) pour de simples motifs d'opportunité » (Vié 1986:10). Bien plus, la déconcentration suppose, de la part du pouvoir central ou hiérarchique, un transfert des compétences et, à la fois, une capacité de coordination des activités sur l'ensemble du territoire. Souvent, il se crée des velléités de nature à provoquer la paralysie. C'est ainsi que la tendance générale est de remplacer la centralisation par la décentralisation.

La décentralisation

La décentralisation est un procédé qui consiste à confier la gestion des services publics (décentralisation technique ou par service) ou des entités territoriales (décentralisation territoriale) à des organismes ou des organes dépendant du pouvoir créateur, mais jouissant vis-à-vis de ce pouvoir central de l'autonomie de gestion (Buttgenbach cité par Lusanga 1984:8).

La décentralisation émerge donc du souci de personnalisation ou d'individualisation des intérêts devant stimuler et rentabiliser la productivité de services publics ou des entités locales, en vue de l'amélioration des conditions d'existence de la population concernée. Elle repose ainsi l'idée d'une gestion par les administrés des affaires qui les concernent le plus directement. En conséquence, la décentralisation devient un processus de responsabilisation qui nécessite beaucoup de volonté politique de la part du pouvoir central et de l'intelligence d'auto-actualisation en ce qui concerne les entités bénéficiaires.

La décentralisation territoriale implique que les entités territoriales décentralisées aient une personnalité juridique, des organes délibérants, un patrimoine propre et des autorités issues des élections. Son efficacité est fonction de la perception qu'on se fait mais aussi de la connaissance qu'on a de sa portée (pratique), pour éviter tout particularisme régional béat et toute atomisation inutile du pouvoir.

En quoi consiste la décentralisation territoriale ?

Comme nous l'avons dit, la décentralisation territoriale est un mode de gestion des entités locales qui consiste en une responsabilisation de celles-ci en ce qui concerne leur gestion quotidienne pour laquelle elles bénéficient d'une autonomie de décision.

De bonne heure, Vunduawe Te Pemako (1982:328-375) en avait dégagé les aspects pratiques pour saisir en quoi la décentralisation consistait sur les plans politique, économique et juridique.

Sur le plan politique, la décentralisation est le corollaire de la démocratie : elle favorise la formation du citoyen (électeur ou élu) par le jeu et les enjeux d'une élection, et lui permet de maîtriser les rouages du pouvoir et les astuces de la technique (la psychologie aussi) par le jeu d'essai-erreur au niveau le plus bas de la gestion des affaires publiques. La décentralisation territoriale est ainsi perçue comme une véritable école politique. Elle est en effet un facteur d'épanouissement de l'esprit civique et peut permettre, dans le chef des citoyens, l'émergence d'une conscience du pouvoir.

Sur le plan économique, décentraliser, c'est assurer un développement harmonieux et équilibré des provinces et autres entités territoriales décentralisées. Le droit de prendre l'initiative en matière de programmes et projets de développement économique, accordée aux entités locales, ouvre la voie au privilège des programmes ou projets locaux, donc à un développement national équilibré.⁶ La

décentralisation territoriale contribue ainsi à la promotion de la participation locale qui, elle, permet la mobilisation et la valorisation des ressources locales ainsi qu'une meilleure coordination des activités de développement (Yamba Yamba 2005:2).

Sur le plan juridique ou administratif, décentraliser, c'est transformer en centres d'impulsion les entités locales (provinces, villes, communes et secteurs) qui cessent d'être de simples circonscriptions politico-administratives pour devenir des personnes morales de droit public, avec tous les attributs de la personnalité juridique : ester en justice, exercer des prérogatives de puissance publique, prendre des décisions adaptées au besoin des administrés ou aux circonstances (Yamba Yamba 2005:2).

A ces trois aspects pratiques ou manifestations concrètes de la décentralisation, on peut ajouter un quatrième qui résulterait de sa pratique-même et revêtirait une coloration opérationnelle, managériale pour ainsi dire. Sous cet angle, décentraliser, c'est motiver. « En effet, le degré de responsabilisation d'un individu et la liberté d'action qui lui est laissée peuvent être à la base d'une prise de conscience capable de stimuler sa productivité » (Lotoy et Mukika 1989:481). Cela est vrai aussi pour une entité rendue autonome par le moyen de la décentralisation. Celle-ci constitue en effet un processus d'auto-identification des autorités locales élues aux objectifs de reconstruction au niveau local, motivées ainsi par le souci de leur réélection.

L'analyse des aspects pratiques de la décentralisation territoriale a pour mérite de relever le fait que, lorsque le recrutement (nomination ou élection) au sein du service territorial est réalisé en tenant compte du caractère incitateur de la responsabilisation des entités locales, l'administration territoriale va demeurer l'épine dorsale du développement national ou local dont il convient d'appréhender le contenu.⁷

A propos du développement endogène des entités locales

De nos jours, la littérature sur le développement a montré que la rationalité conceptuelle de ce terme est battue en brèche : les auteurs se rangent presque toujours dans un camp qui reflète le mieux leurs préoccupations souvent idéologiques. Depuis les années 1950, une vision économiciste et/ou humanitariste affronte une autre qui se voulait alternative.⁸

Pour l'essentiel, nous pouvons dire que le développement pour nos entités locales devrait être perçu comme un processus volontariste d'amélioration de la production des biens de consommation courante

ayant pour but l'accroissement du pouvoir d'achat et des conditions de vie de chaque citoyen. Il s'agit des conditions adéquates d'existence humaine (habitation convenable, alimentation nutritive, hygiénique et équilibrée, installations sanitaires assainies, infrastructures de communication praticables, habillement commode, degré élevé de participation politique et de conscience du pouvoir,...).⁹

Cette appréhension pratique et dynamique du développement met en évidence le fait que le service territorial a l'obligation de s'occuper de tous les problèmes qui se posent au niveau des entités locales.¹⁰

En ce qui concerne la RDC, il est important de souligner le fait que l'incapacité de la bourgeoisie nationale de résoudre des problèmes vitaux de son environnement, pour des raisons multiples (extraversion des structures économiques, fraude fiscale, esprit de cueillette, corruption,...) met l'Etat et les entités locales décentralisées devant l'obligation de prendre en main le relèvement des conditions de vie de leurs citoyens.

En effet, la consolidation de la classe hégémonique reste aléatoire, son nombre relativement petit et concentré dans les villes, son assiette économique fragile et dépendante des structures du capitalisme périphérique ; rongée par des contradictions, elle se complaît dans la consommation ostentatoire et accuse des carences dans la production effective des biens collectifs et des services publics.¹¹

Cependant, les carences et l'impuissance des initiatives privées ne peuvent recommander l'omniprésence de l'Etat ou sa toute-puissance faisant recours à des méthodes d'action autoritaires et répressives comme sous la colonisation belge. Nous pensons néanmoins que l'administration territoriale, s'appuyant sur l'esprit de décentralisation et de bonne gouvernance, peut constituer cette armature dont le développement local a besoin.

En effet, le développement est un phénomène polymorphe et concerne l'homme dans tous ses attributs, c'est-à-dire tout homme et tous les hommes pour la satisfaction de tous les besoins humains, économiques, politiques, culturels, sociaux et moraux (CEPAS 1991:3). A l'instar d'une plantule qui pousse des entrailles du sol local avant la photosynthèse, le développement économique et social souscrit au prescrit de l'endogénéité. Il est le produit d'un génie créateur autochtone et autonome.

Il s'agit donc d'un processus qui suppose, selon la perception de J.K. Galbraith (que nous partageons), « action, c'est-à-dire mouvement vers un résultat » (Galbraith 1964:14). « Une action pour le développement n'aura donc de chance de réussir que dans la mesure où la

population y participe activement, dans la mesure où le développement est « saisi en main » par la population elle-même » (Segers cité par Makombe 1984:33).

A cet égard, le développement des entités locales congolaises, pour être endogène, suppose une action de masse pour la masse et doit être menée dans le cadre de la décentralisation dont il reçoit, en osmose, des effets bénéfiques.¹² La décentralisation peut donc avoir des rapports étroits avec le développement endogène des entités locales.

La décentralisation et le développement endogène des entités locales

Comme nous venons de le dire, le développement endogène des entités locales en RDC est tributaire du succès de la décentralisation.¹³ Phénomène polymorphe, global et globalisant, le développement s'identifie à chaque secteur de la vie sociale (secteurs politique, économique, culturel...).

Dans les lignes qui suivent, nous allons essayer de saisir l'impact de la décentralisation sur le développement politique, économique et culturel avant de jeter un regard sur sa structure en RDC.

L'impact de la décentralisation sur le développement endogène

Suivant l'accent qui est mis sur l'un ou l'autre aspect pratique de la décentralisation, on peut donc enregistrer un développement sectoriel donné. Il va sans dire que l'apprentissage de la décentralisation en constitue le moteur, et que, de son succès ou de son échec dépendent l'émancipation matérielle ou la pauvreté des entités locales congolaises.

La décentralisation et le développement politique

Le développement politique est un processus d'évolution qui vise une plus grande participation de la population à la vie politique, une meilleure intégration nationale et la prise de décision par des organismes gouvernementaux de plus en plus spécialisés et décentralisés (Mulumbati 1980:185 ; 2006:485).

Le choix des dirigeants par la population et de ses représentants (élection), la possibilité qu'a la population d'émettre des critiques constructives à l'encontre de ses dirigeants (liberté d'expression, liberté de presse, ...) constituent le reflet de la participation politique. Tandis que l'intégration nationale réfère à l'insertion des différentes entités locales aux circuits économiques et la communication spirituelle, c'est-à-dire la disparition des inégalités criantes entre provinces, entre villes,

entre communes et entre secteurs ou chefferies.¹⁴ La prise de décision, elle, suppose le choix d'une alternative et l'application effective de celle-ci.

La « décentralisation-démocratie » nous met donc en présence des dirigeants ou technocrates qui connaissent mieux les réalités locales et qui peuvent mettre sur pied des programmes et projets réalistes et réalisables. Mais, depuis 1982 jusqu'à aujourd'hui, cela n'est pas encore une réalité dans les entités territoriales décentralisées : les hommes qui les animent ne sont pas toujours ceux que l'on attendait ; la majorité d'entre eux ne s'adaptent pas encore à la décentralisation

A ce sujet, les discussions ont toujours été houleuses parmi les « ténors » de la décentralisation : faudrait-il placer dans les entités locales des originaires, des technocrates ou des opérateurs politiques ? Sans chercher à engager une polémique là-dessus, nous pensons, pour notre part, qu'au nom du libre établissement garanti par la constitution (art. 30, al 1^{er}), le concept « d'originaire » est à redéfinir, et que le recours servile aux opérateurs politiques est à proscrire.¹⁵

L'apprentissage de la décentralisation, pour son succès, devrait requérir la présence des hommes et des femmes qui en ont la vocation, les qualités, la technique et la psychologie ; ce qui favoriserait des actions de nature à influencer sur le développement économique et social.

La décentralisation et le développement économique

Dans le cadre de la présente étude, le développement économique est perçu comme un processus d'amélioration des conditions de vie des individus en leur fournissant ou en leur permettant d'obtenir les biens et services dont ils ont besoin (Mulumbati 2006:190).¹⁶

La décentralisation ouvre la voie aux programmes et projets locaux ou d'intérêt local. Au nom de la lutte contre les déséquilibres et inégalités régionaux, elle permet le désenclavement et la mise en place de nouvelles infrastructures (bâtiments administratifs, réseaux postaux et téléphoniques, essaimage des universités...).

Il importe de souligner cependant que la décentralisation ne peut avoir un impact positif sur le développement économique que lorsque les acteurs opérationnels placés dans les entités provinciales et locales font usage d'imagination créatrice et de décision ; car le développement économique implique action concrète, donc du travail.

Il va sans dire que la création des conditions nécessaires à la formation de l'épargne locale (coopératives agricoles, d'éleveurs, de pêcheurs, d'épargne, notamment) devrait s'insérer dans le fil conducteur de tout processus de décentralisation visant le développement économique.

Ce qui devrait inciter l'autorité locale à œuvrer pour la promotion de la petite et moyenne industrie de transformation (huilerie, savonnerie, biscuiterie, menuiserie, cordonnerie, papeterie, ...), la production agricole et l'amélioration des voies de communication. C'est à ce prix seulement que le « Congo profond » cessera d'être un mouiroir pour devenir un véritable espace humanisé et socialisé susceptible d'attirer investisseurs et touristes.

La décentralisation et le développement culturel

L'élargissement du cercle politique (démocratisation de la vie politique) et le rapprochement des centres d'impulsion de la population devraient, à coup sûr, transformer le mode de vie des citoyens des entités locales à la fois sur le plan matériel, intellectuel, moral et spirituel. Cette transformation des comportements globaux grâce aux « effets de contagion » de la décentralisation crée des besoins nouveaux. C'est ainsi, par exemple, que la population va de plus en plus s'intéresser aux questions relatives à l'emploi, à la médecine communautaire, à la création de nouvelles écoles (ou sections), à l'alphabétisation des adultes, à la construction ou réfection des routes, etc.

Comme on peut s'en apercevoir, le développement concerne tous les secteurs de la vie sociale, lesquels vivent en perpétuelle interaction. Le développement, atteint dans un secteur donné (par exemple le développement économique), influe nécessairement sur celui des autres secteurs (politique, culturel, notamment).

En ce qui concerne l'impact de la décentralisation sur le développement des entités locales, la délimitation que nous venons de proposer n'obéit qu'à une exigence didactique, théorique. Dans les faits, l'apprentissage de la décentralisation territoriale influe simultanément sur les différents secteurs de la vie sociale. La centralité de la territoriale et la transversalité de la décentralisation en constituent deux atouts majeurs.

A cet égard, la décentralisation territoriale peut être considérée à juste titre comme un véritable programme de développement. Mais en dépit de son adoption dans notre pays, les entités locales congolaises se meurent par manque des moyens financiers. Deux raisons essentielles expliquent cette situation. Il s'agit de la gloutonnerie du pouvoir central ou de l'échelon supérieur (par exemple : dans la ville de Kinshasa, l'Hôtel de ville prend l'essentiel des recettes au détriment des communes, pourtant décentralisées elles aussi). Et, d'une façon générale, il s'agit aussi de la mauvaise gouvernance économique et financière : l'orthodoxie ne semble pas avoir conquis les administrateurs. Des pratiques centralisatrices cohabitent encore avec

la décentralisation territoriale (Isango 1988:94-95 ; Isango 1991:425-435 ; Ekili et Otemikongo 1990:69-84 ; et Epee Gambwa et Okotemikongo Mandefu 1992:348-349).

A ces causes qui relèvent du comportement des acteurs opérationnels s'ajoutent des causes structurelles qui, elles, ont été à la base de l'échec de la décentralisation de 1982 en RDC.

Structure de la décentralisation en RDC

Conformément à l'article 3 précité de la Constitution, outre la province, les entités territoriales suivantes sont décentralisées. Il s'agit de la ville, la commune et du secteur (ou chefferie). Cependant, la loi organique fixera leur composition, organisation et fonctionnement ainsi que leur rapport avec l'Etat (pouvoir de tutelle) et la province (pouvoir hiérarchique).

Au regard de la loi de 1982 et de ses modifications ultérieures, la RDC comprend 8374 entités territoriales dont 876 seulement (soit un peu plus de 10 pour cent) sont décentralisées comme l'indique le tableau ci-dessous.

Répartition des entités territoriales par province en 2007 (*)

N°	Province	Entités rurales				Entités urbaines				Total
		District	Territoire	Secteur (chefferie)	Groupement	Ville	Commune	Cité	Quartier	
1	Kinshasa (capitale)					1	24		344	369
2	Bandundu	3	18	78	888	2	7	18	153	1169
3	Bas-Congo	3	10	57	387	2	6	15	125	605
4	Equateur	5	24	82	139	3	7	25	182	467
5	Katanga	5	22	92	494	3	14	30	427	1087
6	Kasaï Oriental	3	16	79	698	2	8	18	184	1008
7	Kasaï Occidental	2	10	54	381	2	8	12	159	628
8	Maniema		7	33	321	1	3	7	28	400
9	Nord-Kivu		6	18	103	3	10	11	47	198
10	Sud-Kivu		8	23	214	1	3	6	57	312
11	Province Orientale	4	24	244	1629	1	5	22	199	2128
	Total	25	145	760	5254	21	95	168	1905	8373

Source : Etabli par nous sur la base des données tirées de Banyaku Luape et al. dans *Prospectus électoral : Estimations démographiques et documentation sur les modes de scrutin*, tome 2, Kinshasa, PUK, 2004:1-246.

(*) Exception faite des villages et rues ainsi que des postes d'encadrement administratif.

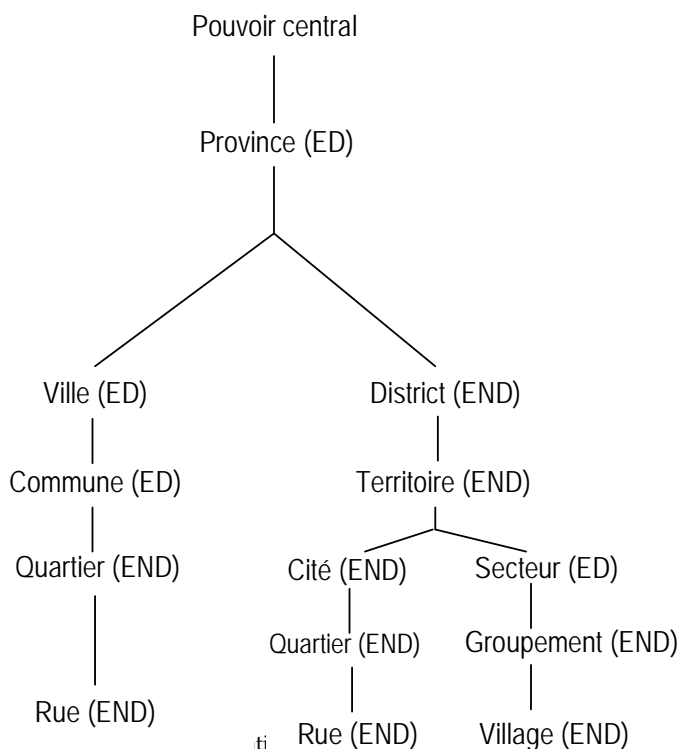
Par rapport à ce tableau, la décentralisation territoriale se présente ainsi sous forme d'une structure pleine de cassures : la province est autonome c'est-à-dire décentralisée ; sa subdivision, le district ne l'est pas ; le territoire, subdivision du district ne sera plus décentralisé ; le secteur (chefferie) est décentralisé pendant que les entités qui le composent, les groupements, ne le sont pas, encore moins les villages, leurs subdivisions. Au niveau des entités urbaines, la ville et ses subdivisions, les communes, sont décentralisées pendant que les quartiers et les rues ne le sont pas.

Lorsqu'on part verticalement de la province au village, on rencontre deux « bouchons centralisateurs », le district et le territoire. Le secteur, qui est décentralisé, se meut ainsi entre deux entités centralisées (le territoire et le groupement) où il existe des fonctionnaires dépendant du pouvoir central et/ou de la coutume.¹⁷ Ces entités (le district, le territoire et le groupement) risquaient, à la longue, de gêner la dynamique de la décentralisation, c'est-à-dire la reconstruction de la RDC à partir des entités locales. La Constitution vient d'élaguer le district en l'érigant en province à moyen terme. Tandis que le territoire est re-centralisé. Mais pour jouer quel rôle ?

Au niveau de la ville, l'influence exagérée des animateurs des institutions urbaines (exécutif et législatif) peut avoir une incidence négative sur le fonctionnement des institutions communales. Est-il rationnel de décentraliser en même temps la ville et la commune tout en maintenant le quartier sous le régime de la centralisation ? La figure ci-dessous qui présente cette structure de la décentralisation montre clairement que la décentralisation n'est pas une réalité à la base.

La toute prochaine loi sur la décentralisation (voir Constitution, art.2 al.5 et art.3 al.4) devra redéfinir les relations de tutelle, hiérarchiques et fonctionnelles, en vidant des entités comme la ville, le territoire, le groupement et le quartier de tout venin d'immobilisme ou celui du gaspillage des ressources et de la fragmentation des initiatives.

Figure : Structure de la décentralisation (*)



(*) ED =

N.B : La ville ses communes, quartiers et rues sont des entités urbaines. Tandis que le district, le secteur (la chefferie), le groupement et le village sont des entités rurales. La cité, ses quartiers et rues sont des entités urbano-rurales.

L'amélioration des conditions de vie de l'ensemble de la population congolaise sur toute l'étendue du territoire national passe ainsi par un bon apprentissage de la décentralisation, c'est-à-dire (au-delà de l'autonomie de gestion des entités locales) « la dissémination à travers tout le pays des administrations, des industries ou organismes » qui se trouvent jusque là concentrés à Kinshasa (la capitale) ou dans les provinces d'évacuation/d'entrée des produits (Katanga et Bas-Congo). La segmentation de certaines entreprises publiques « sous forme de filiales autonomes à implanter dans chaque province » serait une bonne stratégie, à l'instar de la décentralisation de la recherche scientifique prônée par Jacques Tshibwabwa.¹⁸ En effet, une bonne décentralisation s'accompagne toujours de la décentralisation des secteurs à disséminer dans les provinces, c'est-à-dire d'une certaine déconcentration.

Tout cela n'est pas encore une réalité. Ce qui fait que la décentralisation territoriale en RDC patauge encore et le développement de ses entités locales en pâtit. Il n'est plus nécessaire de rappeler que lorsque le processus de décentralisation tourne en rond (ou pas du tout), comme c'est le cas dans ce pays, au lieu du développement, c'est la stagnation, voire la régression, qui envahit ces entités locales. Pour ce faire, l'initiation à la mobilisation (économique) devrait requérir l'urgence.

L'impératif de la mobilisation des masses laborieuses

Comme nous l'avons dit précédemment, le développement endogène implique une action de masse pour la masse. Il est donc question d'amener la population à pourvoir, par sa propre action, à ses besoins essentiels tout en contribuant au développement de sa communauté. Il s'agit en fait pour l'administration territoriale d'inciter la population à participer non seulement aux activités politiques (par exemple : les élections) mais aussi à la réalisation des programmes ou projets locaux arrêtés.

En effet, la mobilisation de masses laborieuses demeure, à bien d'égards, « un excellent moyen d'aborder les problèmes de développement économique et social, étant donné que la solidarité internationale est affublée d'objectifs économiques et expansionnistes ».¹⁹ Par conséquent, seul l'effort scientifique, inventif et productif des congolais en priorité peut permettre de panser les plaies du pillage et de reconstruire les infrastructures détruites par la belligérance.

La mobilisation populaire s'impose ainsi comme une stratégie pouvant stimuler la croissance à partir des entités locales, tout en améliorant la qualité de vie dans le milieu rural. Cependant, la nature des objectifs de l'Etat, ou parfois ceux de l'autorité de tutelle (pouvoir central), peut anéantir ou pervertir les objectifs et l'efficacité de la mobilisation. Le cursus historique de la RDC laisse entrevoir le fait que l'efficacité de la mobilisation des masses laborieuses (entant que stratégie d'auto-prise en charge) et sa nature sont intimement liées à la nature du pouvoir d'Etat.

La mobilisation des masses laborieuses à l'époque coloniale

D'une façon générale, la colonisation devait se financer par des ressources générées par les colonies (Olukoshi 2007). En ce qui concerne la colonisation belge, le principe de l'union personnelle (Etat Indépendant du Congo : 1885-1908) et celui de l'autonomie budgétaire

consacré par la charte coloniale (Congo-Belge:1908-1960) ont constitué le fondement juridique du recours au potentiel productif de la population. Tous les Hommes Adultes Valides (HAV) étaient ainsi astreints à des prestations annuelles individuelles et au paiement de l'impôt en numéraire.

Le système de prélèvement sur l'effort productif des populations (rurales) était tellement efficace que les investissements publics fussent presque entièrement financés par le moyen du recours au potentiel productif de la population et aux ressources de la colonie. Ainsi donc, la récolte du caoutchouc rouge et du copal fossile, les cultures obligatoires et l'effort de guerre (notamment) ont permis à la Belgique de faire face à la grande crise économique des années 1929-1930 et de sortir de la Deuxième Guerre Mondiale presque sans dette.²⁰

Le secret de ce succès est sans nul doute lié aux objectifs d'une colonie d'exploitation ouverte aux investissements directs étrangers bien sûrs mais surtout soutenue par un système administratif de proximité et travaillant suivant la logique d'une économie extravertie. Ce qui explique le fait que l'intensification de la production se soit toujours organisée au détriment des producteurs.

Pendant la colonisation belge, le développement économique du Congo a été essentiellement l'œuvre des masses laborieuses autochtones grâce à la mobilisation de leur potentiel productif pour des fins étatiques.²¹ Que va-t-il se passer après la colonisation belge ?

La mobilisation des masses laborieuses après l'indépendance

Le recours au potentiel productif de la population pendant la colonisation n'a pu améliorer les conditions de vie des masses congolaises. Vers les années 1945, le colonisateur belge tenta en vain d'y remédier par la création du fonds du bien-être indigène.

Cependant après l'indépendance, l'engouement des Congolais vers les activités politiques n'a pas permis une actualisation conséquente du recours au potentiel productif de la population. C'est ainsi qu'au lendemain du 30 juin 1960, l'indépendance ayant pris une connotation péjorative, l'idée de recourir à l'effort productif des autochtones était tout simplement contraire à la notion de « liberté », comprise par les congolais comme leur libération de « toute forme d'exploitation ». D'ailleurs, une aire populaire exprime mieux cette contradiction lorsqu'on chante en chœur : « Nous voulons être pauvres dans la liberté. Nous refusons d'être riches dans la servitude », tout en oubliant qu'en réalité, il n'y a point de liberté dans la pauvreté.

Comme on peut le remarquer, dès le 30 juin 1960, le jour de son accession à sa souveraineté, le Congo tourna le dos au travail productif. La mobilisation populaire s'organisa ainsi autour des objectifs essentiellement politiques (élection, rébellion, délation). La nécessité de consolidation du pouvoir qui s'observera à partir de 1966 déclencha le processus de sa personnalisation et de sa concentration entre les mains d'une oligarchie friande de prestiges et d'honneurs.

C'est ainsi que malgré les vœux pieux qui appelaient les Congolais de « retourner à la terre », la mobilisation sous l'impulsion du monolithisme revêtra son auréole politique. Les Congolais seront donc conviés à chanter et à danser (à peu près comme la cigale) pour la gloire du guide éclairé et de ses acolytes. Ainsi donc, l'animation politique va se hisser au rang d'une technologie à exporter et supplanter l'animation agricole.

Pendant plus de quatre décennies, les Congolais en sont encore là. Plongés dans l'attentisme, ils continuent encore à prendre abusivement potentialités pour richesses et à se méfier du travail productif au profit du courtage et de l'évangile de prospérité. Le pays tend à tourner en rond et l'histoire semble se répéter. Ce qui rend toujours actuelle la pertinence de ce constat de Elikia Mbokolo :

Au Zaïre, la crise politique et économique commença dès l'indépendance et ne devait connaître que de brefs répit... De 1960 à 1965, elle fut dominée par la lutte entre les deux tendances radicale et modérée du mouvement national pour s'assurer le contrôle exclusif du pouvoir : sur cette contradiction majeure, sont venus se greffer, pour en aggraver les effets, de nombreux antagonismes tels que les clivages ethniques, la compétition entre les grandes puissances, les désaccords au sein même de chacune des tendances (Mbokolo 1980:156-157).

Il va sans dire que la transition dite démocratique, avec des alliances qui se faisaient et se défaisaient, est restée pour l'histoire une réplique incontestable des années 1960. Le souci du contrôle exclusif du pouvoir a toujours fait oublier à la classe politique congolaise la misère du peuple en refusant à l'inciter à une auto-actualisation en vue de son mieux-être. D'ailleurs, l'une des causes de l'échec des programmes et projets de développement initiés par les instances gouvernementales reste le manque d'adhésion de la population. Le lien entre les gouvernants et les gouvernés étant faible, la participation de ceux-ci demeure timide.²²

Les choses étant telles que nous venons de le voir, que faire pour amener l'homme congolais à s'auto-actualiser, à puiser dans son environnement et par sa propre action ce dont il a besoin, c'est-à-dire à contribuer au développement national et à même temps à améliorer ses conditions d'existence ?

La mobilisation des masses laborieuses comme stratégie de développement endogène

Sous son aspect technique, la mobilisation des masses laborieuses est une stratégie efficace pouvant permettre l'augmentation de la production et l'amélioration des conditions d'existence humaine. Elle donne ainsi un pouvoir d'achat aux populations concernées.

A l'époque coloniale, à cause de son insertion dans le système colonial, la mobilisation de l'effort productif de la population s'était organisée conformément à la logique prédatrice.²³ Par contre, après l'indépendance, les objectifs économiques seront étouffés au profit des objectifs politiques. D'où l'importance accordée à la mobilisation politique et la précarité qui cohabite avec la population.

A ce stade, nous pouvons nous demander s'il est possible aujourd'hui de s'inspirer de la technique de mobilisation coloniale en vue d'une relance endogène de l'économie congolaise. Comment peut-on y parvenir?

Deux conditions essentielles peuvent garantir la capitalisation de la mobilisation coloniale. Il s'agit de la connaissance des techniques d'application de cette mobilisation et d'une réelle volonté politique qui mettent l'économie nationale au service du congolais. Désormais, il ne s'agira plus d'utiliser des méthodes autoritaires de l'époque coloniale mais des méthodes persuasives et incitatives, pour amener la population à contribuer massivement et positivement à l'effort de développement national ou local.

L'administration locale devra donc concentrer ses efforts sur l'animation agricole, sanitaire et coopérative, pour asseoir une éducation de masse appropriée. En tant que partenaires privilégiés du développement endogène, les partis politiques ont une grande part de responsabilité à ce niveau. En se sentant concernés par cette nouvelle vision de l'administration territoriale, ils devront initier ou former leurs cadres à ce type de gestion pour ne proposer aux suffrages populaires que les meilleurs d'entre eux. Aussi, le recrutement au sein du service territorial devrait-il tenir compte des critères de compétence et d'esprit d'initiatives, et prévoir la formation permanente du personnel tout au long de la carrière. Ce qui pourrait donner à ce personnel des aptitudes à la coordination ou à la collaboration, à l'analyse des besoins et des ressources du milieu, à la conception et à la gestion des projets locaux de développement et à inciter la population à y participer massivement ainsi qu'à pourvoir, par sa propre action, à ses besoins essentiels (Bulu Bobina 1984:27-28).

Dans les entités locales congolaises, la mobilisation devrait s'entendre comme la mise au travail des forces productives (paysans adultes valides) en vue d'une plus grande productivité ayant pour effet la réalisation d'objectifs d'intérêt commun et l'amélioration de leurs conditions d'existence.

Sous la colonisation belge, le recours au potentiel productif de la population ou la mobilisation des masses laborieuses avait permis au colonisateur de maîtriser l'instabilité économique des années 1929-1930, de faire face aux « dégâts économiques » provoqués par la Deuxième Guerre Mondiale (effort de guerre) et de hisser le Congo-Belge au rang de puissance économique en Afrique noire.²⁴

La mobilisation économique, pour servir d'outil au programme de décentralisation en vue de l'émancipation matérielle des entités locales congolaises, doit être une préoccupation permanente, une opération continue et avoir des objectifs globaux précis. Car la participation active et effective de la population aux programmes et projets de développement arrêtés est une condition essentielle pour le succès de ceux-ci. C'est cette participation en effet qui peut donner au développement atteint ou à atteindre son caractère endogène.

Conclusion

L'option levée par le constituant congolais en faveur de la décentralisation renvoie à l'idée du choix politique opéré en faveur d'une stratégie de développement de la RDC à partir des entités locales. Cela suppose une prise de conscience effective dans le chef du pouvoir central qui devrait se départir de tout esprit centralisateur ou de complaisance. En effet, « les solutions aux problèmes ne peuvent être commandées (centralisation). Elles doivent être découvertes, trouvées sur base de l'imagination, de l'expérimentation et de la critique, sur base de la décentralisation ».²⁵

Pour que le développement de la RDC se réalise à partir des entités territoriales décentralisées, il faudra que des préoccupations de production économique et de bien-être social soient intériorisées par les pouvoirs publics au niveau central et au niveau local. La reconversion des mentalités, à tous ces niveaux, devrait demeurer le cheval de bataille des acteurs concernés dans le processus de décentralisation. Sinon, au lieu d'intensifier la production économique, la décentralisation et l'autonomie des entités locales vont intensifier des conflits de tout genre et la stagnation. Mettre l'économie au service du peuple en laissant l'autonomie et l'autochtonie aux initiatives des entités territoriales décentralisées, malgré le rayonnement et le prestige que cela peut

susciter en faveur des autorités provinciales ou locales, serait une preuve éloquente d'une volonté politique manifeste de la part du pouvoir central. Le Congo post-conflit en a besoin pour sa reconstruction effective et durable.

Notes

1. La semaine du 4 au 9 juin 2007, une conférence avait réuni le Ministre de l'intérieur d'une part et d'autre part les gouverneurs et présidents des assemblées provinciales, au Grand Hôtel Kinshasa, pour débattre des modalités pratiques sur la matérialisation de la retenue à la source des 40 pour cent des recettes. La question commençait à prendre des allures d'un enjeu. C'est ainsi qu'une autre réunion a regroupé, sous la direction du Chef de l'Etat, les mêmes acteurs, fin-août, et décider de n'appliquer cette disposition constitutionnelle qu'au cours de l'exercice budgétaire 2008. En attendant, les provinces vont continuer à bénéficier de 20 pour cent des recettes à rétrocéder par le ministre des finances du gouvernement central. Au fond, il s'agit de la confrontation entre deux logiques divergentes comme cela est apparu au Forum national sur la décentralisation (3-5 octobre 2007). Le pouvoir central est favorable à une décentralisation classique, donc administrative. Tandis que l'Opposition et les Gouverneurs de Province veulent d'une décentralisation politique, donc une régionalisation.
2. Lire notamment Léon De Saint Moulin, « Histoire de l'organisation administrative du Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 224, avril 1988, pp.197-221. Muyer Oyong, *Impératif du développement et réforme de l'administration locale au Zaïre*, Kinshasa, PUZ, 1986. Kanyinda Lusanga, « La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie et des faits », in *Les Cahiers du CEDAF*, n° 2, avril 1984:1-100.
3. La loi n° 82/006 du 25 février 1982 (en dépit de ses modifications ultérieures en décembre 1995, juillet 1998 et en septembre 2001) a consacré le partage des compétences en matière de développement entre le pouvoir central et les entités décentralisées. On peut lire à ce sujet : Birangamoya Makombe, « Décentralisation et développement au Zaïre : La répartition des compétences en matière de développement », in *Zaïre-Afrique*, n° 181, janvier 1984:34-40 ; Bulu-Bobina Bogila, « Formation et décentralisation territoriale : Regard sur un aspect du développement rural au Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 187, septembre 1984:395-396 ; Epee Gambwa et Otemikongo Mandefu, art. cit., pp. 347-356 ou Norbert Yamba-Yamba Shuku, *Les dynamiques de la décentralisation en RDC*, Kinshasa, inédit, 2005:5-18.
4. Plus ou moins dix mesures d'application (lois) doivent être prises pour matérialiser la décentralisation territoriale prônée par la nouvelle constitution de la République. Mais tout se passe comme si l'on avait trop de temps. Le risque de tomber dans les travers décriés du monolithisme est grand. Pour

s'en faire une idée, on peut lire : Ekili Tabu et OTemikongo Mandefu, « La décentralisation administrative et les finances publiques zaïroises (cas de la région du Haut-Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 242, février 1990:69-70, 72-74, 76-80 ; Isango Idi Wanzila, « La décentralisation administrative pour le développement : quelques écueils à éviter », in *Zaïre-Afrique*, n° 222, février 1988:85-97 et Idem, « Décentralisation territoriale et pratiques centralisatrices au Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 258, octobre 1991:421-435.

5. Voir Rapport général du Forum national sur la décentralisation, inédit, Kinshasa, octobre 2007:13.
6. Il est d'ailleurs prévu à cet effet une caisse nationale de péréquation destinée à « financer des projets et programmes d'investissement public, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les autres entités territoriales décentralisées (cfr Article 181 de la constitution du 18 février 2006). L'article 3 de cette même constitution consacre l'autonomie de gestion des ressources de ces entités.
7. Au sujet du rôle déterminant de l'administration publique en général et territoriale en particulier dans le développement socio-économique national ou local, MM Wembi et Bibombe soulignent le fait que « tout programme de développement économique et social qui ne tient pas compte de l'administration comme moyen pouvant assurer au départ plus de la moitié de son succès est voué à l'échec... », cité par Bulu-Bibina Bogila, in (Lotoy Ilango-Banga et Mukika Ebiemar 2005:399).
8. A ce sujet, on peut lire avec profit : Banyaku Luape, « Le développement économique : sa rationalité conceptuelle et les modèles théoriques du processus cumulatif et progressif », in *Cahiers Zaïrois d'Etudes Politiques et Sociales* n° 4, mars 1984, pp. 33 et suivantes. On peut lire aussi Jean-Philippe Peemans, *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*, Paris/Bruxelles, l'Harmattan/ Academia Bruylaut, 2002:19-22.
9. Cette définition s'inspire de Banyaku Luape dans La problématique de l'intégration régionale en Afrique : Les objections sur la validité des théories courantes d'intégration régionale et les considérations empiriques sur la situation des Etats membres de la CPGL (Burundi-Rwanda-Zaïre), Thèse de doctorat en Relations Internationales, Lubumbashi, inédit, Université de Lubumbashi, 1982:111 et suivantes.
10. Une lecture croisée des articles 3, 196, 201, 203 et 206 de la Constitution congolaise indiquerait l'étendue des lourdes responsabilités qui pèsent désormais sur les provinces et les entités locales en matière de développement.
11. Au sujet de l'incapacité du capitalisme d'opérer dans les PVD, on peut lire : Lobho Lwa Djugudjugu, « Le devenir de la pensée sociologique dans le Tiers-Monde », CIEDOP, *Discussion Paper*, n° 002188, Université de Kinshasa, 1988, pp. 14-17. En ce qui concerne l'impuissance de la bourgeoisie nationale, on peut lire ILUNGA Kabongo, « Interdisciplinarité et politique : pour une

science politique africaine du temps présent », in *Cahiers Economiques et Sociaux*, vol. XVIII, n° 2, juin 1980, p. 173.

12. La participation et de l'administration territoriale et de la population constitue la condition sine qua non du succès de tout programme ou projet de développement, même privé. Lire : F. Lambinet, 1984 « projets de développement et administration locale au Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 181, op. cit., pp. 28-30.
13. A bien des égards, la stagnation ou la régression actuellement observée dans l'arrière-pays et communes de la capitale congolaise (Kinshasa) serait due à une « mal-décentralisation ».
14. Ces inégalités, dans le contexte congolais, peuvent être éliminées en dotant toutes les provinces et entités territoriales locales des infrastructures de base nécessaires (routes, aérodromes, réseaux électriques, service d'hydraulique rurale, hôpitaux, réseaux téléphoniques...). L'étude de faisabilité des cinq chantiers prioritaires du président de la république et leur planification devront s'y atteler, en vue de faciliter la tâche à la caisse nationale de péréquation à naître (Art. 181 de la Constitution).
15. Cela est possible au moment de l'endossement des candidatures par les partis ou regroupements politiques lors des élections provinciales et locales.
16. Dans ce sens, le développement économique serait considéré comme une croissance bonne et désirable par une population déterminée à un moment donné de son histoire.
17. C'est le lieu de revisiter la problématique de la présence des entités et des autorités régies ou auréolées par la coutume. La population reste, certes, attachée aux groupes primaires mais son attachement ou soutien à l'autorité traditionnelle n'est plus exclusif ni spontané. Lire : Lotoy Ilango-Banga, 1995 «Le pouvoir traditionnel au Zaïre : Hier et aujourd'hui », in *Bohambi*, n° 5 , mars, pp. 4-7.
18. Lire à ce propos Omombo Omana, 2007, « Comment financer la décentralisation ? », in *La Référence Plus*, n° 4072 du 6 septembre, p.2. En ce qui concerne la décentralisation de la recherche scientifique, lire Tshibwabwa Kuditshini, J., « Mondialisation et développement démocratique : Vers la relégitimation du rôle du secteur public en Afrique », in Conférence Guy Mhone sur « Les réformes du secteur public en Afrique : Retrospective et perspectives », Document de travail, Zomba, CODESRIA 2007:33-36.
19. Lire Lotoy Ilango Banga et Ingange Ikyo, « Contribution des chefs coutumiers au développement socio-économique de l'hinterland Tumba-maindombe », in *Mouvements et Enjeux Sociaux*, n° 18, juillet-août 2004:43. Dans le même ordre d'idées, Hubert Ntumba Lukunga s'est insurgé contre ses objectifs capitalistiques qui font venir en RDC « des capitaux-éperviers » et « des fonds-vautours », sans presque aucune opportunité d'effets induits développeurs, lors de sa communication le 22 août 2007 à Zomba sur « Les réformes de

l'administration et privatisation des entreprises publiques en RDC : bilan pour les alternatives (1980-2007) ».

20. En 1885-1908, les impôts directs (impôt indigène et impôt sur le revenu) constituaient, à eux seuls, près de 50 pour cent des recettes ordinaires. Lire à ce sujet : Leclercq, H., 1965, « Un mode de mobilisation des ressources : le système fiscal. Le cas du Congo pendant la période coloniale », in *Cahiers Economiques et Sociaux*, Vol. III, n° 2, juin 1, pp.106-108.
21. Tout un arsenal juridique avait assuré l'encadrement du recours au potentiel productif de la population sous l'œil vigilant des « agents de brousse » : décret du 18 novembre 1903, décret de 1908 sur l'impôt en numéraire, décret du 20 février 1917 sur les cultures obligatoires, décret du 5 décembre 1933 sur le travail forcé qui a été renforcé en 1942 pour l'effort de guerre.
22. Pour plus de détails, lire Lofembe Benkenya, 2006, « Les exigences du développement de la RDC. Essai de sociologie du développement », in *Les sciences sociales face à la lutte contre la pauvreté en RDC, Actes des troisièmes journées scientifiques de la Faculté des Sciences sociales de l'université de Kinshasa*, Kinshasa, inédit, pp.123-134.
23. Pour s'en convaincre, on peut lire J. Kankwenda Mbaya, 2005, *L'économie politique de la pénétration au Congo Kinshasa. Des origines à nos jours (1885-2003)*, Kinshasa-Montréal-Washington, ICREDES, pp. 8, 19-36.
24. En 1957-1960, ce pays était au même niveau, sur le plan économique, que la Corée du Sud, l'Afrique du Sud et le Canada. Aujourd'hui, le Canada fait partie du G.8 ; la Corée du Sud et l'Afrique du Sud sont des pays émergents. La RD Congo, plongée par ses ressortissants dans des activités de « jouissance et d'autodestruction », se meurt et expérimente la régression que seuls le travail productif et la mobilisation de tous peuvent juguler.
25. Lire : Lotoy Ilango-Banga et Mukika Ebiemar qui s'inspirent de Martin Land AU, in art. cit., p. 490.

Bibliographie

- Banyaku, L. et al. , 2004, *Prospectus électoral : estimations démographiques et documentation sur les modes de scrutin, tome 2*, Kinshasa, PUK.
- Banyaku, L., 1984, « Le développement économique : sa rationalité conceptuelle et les modèles théoriques du processus cumulatif et progressif », in *Cahiers Zaïrois d'Etudes Politiques et Sociales* n° 4, mars.
- Banyaku, L., 1982, *La problématique de l'intégration régionale en Afrique : les objections sur la validité des théories courantes d'intégration régionale et les considérations empiriques sur la situation des Etats membres de la CPGL (Burundi-Rwanda-Zaïre)*, Thèse de doctorat en Relations Internationales, Lubumbashi, inédit, Université de Lubumbashi.

- Birangamoya, Makombe, 1984, « Décentralisation et développement au Zaïre : la répartition des compétences en matière de développement », in *Zaïre-Afrique*, n° 181.
- Bulu-Bobina, B., 1984, « Formation et décentralisation territoriale : regard sur un aspect du développement rural au Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 187, septembre.
- De Saint Moulin, L., 1988, « Histoire de l'organisation administrative du Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 224, avril.
- Ekili, T., et Otemikongo M., 1990, « La décentralisation administrative et les finances publiques zaïroises (cas de la région du Haut-Zaïre) », in *Zaïre-Afrique*, n° 242, février.
- Mbokolo, E., 1980, *L'Afrique au XXe siècle : le continent convoité*, Paris-Montréal, Etude vivante.
- Epee, G., et Otemikongo M., 1992, « Entités territoriales décentralisées et financement public du développement local au Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 266, juin-juillet-août.
- Galbraith, J. K., 1964, *Les conditions du développement économique*, Paris, Nouveaux Horizons.
- Ilunga, K., 1980, « Interdisciplinarité et politique : pour une science politique africaine du temps présent », in *Cahiers Economiques et Sociaux*, vol. XVIII, n° 2, juin.
- Isango, I.W., 1991, « Décentralisation territoriale et pratiques centralisatrices au Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 258, octobre, pp. 421-435.
- Isango, I.W., 1988, « La décentralisation administrative pour le développement : quelques écueils à éviter », in *Zaïre-Afrique*, n° 222, février, pp. 85- ISANGO
- Kankwenda, M., 2005, *L'économie politique de la prédation au Congo Kinshasa. Des origines à nos jours (1885-2003)*, Kinshasa-Montréal-Washington, ICREDES.
- Kanyinda, L., « La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie et des faits », in *Les Cahiers du CEDAF*, n° 2, avril 1984.
- Lambinet, F., 1984, « Projets de développement et administration locale au Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 181.
- Leclercq, H., 1965, « Un mode de mobilisation des ressources : le système fiscal. Le cas du Congo pendant la période coloniale », in *Cahiers Economiques et Sociaux*, Vol. III, n° 2, juin.
- Lobho, L.D., 1988, « Le devenir de la pensée sociologique dans le Tiers-Monde », *CIEDOP, Discussion Paper*, n° 002/88, Université de Kinshasa.
- Lofembe, B., 2006, « Les exigences du développement de la RDC. Essai de sociologie du développement », in *Les sciences sociales face à la lutte contre la pauvreté en RDC*, Actes des troisièmes journées scientifiques de la Faculté des Sciences Sociales de l'Université de Kinshasa, Kinshasa, inédit.

- Lotoy, I.-B. et Ingange, I., 2004, « Contribution des chefs coutumiers au développement socio-économique de l'hinterland Tumba-maindombe », in *Mouvements et Enjeux Sociaux*, n° 18, juillet-août.
- Lotoy, I.-B. et Mukika, E., 1989, « Pour un nouveau type d'homme adapté à la décentralisation. Contribution à l'analyse de l'efficacité de la territoriale au Zaïre », in *Zaïre-Afrique*, n° 239, novembre.
- Lotoy, I.-B., 1995, « Le pouvoir traditionnel au Zaïre : Hier et aujourd'hui », in *Bohambi*, n° 5.
- Mulumbati, N., 2006, *Introduction à la science politique*, 2^e édition, Lubumbashi, Ed. Africa.
- Mulumbati, N., 1980, *Manuel de sociologie générale*, Lubumbashi, Ed. Africa.
- Muyer, O., 1986, *Impératif du développement et réforme de l'administration locale au Zaïre*, Kinshasa, PUZ.
- Omombo, O., 2007, « Comment financer la décentralisation ? », in *La Référence Plus*, n° 4072 du 6 septembre.
- Peemans, J.-P., 2002, *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*, Paris/Bruxelles, l'Harmattan/Academia Bruylaut.
- Tshibwabwa K., 2007, « Mondialisation et développement démocratique : Vers la relégitimation du rôle du secteur public en Afrique », in Conférence Guy Mhone sur « Les réformes du secteur public en Afrique : Rétrospective et perspectives », Document de travail, Zomba, CODESRIA.
- Vie, J.-E., 1986, *Les sept plaies de la décentralisation*, Paris, Economica.
- Vunduawe, T.P., 1982, « La décentralisation territoriale des responsabilités au Zaïre. Pourquoi et comment ? II. La nouvelle organisation territoriale, politique et administrative du Zaïre : ses motivations et sa portée exacte », in *Zaïre-Afrique*, n° 166, juin-juillet-août.
- Yamba Yamba, S., 2005, *Les dynamiques de la décentralisation en RDC*, Kinshasa, inédit.

7

Mondialisation et développement démocratique : vers la re-légitimation du rôle du secteur public de la recherche scientifique et technique en Afrique

Jacques Tshibwabwa Kuditshini

Introduction

Senghor disait que la culture est au commencement et à la fin de tout processus de développement. Il ne nous paraît pas aujourd'hui mal venu de compléter ce savant en affirmant qu'à l'ère de la mondialisation hégémonique, la recherche scientifique et technique, conçue et inscrite dans la mouvance autonomiste de chaque culture, est au commencement et à la fin de tout processus de développement démocratique libérateur.

Néanmoins, la dynamique actuelle de la mondialisation et les prescriptions consécutives aux agendas cachés des forces de la globalisation montrent que l'Etat doit être placé au cœur de toutes les transactions relatives à la promotion de la recherche si l'on veut que celle-ci devienne un instrument réel de développement des sociétés africaines. Nous formulons et soutenons donc l'hypothèse de la primauté et de la prééminence de la réforme du secteur public de la recherche sur les autres formes de réformes souvent imposées aux pays africains et concernant des secteurs tels que les entreprises publiques, les mines, les forêts, la décentralisation territoriale, etc., présentés comme productifs et rentables au détriment du secteur public de la recherche qui constitue pourtant une force motrice pour tout pays qui veut se développer démocratiquement.

Il s'agit également de soutenir l'hypothèse de la redynamisation du secteur public de la recherche scientifique et technique (ou technologique) contre celle du marché qui, non seulement plaide en faveur du retrait de l'Etat des activités de la recherche, mais privatise également celle-ci en la plaçant de manière à peine voilée sous le contrôle des organismes internationaux tels que le PNUD, le FNUAP, l'OMS, l'UNICEF, le Fonds monétaire international (FMI) ou encore la Banque mondiale.

Ce paradoxe qui consiste pour les « globaliseurs » ci-dessus évoqués à sous-valoriser la recherche scientifique et technique publique des pays en développement par une panoplie de conditionnalités dont le point de chute est souvent l'abandon par les Etats des institutions publiques nationales ou locales de recherche, et à survaloriser en même temps la recherche dans les pays en développement par une politique de « consultance » qui positionne au premier rang des « chercheurs individuels » opérant dans le sillage des « termes de référence de recherche » conçus par et pour les besoins des occidentaux, est un analyseur qui permet de mieux appréhender les non-dits du discours sur les réformes du secteur public imposées souvent aux pays en développement.

Opposer à ce paradigme un autre discours contraire qui réhabilite le secteur public de la recherche scientifique et technique et fonde l'espoir du développement sur sa dynamique, c'est couper l'herbe sous les pieds de la mondialisation qui n'a été rendue globale que grâce au développement de la techno-science et de la recherche scientifique. Telle nous paraît donc être la voie à suivre pour s'approprier la mondialisation et se servir de sa principale force motrice – la recherche – pour développer les sociétés africaines et promouvoir la démocratie. Si, en effet, le développement est une voie vers la démocratie, celle-ci n'est donc pas possible sans une activité scientifique de recherche.

La présente réflexion est valable pour tous les pays africains et ceux du tiers monde ; mais nous avons estimé utile de la rendre concrète en l'opérationnalisant à partir des processus sociaux en cours en République démocratique du Congo (RDC) dont nous disposons des données empiriques qui nous permettront d'analyser les deux hypothèses retenues ci-dessus. Aussi, avons-nous divisé ce papier en quatre points essentiels.

Le premier point essaie de revisiter quelques réformes proposées par le FMI et la Banque mondiale dans des secteurs dits productifs mais qui n'ont débouché que sur des graves échecs tout en consolidant

le pouvoir des institutions précitées ; le deuxième fait état de la situation actuelle de détérioration du secteur public de la recherche et en détermine les causes, le troisième montre comment le développement démocratique et la recherche scientifique et technique qui en constitue la source sont en proie à une mondialisation hégémonique rendue globale par le développement de la techno-science occidentale soutenue par des pouvoirs publics occidentaux, mais lesquels combattent de manière subtile les secteurs publics de la recherche scientifique et technique des pays en développement par une internationalisation des politiques publiques dominatrices, et le dernier point essaie de proposer quelques alternatives pour une refondation du secteur public de la recherche scientifique et technique.

C'est donc par une conclusion que nous mettons fin à cette dissertation.

Les non-dits du discours occidental sur la réforme du secteur public en RDC : tropicalisation et échecs des politiques publiques internationales

D'après un Rapport de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, UNRISD en sigle (2000:80), les réformes du secteur public dans le monde ont quatre objectifs principaux. Les institutions internationales attachent une importance primordiale à la réforme budgétaire et à un management rigoureux. Elles ont été moins attentives au renforcement des capacités et au contrôle public, ajoute ce rapport.

Ces objectifs sont : la stabilité budgétaire (réduction des dépenses, privatisation, réforme fiscale) ; le contrôle public (charte de citoyens, médiateurs, enquête sur les services fournis, parlements pluriels, liberté de la presse, indépendance de la justice, partis politiques à base populaire, action citoyenne) ; le renforcement des capacités (développement des ressources humaines, analyse et suivi des politiques, gestion des frais récurrents, gestion des investissements publics, réforme du système de rémunération) et le management rigoureux (gestion décentralisée, agences d'exécution, quasi-marchés, conseils d'administration semblables à ceux des sociétés, contrats avec obligation de résultats et sous-traitance).

Il est en effet regrettable que la réforme du secteur public de la recherche scientifique et technique ne soit pas au rang de quatre objectifs ci-dessus. Cette impasse consciemment délibérée faite sur un secteur aussi important pour le développement démocratique des pays surtout du Sud, n'est intelligible que si l'on met en relief la philosophie même qui sous-tend ces réformes. Et de fait, nul ne peut s'empêcher de constater que la logique qui préside aux réformes du secteur public est celle modelée ou structurée par la philosophie néolibérale portée à bras le corps par les forces de la globalisation pilotée par le Nord.

La marginalisation de ce secteur trouve son prolongement dans la plupart des politiques publiques à caractère international conçues au Nord et qui servent des référents dans la gouvernance politico-économique des Etats du Sud, et ceux d'Afrique en particulier. C'est ainsi que les Objectifs du Millénaire pour le développement, considérés comme un pacte entre tous les pays du monde en vue de vaincre la pauvreté humaine, sont formulés comme suit : faire disparaître l'extrême pauvreté et la fin en réduisant de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui vit avec un dollar par jour ; garantir à tous une éducation primaire, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies, assurer la durabilité des ressources environnementales et enfin mettre en place un partenariat mondial pour le développement au moyen aussi bien d'un système commercial et financier plus ouvert, fondé sur des règles non discriminatoires, grâce à l'engagement en faveur de la bonne gouvernance (PNUD 2003).

Il faut préciser que ces 8 objectifs sont assortis de 18 cibles et 48 indicateurs servant à mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des OMD qui ont été retenus à l'unanimité par un groupe d'experts du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (ONU), du FMI, de l'OCDE et de la Banque mondiale. Aucun de ces indicateurs que nous avons examinés minutieusement ne fait allusion à la recherche scientifique et technique. L'objectif n° 2 relatif à l'éducation primaire pour tous a comme indicateurs : un taux net de scolarisation dans le primaire (UNESCO), une proportion d'écoliers commençant la première année d'études dans l'enseignement primaire et achevant la cinquième et un taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans. Il faut signaler en passant que les institutions précitées, impliquées dans la conception des OMD ne sont autres que les globaliseurs, chantres acharnés des politiques de privatisation et de libéralisation, initiateurs des Programmes d'ajustement structurel (PAS) de la première génération de triste mémoire qui ont contraint les Etats du Sud à abandonner le secteur de la recherche scientifique et technique, au motif qu'il était improductif.

Par ailleurs, on sait que c'est le 13 septembre 1999 que le FMI décidait de changer ses prêts au titre de la « Facilité d'ajustement renforcé » (FASR) en « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance » (FRPC). Dès lors, les documents de Stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ont été établis par les gouvernements des pays à faible revenu selon un processus participatif dans lequel s'impliquent à la fois les parties prenantes au niveau national et les

partenaires extérieurs du développement, dont le FMI et la Banque mondiale. Le DSRP décrit les politiques et les programmes macro-économiques, structurels et sociaux qu'un pays doit mettre en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté ; il expose aussi les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes (FMI 2005).

La définition ci-dessus que donnent les instances internationales aux DSRP, en fixe également les orientations. A ce titre, il n'est donc pas étonnant que le DSRP établi par le gouvernement congolais n'ait pas pris en charge la dimension ayant trait à la promotion de la recherche scientifique. Expression de la volonté du Gouvernement congolais, cadre organisateur et fil conducteur de ses actions, le DSRP Version I, comporte des stratégies qui s'articulent autour de trois piliers à savoir : la restauration et la consolidation de la paix, la stabilisation macro-économique et la relance pro-pauvre, et enfin la dynamique communautaire (DSRP-I 2004:8-9).

Non seulement la recherche scientifique est ignorée dans les actions que le gouvernement est appelé à entreprendre dans le cadre du DSRP, même le Ministère de la Recherche Scientifique n'apparaît pas sur la liste des institutions étatiques devant être mobilisées pour matérialiser les programmes du DSRP. Le petit appui prévu aux centres de recherche (Institut national d'études et recherches agronomiques, INERA et Ferme semencière) relève de l'autorité du Ministère de la santé et de la FAO, et non du Ministère de la Recherche Scientifique qui est pourtant concernée par cette action (DSRP Version I:31).

L'espoir de voir enfin la recherche scientifique recouvrer sa place d'acteur institutionnel par excellence dans le procès de développement résidait dans l'élaboration du DSRP final. Ce dernier, qualifié pour la circonstance de Document de Stratégie de la Croissance et de la Réduction de la Pauvreté (DSCRCP) ne marque aucune différence avec son frère aîné élaboré en 2004. En tant que cadre unique de planification du développement, le DSCRCP se veut modeste et s'inscrit dans les objectifs du court terme (2006-2008), les OMD ainsi que le renforcement des capacités en vue d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Outre les trois piliers retenus dans le DSRP-I, le DSCRCP en ajoute deux autres qui n'ont rien à voir avec la recherche scientifique bien sûr : combattre le VIH/Sida et améliorer l'accès aux services sociaux, et réduire la vulnérabilité (DSCRCP 2006:10-12). La marginalisation de la recherche est mise en relief par le DSCRCP lui-même qui s'y exprime en ces termes : la recherche et développement, qui est censée être le fil conducteur du développement du pays, traverse une crise aigue du

fait qu'elle ne s'inscrit pas dans les priorités présentes de la RDC (DSRCP:38).

La lecture du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), considéré pourtant comme un programme de développement conçu par les Chefs d'Etat africains, nous plonge dans la même inquiétude. Le NEPAD reconnaît certes que le développement ne peut se réaliser en l'absence d'une démocratie véritable, du respect des droits de l'homme, de la paix et de la bonne gouvernance. Mais à l'instar du DSRP et des OMD, le NEPAD accorde peu ou pas d'importance à la recherche scientifique et technique. C'est à la page 25 de ce document qu'on trouve une hésitante recommandation préconisant la mise sur pied d'un réseau d'institutions de formation et de recherche pour consolider la base des compétences de haut niveau (NEPAD 2001).

Il se dégage de la lecture des programmes ci-dessus deux caractéristiques majeures : la tendance à inscrire les réformes du secteur public dans la logique de l'agenda des bailleurs de fonds acquis au néo-libéralisme d'une part, et la méconnaissance, mieux la marginalisation du secteur de la recherche scientifique et technique accusé souvent d'être improductif, d'autre part.

Cette vision erronée ou étriquée d'une recherche scientifique indésirable véhiculée à travers les PAS par ceux-là même qui en connaissent les atouts et les potentiels novateurs, a contribué à cristalliser le débat de la réforme du secteur public congolais autour des seules entreprises d'Etat. Depuis en effet la mise en œuvre en 1983 des PAS, tout discours sur la réforme du secteur public oppose les tenants de la privatisation des entreprises publiques et ceux qui soutiennent la thèse des monopoles publics.

Présentée en effet par un groupe de politiciens comme un impératif catégorique économique-financier, la privatisation de quelques entreprises publiques initiée par le Gouvernement Kengo¹ avait, disait-on, pour objectif l'assainissement de la gestion des unités de production ou des entreprises étatiques de prestation de service en les dégageant des pesanteurs de la gestion publique jugée trop lourde, coûteuse et entraînant des détournements et autres dilapidations de fonds (Buabua 2000:48-49).

Ces privatisations, on le sait, ont débouché sur un échec dramatique à la manière des PAS eux-mêmes. La quasi-totalité des recettes provenant des entreprises privatisées n'a servi qu'au service de la dette publique si bien que finalement c'est le FMI, la Banque mondiale et une minorité de politiciens qui ont été des grands bénéficiaires. Par

ailleurs, cette réforme à la sauvette du secteur public des entreprises s'est opérée dans un flou artistique caractérisé par l'absence d'un loicadre sur la privatisation, de la définition d'un schéma directeur de privatisation et de création d'une structure spécifique pour gérer cette question (Mutinga 1996:213).

La décentralisation en tant que politique publique encadrante ou structurante, est souvent présentée aussi comme un axe privilégié de la réforme du secteur public pouvant conduire à l'émergence d'un Etat développemental et démocratisé à partir de la base. L'éloge que fait Elong Mbassi de la décentralisation mérite d'être mis en relief. S'inscrivant dans la thèse que la décentralisation apparaît comme une des réponses à la crise de gouvernabilité des Etats africains et une condition nécessaire à l'enracinement de la démocratie et du développement, l'auteur précité soutient mordicus, que l'option décentralisatrice est perçue comme un progrès et l'on en attend : la mobilisation de la population en vue du développement à la base durable, un moyen d'approfondissement d'enracinement de la démocratie au niveau local, une entreprise de restructuration de l'Etat et de relégitimation des institutions publiques et le point de départ d'une intégration régionale réellement enracinée sur les réalités africaines (Mbassi 2003:169).

Par rapport aux économies réelles, la décentralisation offre l'occasion d'une remise en cause des conceptions anciennes en matière de développement économique de l'Afrique. En focalisant l'attention sur le fonctionnement des économies réelles et sur les ambitions de développement exprimées par les populations locales, la décentralisation permet de relier développement et démocratie. Par ailleurs Alain Piveteau énumère les enjeux de la décentralisation que sont la production de biens publics locaux et l'émergence territoriale, l'accroissement de la production de biens et services publics locaux en mobilisant une pluralité d'acteurs privés et publics et le renforcement de la gouvernance locale pour faciliter des émergences productives localisées (Piveteau 2000:2-3).

C'est en 1982 que fut initiée pour la première fois la politique de décentralisation en RDC. Le bilan de cette politique de décentralisation n'a pas été réjouissant. Son application a davantage aggravé les disparités et paupérisé les masses. Des causes, à la fois d'ordre externe et interne, expliquent l'échec de cette décentralisation. Dans la littérature sur les causes de l'échec de cette décentralisation, l'on a pris l'habitude de positionner au premier rang les aspects internes, sans tenir compte des faits des structures relevant de l'environnement international et des logiques des acteurs extérieurs.

Il nous semble qu'on ne peut évacuer du champ explicationnel de cet échec l'impact sévère des PAS. L'Etat central qui avait décentralisé et réparti les matières entre lui et ses entités, était, vers les années 1983 déjà, en proie aux PAS si bien que la plus grande part des recettes produites par l'Etat était affectée au service de la dette. Le Maréchal-Président Mobutu qui nourrissait encore son ambition de continuer à exercer le leadership dans la sous-région des Grands Lacs où il était considéré comme la pièce maîtresse de la stratégie occidentale de lutte contre le communisme, n'avait d'autre choix que celui d'exiger de la Banque centrale de mettre à sa disposition des fonds dont il avait besoin.

Donc, en réduisant les capacités financières de l'Etat central, les PAS contraignaient tout le personnel politique établi à Kinshasa (hormis Mobutu et quelques politiciens de son entourage immédiat), et qui n'avait pas d'emprise sur les recettes de la capitale, à tourner leur regard vers les entités décentralisées. C'est ainsi que dans la logique de prédation généralisée et d'impunité qui était celle de l'époque, les entités décentralisées finissaient par se trouver sous le contrôle du reste de la classe politique établie à Kinshasa et qui, grâce au système de clientélisme, pouvait faire relever de ses fonctions une autorité décentralisée au motif qu'il était incivique ou contre les idéaux du Parti, alors qu'il était honnête et compétent, mais non susceptible d'être instrumentalisé financièrement par la capitale (Tshibwabwa 2007a:17-18).

Les causes d'ordre interne sont souvent les plus évoquées (Mukoka 2004 ; Toengaho 1991 et Vunduawe 1982). Isango soutient à ce sujet que les pratiques centralisatrices constatées dans la gestion des entités décentralisées découlent de la logique du système politique dans lequel ont fonctionné ces entités. Ces pratiques, s'expliquent, dit-il, comme conséquences à la fois du monopartisme et du pouvoir personnel, deux particularités du système politique zaïrois pendant la période étudiée (Isango 1991:421 ; lire aussi Isango 1988). Il poursuit en disant que le monopartisme et le régime de pouvoir personnel ont en commun un principe fondamental qui permet d'expliquer les tendances centralisatrices auxquelles nous nous intéressons ici : c'est l'unité de commandement. Ce principe veut que dans une organisation il n'existe qu'un seul centre de décisions ; et que celles-ci s'imposent et soient appliquées sans faille par l'ensemble de l'organisation. L'unité de commandement est donc, dans son essence absolue, à l'antipode de l'autonomie qui accompagne la décentralisation.

La nouvelle Constitution de la 3^e République naissante vient encore d'instituer une nouvelle politique de décentralisation, accompagnée d'ailleurs d'un découpage territorial. Dans l'exposé des motifs de la Constitution de la 3^e République on peut lire ce qui suit : dans le but d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base, le constituant a structuré administrativement l'Etat congolais en 25 provinces plus la ville de Kinshasa, dotées de la personnalité juridique et exerçant des compétences de proximité énumérées dans la présente Constitution.

Malgré toute la rhétorique ou l'énonciation des discours qui légitiment la réforme du secteur public par la politique de décentralisation, il est encore prématuré d'affirmer que cette dernière, dans sa configuration actuelle, peut réellement promouvoir la démocratie et le développement à partir de l'échelle locale. En effet, bien que consubstantielle à la notion même de démocratie, la décentralisation s'inscrit dans un contexte où le marché devient le vecteur du développement au lieu de l'Etat. Elle est alors un instrument de réduction du poids de l'appareil centralisé de l'Etat, tout en inscrivant ce dernier dans une logique de fonctionnalité par rapport aux exigences du marché (Esteves, Laurent et Peemans 1995).

Moins d'Etat et plus d'économie favorisent, comme le constate Laurent (1995:48), l'émergence d'une nouvelle élite, vouée à gérer les transformations des sociétés du Sud, afin de répondre aux normes d'une production internationalisée. La fragilisation de l'Etat-nation qui en résulte entraîne une diminution de ses capacités d'intervention et de redistribution. Ceci a comme conséquence la marginalisation de pans entiers de la société ou encore l'émergence de revendications identitaires visibles dans les discours véhiculés par les mouvements à caractère tribaux, raciaux, ethniques ou dans les fondamentalismes religieux.

Produit de la mondialisation des politiques publiques et prolongement des orientations impulsées par les partenaires extérieurs, la politique de décentralisation, tout comme celle de privatisation et les PAS, ont toujours pour objectif de briser les monopoles publics dans la production de biens et services marchands et, en contrepartie, de promouvoir l'instauration des marchés concurrentiels. Mais cette compétitivité est aujourd'hui globale, elle met aux prises les administrations territoriales décentralisées avec les sociétés multinationales minières, devenues même conflictogènes comme en RDC.

Le caractère asymétrique de cette compétitivité globale place les multinationales minières et forestières étrangères en bonne posture dans un pays où la politique de décentralisation se présente d'abord comme une décentralisation des ressources naturelles (minières et forestières) qu'on trouve dans toutes les provinces aujourd'hui et qui sont déjà sous le contrôle de ces sociétés multinationales et de toutes les forces de la globalisation (FMI, Banque mondiale, OMC, OCDE, UE). Les réformes entreprises dans les secteurs publics minier et forestier et matérialisées par les nouveaux Codes minier (Loi n° 007 du 11 juillet 2002 portant Code Minier) et forestier (Loi n° 011/2002 du 20 août 2002 portant Code forestier) imposés au Gouvernement congolais par les institutions de Bretton Woods, ont pour conséquence de réduire les capacités financières de l'Etat central et des Etats locaux (Tshibwabwa 2007b).

Dès lors, la réforme du secteur public par la décentralisation telle que structurée par la logique néo-libérale apparaît également comme un leurre, un mirage. Elle ne peut donner lieu à un véritable développement démocratique.

Devant cette impasse, les premières élections présidentielle, législatives et provinciales pluralistes de la RDC post-indépendance organisées récemment (juillet et octobre 2006) apparaissaient finalement comme un moyen, non de réformer le secteur public, mais de refonder l'Etat congolais dans ses articulations centrale et locales, par la mise en route des nouvelles institutions issues du corps électoral, susceptibles de contribuer à la construction d'un Etat de développement démocratique fondé sur le bénéfice de la dynamique du secteur public. Malheureusement, cet espoir est en train de sombrer dans l'évanescence devant les élans autoritaires du nouveau régime qui demeure, jusqu'à preuve du contraire, une construction politique extérieure, contrôlée, une fois de plus, par les forces mêmes de la globalisation qui l'ont fabriquée et qui lui imposent des réformes toujours nuisibles.

Il apparaît donc clairement que la réforme du secteur public par les politiques de décentralisation, de privatisation, les PAS, la bonne gouvernance – notion que le PNUD tend aujourd'hui à abandonner au profit de celle de gouvernance démocratique (Nzongola 2007) – est appelée à échouer parce qu'elle ne repose pas sur des bases endogènes solides qui s'inscrivent dans la durée ; mais aussi parce que l'Etat congolais ne dispose pas d'une économie productive, compétitive et donc capable à la fois de capitaliser les atouts de ces réformes et d'en supporter les chocs négatifs dans une société-monde (Mercure 2001)

caractérisée par la mondialisation des politiques de développement porteuses des réformes envahissantes, et à la limite, destructrices des secteurs publics des pays du Sud.

Dans ce contexte, la maîtrise d'un développement endogène et la construction d'une démocratie autonome passent d'abord par la maîtrise de l'intelligence, de la recherche scientifique soutenue par le secteur public. C'est par elle que la RDC (et l'Afrique en général) peut créer, innover, produire ce que produisent les autres et accroître la production de ses biens et services pour se rendre visible sur le marché international, acquérir un poids économique et politique et être en mesure de traiter d'égal à égal avec les *globaliseurs*.

C'est par la recherche scientifique, à la fois fondamentale et appliquée, que l'Etat peut construire des usines de traitement de nos minerais sur place (au lieu de les acheminer en Belgique).² Il faut d'ailleurs remarquer que les réformes minières proposées par les bailleurs extérieurs ne portent que sur des aspects législatifs pour permettre aux globaliseurs d'avoir accès aux matières premières, les exploiter gratuitement et les acheminer dans leurs propres pays pour y être traités. Et pourtant, la véritable réforme consisterait à faire acquérir aux africains la maîtrise de la production et du traitement de leurs minerais sur place. Les sociétés africaines perdent donc sur tous les plans.³

La recherche a un pouvoir à la fois libérateur, développemental et démocratisant si elle est utilisée rationnellement. Evidemment, la recherche scientifique a aussi une forte capacité de nuisance. Qu'à cela ne tienne, son influence sur l'homme, la société et l'environnement est incontestable.

C'est par le biais de la recherche scientifique et technique que s'amplifie la mondialisation des politiques de développement et des réformes imposées par les tenants de la globalisation aux pays du Sud parce que toute la politique de développement ou toute théorie coulée sous forme d'une politique est le fruit d'une activité d'investigation scientifique exercée par le sujet connaissant. Ce sont donc des recherches menées par les Etats du Nord et les instances internationales comme le FMI, la Banque mondiale, l'OMC, l'Union européenne... qui leur permettent de fabriquer des théories et des idéologies, aussitôt transformées en politiques publiques ou « réformes » que les pays du Sud, faute d'en avoir les leurs propres, s'empressent d'appliquer et sombrent davantage dans le sous-développement.

L'arme la plus efficace donc pour lutter contre des innovations « nuisibles », c'est d'innover également dans tous les secteurs de la vie, grâce à la maîtrise des leviers ou commandes d'une recherche scientifique et technique subventionnée par le secteur public.

Le secteur congolais de la recherche scientifique et technique : un outil à prioriser et à réhabiliter

L'article 1^{er} d'une Ordonnance-loi prise par le Président de la République (il s'agit de l'Ordonnance-loi n° 67-311 du 10 août 1967 portant organisation de la politique scientifique dans la République Démocratique du Congo) stipule que la politique scientifique nationale a pour but de promouvoir le progrès technique, économique et social du pays par un développement rationnel de la science ; d'harmonier le développement de la recherche scientifique avec celui de tous les secteurs de la vie nationale.

L'organisation de la politique scientifique comporte trois niveaux de responsabilité : le niveau de la planification, du financement d'impulsion et de contrôle et le niveau d'exécution (article 2). Les organes de planification et de coordination de la politique scientifique sont : le Gouvernement, le Comité consultatif de la politique scientifique et le Conseil de la recherche scientifique et technique (article 3).

D'après la même Ordonnance-loi, le Gouvernement met à la disposition de l'Office les fonds nécessaires à l'organisation et au développement de la recherche scientifique. Le rôle du Gouvernement en matière de politique scientifique consiste à concevoir et à harmoniser le développement de la recherche scientifique avec celui des autres secteurs de la vie nationale. Le Gouvernement peut créer en son sein une commission de la politique scientifique, chargée de la planification et de la coordination de la recherche scientifique et technique. Cette commission comprend le Président de la République, président de la commission ; le Ministre responsable chargé de la Recherche scientifique et technique ; le Ministre de l'Éducation Nationale et les autres membres du Gouvernement désignés par le Président de la République.

La commission gouvernementale de la politique scientifique délibère sur les orientations fondamentales à donner à la politique scientifique et sur les grandes lignes de la coordination à réaliser entre les divers secteurs de la recherche scientifique et technique. Il propose au Conseil des Ministres le projet de l'« enveloppe recherche » à insérer dans le budget qui sera présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale. Il est même précisé que la Commission gouvernementale de la politique scientifique se réunit deux fois l'an.

Le Ministre responsable, chargé de la Recherche scientifique et technique, assurera la continuité, dans le temps, de l'action gouvernementale en matière de politique scientifique. Il propose à la Commission gouvernementale de la politique scientifique le projet de « l'enveloppe recherche » et les grandes orientations de la politique scientifique. Il exerce la tutelle administrative des instituts et centres dotés de la personnalité civile et qui sont rattachés à l'Office National de la Recherche et du Développement.

Enfin, le Comité consultatif de la Recherche et du Développement est l'organe qui a pour mission de donner des avis à la Commission gouvernementale de la politique scientifique, sur toutes questions intéressant la politique scientifique. Il donne des avis et présente des recommandations au Ministre responsable, chargé de la Recherche scientifique et technique sur « l'enveloppe recherche » à insérer dans le projet du budget ; sur l'utilisation des fonds mis par les pouvoirs publics à la disposition de l'Office ; sur la structure de l'organisation de la recherche scientifique nationale.

Il ressort de cette Ordonnance-loi qui est entrée en vigueur le 10 août 1967 que la recherche scientifique et technique de la RDC était une affaire de l'Etat, un monopole public. Le secteur public de la recherche était donc à cette époque placé au cœur même de l'action de l'Etat si bien que le Président de la République en personne assurait lui-même la présidence de la commission gouvernementale. En outre, l'Etat avait tout une politique publique de recherche scientifique et technique, c'est-à-dire qu'il était conscient du fait que la recherche constituait un problème public qui nécessitait une intervention tout aussi publique. La volonté politique d'intervention dans ce domaine nous semble se matérialiser par l'importance que le gouvernement accordait à la notion de « l'enveloppe recherche », une façon de mettre en relief la spécificité de la ligne budgétaire consacrée au secteur public de la recherche dont l'accomplissement et la constitution devaient faire l'objet d'une procédure tout à fait particulière.

La volonté de l'Etat d'avoir la maîtrise du secteur public de la recherche scientifique s'est également manifestée par la création d'un Office National de la Recherche et du Développement (ONRD), une institution ayant reçu mission à l'époque de développer, orienter et contrôler les recherches scientifiques et techniques de tous ordres et d'analyser pour le Gouvernement la conjoncture scientifique. L'ONRD était donc appelé à conseiller le Gouvernement dans sa politique de recherches et de développement en lui proposant notamment des priorités et des choix.

L'ordonnance n° 67-312 du 10 août 1967 portant création et organisation de cette institution stipule qu'elle était chargée :

- d'effectuer ou de faire effectuer, soit de sa propre initiative, soit à la demande des services publics ou des organismes privés, les études et recherches présentant un intérêt pour le développement de la science ou pour le progrès économique et social ;
- d'encourager et de faciliter les recherches entreprises par les services publics, les organismes privés et les particuliers, notamment par l'octroi des allocations aux personnes qui consacrent à ces recherches tout ou partie de leur activité ;
- de recruter et rémunérer des collaborateurs afin d'assister les chercheurs dans leurs travaux ;
- de subventionner ou de créer des laboratoires de recherche et des bureaux d'études ou de développer ceux qui existent ;
- d'assurer, soit directement, soit par souscriptions ou l'octroi de subventions, la publication des travaux scientifiques dignes d'intérêt ;
- d'attribuer des subventions pour missions scientifiques et pour séjour de chercheurs dans les laboratoires, bureaux d'étude ou centres de recherche nationaux ou étrangers ;
- d'organiser et contrôler un enseignement préparatoire à la recherche, dans les conditions fixées par l'ordonnance.

L'ONRD comprenait à cette époque des sections spécialisées que voici :

- la Section des Recherches Sociales et Juridiques ;
- la Section des Recherches Administratives ;
- la Section des Recherches Techniques et Energétiques ;
- la Section des Recherches en éducation ;
- la Section des Recherches Economiques et financières ;
- la Section des Recherches Agronomiques ;
- la Section des Recherches Médicales ;
- la Section Générale des Sciences Humaines ;
- la Section Générale des Sciences Naturelles ;
- la Section Générale des Sciences Physiques, Chimiques et Mathématiques ;
- la Section Générale de Planification ;
- la Section Générale des Statistiques.

Chaque année, chaque section faisait rapport à la Commission Générale de la Recherche et du Développement (un des organes de l'ONRD, outre le bureau et les 12 Sections spécialisées précitées), sur l'état d'avancement des travaux des instituts et centres qui relevaient de sa compétence. En outre, chaque section faisait des propositions à la Commission Générale concernant notamment le budget pour les recherches entreprises dans le domaine de sa compétence ; l'octroi par l'Office des subventions pour des recherches particulières ; la création, la suppression ou le transfert à d'autres organismes, des instituts ou centres de recherche de l'Office qui relevaient de sa compétence ; l'attribution des bourses de spécialisation aux chercheurs à former dans le domaine de sa compétence.

Les recherches réalisées par l'ONRD couvraient donc tous les aspects de la vie nationale comme en témoigne la configuration de ses sections spécialisées. L'ONRD avait effectivement réalisé des recherches de grande qualité dont la plupart des résultats ont été publiés dans la revue *Etudes Congolaises*, qui paraissait quatre fois par an. Malheureusement, l'élan des recherches menées par l'ONRD a été brusquement arrêté par le régime autoritaire de Mobutu.

Il faut rappeler que la dynamique de réussite des recherches menées par l'Office s'inscrivait dans le sillage de la mission développementale assignée à l'Etat. En effet l'Etat congolais qui a émergé des cendres de l'indépendance était un Etat développeur et même démocratique. Mais après la prise du pouvoir par Mobutu, il a perdu de son caractère démocratique pour conserver néanmoins sa nature développementale, ce dernier inscrivant l'action de son régime dans le cadre de la stratégie développementaliste érigée au lendemain des indépendances en impératif catégorique politique et qui excluait a priori tout postulat démocratique (Diaw 1994:2).³

Mais les revendications exprimées par les étudiants des universités au lendemain de la prise du pouvoir par Mobutu et l'impact sévère qu'elles risquaient d'avoir sur son régime, l'ont contraint de placer l'Université qui apparaissait pratiquement comme « un Etat dans l'Etat », sous son contrôle. La réforme de l'enseignement universitaire de 1971 eut lieu sur base des raisons profondes inspirées par le Président de la République lui-même. Il disait :

Nous devons désoccidentaliser l'enseignement au Congo par le recours à l'authenticité tout en respectant les sciences : J'ai toujours pensé que l'enseignement ne peut pas laisser de nos jeunes l'image des jeunes gens formés à l'Occident. Au contraire, l'enseignement doit les modeler tels que nous voulons qu'ils se présentent pour en faire une jeunesse authentiquement

congolaise, qui pense congolais, raisonne en congolais, agit en congolais, qui voit l'avenir en congolais.

Mais la réalité c'est qu'après cette réforme du secteur public de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, le champ de la liberté académique fut sensiblement réduit. Cette période des libertés académiques mises dans la bouche du Léviathan équato-tropical (expression utilisée par Mbata) est celle où l'idéologie du parti unique a été positionnée au premier plan, la véritable recherche scientifique jugée subversive reléguée aux calendes grecques.

Mbata Mangu (2004:11) rapporte en effet que le Mouvement Populaire de la Révolution (MPR), parti unique de l'époque imposait même des thèmes de dissertations, des mémoires et thèses doctorales dont les plus intéressants portaient sur la justification scientifique et idéologique du monopartisme. En même temps, le budget de l'éducation et de la recherche scientifique qui avoisinait les 25 pour cent avant la réforme de 1971 a été ramené en dessous de la barre de 10 pour cent. Les bourses d'études ou de recherche furent rationalisées avant d'être réduites et supprimées. Des quotas furent institués pour l'inscription des étudiants ainsi que pour la nomination et la promotion du personnel académique et scientifique. Les libertés académiques dont les universitaires jouissaient encore ont été placées sous l'étau du pouvoir autoritaire qui signait ainsi la mort lente mais sûre de l'université (lire aussi Tshund'olela 2004).

Cette diminution des marges des libertés académiques a commencé par affecter d'abord la qualité des recherches produites, et les maigres budgets alloués à la recherche scientifique ont fini par rendre inopérants tous les centres des recherches scientifiques qui sont devenus aujourd'hui des canards boiteux. Avant de faire l'état de lieu de ces structures, il importe d'abord de décrire la configuration actuelle du secteur de la recherche. D'après Bongeli et Ntumba (1992:186-187), au-delà des données juridiques, notamment l'Ordonnance-loi n° 82 du 5 novembre 1982, et en suivant de près la réalité telle qu'elle se présente, la recherche scientifique et technologique en RDC s'opère aujourd'hui à l'intérieur des structures à même d'être classées en trois ordres :

Les structures étatiques

Il s'agit des structures qui dépendent du Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire et de la recherche scientifique. Il arrive, comme c'était le cas dans le gouvernement de la transition, que la

recherche soit érigée carrément en un ministère gouvernemental autonome. Les institutions de recherche dépendant de ce ministère peuvent être soit rattachées aux établissements d'enseignement supérieur, soit situées au sein de ces établissements soit encore érigées en organismes autonomes. C'est notamment le cas de l'Institut de Recherche Economiques et Sociales (IRES de l'Université de Kinshasa) ; du Centre d'Etudes Politiques en Afrique Centrale (CEPAC de l'Université de Lubumbashi) ; de l'Institut de Recherches Sociales Appliquées (IRSA de l'Université de Kisangani), etc.

Et pour une deuxième catégorie selon l'esprit de l'ordonnance-loi n° 82 du 5 novembre 1982 qui elle-même révisait les dispositions de 1967 et 1975, on peut citer les institutions ci-après

- Centre de Recherche en Sciences Humaines (CRSH) à Kinshasa ;
- Centre de Recherche Agro-alimentaire (CRAA), à Lubumbashi ;
- Centre de Recherche en Sciences Naturelles (CRSN) à Lwiro ;
- Centre de Recherche en Sciences Appliquées et Technologiques (CRSAT) à Kinshasa ;
- Institut National pour l'Etude et la Recherche Agronomique (INERA) à Yangambi ;
- Commissariat Général à l'Energie Atomique (CGEA) à Kinshasa ;
- Centre de Recherches Géologiques et Minières (CRGM) à Kinshasa ;
- Institut Géographique du Congo ;
- Institut de Recherche en Sciences de la Santé (IRSS), à Kinshasa.

Les structures intergouvernementales ou de la coopération

Elles sont mises en route sur la base de la volonté des Etats de coopérer ou de collaborer en matière de Recherche dans des secteurs précis de la vie. Rentrent dans cette catégorie le Centre de Coordination des Recherches et de la Documentation en Sciences Sociales desservant l'Afrique sub-saharienne (CERDAS), le Centre d'Etudes Linguistiques Théoriques et Appliquées (CELTA).

Les structures non-étatiques

Il s'agit ici de celles créées sur l'initiative privée. Celle-ci émane soit des confessions religieuses, soit des laïcs organisés afin de réaliser des recherches ou de réfléchir sur des questions préoccupantes de l'heure. C'est le cas du Centre d'Etudes pour l'Action sociale (CEPAS) des pères jésuites, du Centre d'Etudes des religions africaines (CERA), des

Facultés Catholiques de Kinshasa (FCK), du Centre de Recherche sur le Kasayi (CEREKA) de Kananga et du Laboratoire d'Analyses Sociales de Kinshasa (LASK).

Quelques résultats concrets dans le domaine scientifique et technologique ont été enregistrés grâce notamment aux recherches entreprises par certains chercheurs congolais évoluant dans certains de ces centres ou dans les universités. Ces performances, bien que moins nombreuses, montrent clairement que si le secteur de la recherche est soutenu par les pouvoirs publics, il peut mobiliser un personnel scientifique compétent qui, somme toutes, paupérisé aujourd'hui, ne manque pas au pays. Au rang de ces performances, on peut citer la production du carburant à partir de la biomasse (immondices ou déchets) du Professeur Tshiteya ; de la production de la margarine à partir du *safou* sur base des travaux du Professeur Onyembe et du Chef de Travaux Kuburhanwa ; de la production des huiles grasses à partir des plantes oléagineuses de la RDC ; des soins de la drépanocytose (anémie falciforme) et surtout des travaux de recherche scientifique concernant un essai de thérapie du syndrome immunodéficientaire acquis du Professeur Lurhuma qui fut d'ailleurs propulsé au devant de la scène vers les années 1980, bien que ces recherches furent, pour des raisons obscures, abandonnées.

Mais aujourd'hui, le tableau de la recherche scientifique et technologique est tellement sombre et la recherche elle-même continue à sombrer dans l'évanescence.. Analysant le paradoxe qui existe entre l'université et son utilité sociale, Ilunga Kabongo (1980) a fait remarquer que la mortalité infantile augmentait au Congo dans la même proportion que le nombre de médecins, que la détérioration de l'état des routes et des bâtiments publics est directement proportionnelle au nombre d'ingénieurs produits par l'université, que le déficit alimentaire augmente avec le nombre d'ingénieurs agronomes, etc.

Bongeli et Ntumba (1992 ; Mukoka, Mulambu 1992 et Kisangani 1992) ont, dans une étude intéressante, relevé à l'époque les entraves à la recherche scientifique en RDC. Il s'agit notamment de la non application de l'ordonnance-loi n° 82 du 5 novembre 1982 qui régit la recherche scientifique et technologique. D'après les auteurs précités, cette loi s'est trouvée quelque peu dépassée avant même d'être appliquée, faute de volonté politique, mais aussi faute de moyens. Cette non application de la loi a consacré l'écart entre le discours et l'acte. Par ailleurs, parmi les attributions dévolues au Ministère de la recherche (appelé département à l'époque) figurait celle d'encourager et de faciliter par l'octroi des fonds, les recherches entreprises par les

chercheurs. Mais rares sont les talents qui ont été encouragés par les pouvoirs publics.

A cette première cause s'ajoutent d'autres, notamment l'insuffisance d'intégration des fondements scientifiques à la vision africaine du monde ; l'écart entre la recherche et la société ; le bas niveau de la recherche fondamentale ; l'isolement scientifique et la faiblesse du financement de la recherche. A titre d'exemple, voici en rapport avec le financement de la recherche, quelques chiffres fournis par ces auteurs:

Tableau 1 : Financement de la recherche scientifique au Zaïre
(millions de Zaïres)

Années	Budget annuel de l'Etat	Crédits à la recherche	%
1984	22 652	16	0,07
1985	36 963	10	0,02
1986	70 579	19	0,02
1987	106 015	51	0,04
1988	152 777	149	0,09

Source : Tableau constitué à partir des données tirées de « conjoncture Economique », 1986 et 1987.

Cette situation est allée de mal en pis parce qu'aujourd'hui le budget consacré à la recherche scientifique tourne autour de 0,01 et 0,02 pour cent. Le secteur public de la recherche scientifique et technique a donc été tout simplement abandonné par l'Etat. Il faut faire remarquer que cette période d'abandon de ce secteur coïncide avec celle de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel imposés par les bailleurs de fonds pour soi-disant réformer les secteurs publics des pays africains, mais qui ont en réalité contribué au déclin de ces derniers. La dynamique négative de la mondialisation et les effets pervers de la conflictualité armée récurrente en RDC ont davantage consolidé la crise du secteur public de la recherche scientifique et technique et ont subordonné la recherche scientifique aux agendas des différents bailleurs.

Voici comment s'expriment à ce sujet Pierre Petit et Théodore Trefon (2006:10) : sur le plan institutionnel, la recherche au Congo procède sans guère disposer de ressources cartographiques, de statistiques ou d'autres banques de données fiables. La réduction dramatique des subsides accordés à la recherche et à tout le secteur académique a fortement affecté les capacités des scientifiques nationaux à initier leurs recherches sans recours à des financements extérieurs. C'est dans une large mesure

l'agenda des bailleurs et des « partenaires » qui définit les priorités et les modalités de la recherche : les études fondamentales ont très largement cédé la place à la recherche contractuelle.

Cette place grandissante de la recherche contractuelle transforme assez radicalement le cadre habituel des enquêtes. D'une part, elle offre un champ d'opportunités à de jeunes chercheurs qui y trouvent leur viatique. Mais d'autre part, la recherche contractuelle apporte son lot de dangers : semblablement à une tendance générale de la société congolaise, elle s'inscrit dans le court terme et l'immédiatement utile, se privant ainsi de toute réflexion théorique et de tout développement conceptuel. Elle s'accompagne souvent des pratiques corruptives : il n'est un mystère pour personne que les signatures nécessaires pour commencer le travail ne sont hélas souvent accordées qu'après ristourne d'une partie du budget auprès de certains responsables. Les bailleurs veulent souvent des enquêtes menées en très peu de temps, parfois sans pré-enquête, pour peu que le protocole paraisse sérieux et que les mots fétiches de la coopération (empowerment, groupes vulnérables, gestion participative, activités génératrices des revenus, développement durable, bonne gouvernance...) apparaissent manifestement dans les conclusions et recommandations.

Au regard de cette belle description, l'on peut, sans crainte d'être contredit, affirmer que toutes les recherches commanditées par les bailleurs des fonds extérieures ne visent pas à promouvoir un développement démocratique. La problématique de l'interaction entre le savoir social produit par les institutions des Nations Unies et l'élaboration des politiques internationales est l'une des plus discutées aujourd'hui. Elle a fait l'objet d'un grand débat lors d'une conférence organisée par l'UNRISD (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social) du 20 au 21 avril 2004. Ces assises nous paraissent d'une importance capitale parce que le thème abordé est en ligne droite avec la question de l'impact de la recherche sur le développement démocratique et parce que l'UNRISD, au même titre que l'Institut mondial pour la recherche sur l'économie de développement (WIDER) jouissent quand même d'une certaine liberté considérable pour choisir leurs thèmes de recherche et leurs méthodologies et pour faire légitimer des analyses indépendantes sans se laisser influencer par des idéologies partisans ou politiques. En Afrique des institutions panafricaines de recherche comme le CODESRIA et même une structure comme le LASDEL mènent des actions de recherche qui promeuvent la liberté académique.

Il ressort de ces travaux que les connaissances produites par ces institutions servent à élaborer les politiques publiques internationales souvent imposées au Sud. Ensuite, il apparaît clairement que dans le procès de production de connaissances, l'analyse est souvent réservée au Nord et le travail de terrain ou les études des cas au Sud. Enfin, les recherches de l'ONU en général exercent une influence sur les thèmes de recherche du Sud et que les connaissances produites ne tiennent pas compte du principe de pluralisme intellectuel.

Un des participants à cette conférence (Rapport :12) a souligné qu'en général, l'action de l'ONU, en l'occurrence, a tendance à reproduire la structure asymétrique du pouvoir scientifique qui penche en faveur du Nord. Par exemple, bien que l'Afrique ait toujours tenu une place centrale dans les travaux de l'ONU, l'organisation a eu tendance à servir de courroie de transmission aux idées et points de vue de l'extérieur. Dans les réseaux générateurs des savoirs mis en place par le système des Nations Unies, la représentation des chercheurs africains a été très insuffisante, parfois même inexistante. La recherche africaine est très peu exploitée, comme le montrent les publications phares des Nations Unies, dans lesquelles en moyenne deux pour cent seulement des citations renvoient à la littérature africaine. La plupart des citations sont extraites d'ouvrages des Nations Unies, dépendance incestueuse qui ne donne que l'illusion du débat. Les universitaires africains associés à la formulation des propositions de politique générale sont généralement relégués à la collecte des données et à la production d'études de cas. Dans la division du travail intellectuel, leurs travaux figurent dans les encadrés tandis que le cadre théorique et l'analyse viennent d'institutions du Nord. Autrement dit on élabore des politiques pour l'Afrique sans s'inspirer de ce que pensent ses intellectuels.

Les participants ont reconnu que la seule façon de sortir de cette situation est de provoquer un renouveau du pluralisme intellectuel, qui laisse s'exprimer différents points de vue et encourage cette diversité dans toutes les institutions, et d'admettre volontiers qu'il peut y avoir d'autres façons d'examiner un sujet ou d'autres questions à poser. Ce renouveau, renchérit le rapport, demandera de solides institutions nationales et des organisations internationales vraiment pluralistes dans tous les domaines d'investigation touchant à la politique du développement.

A notre avis, c'est un leurre de compter sur les institutions des Bretton Woods pour provoquer ce renouveau parce que l'état actuellement morose de la recherche des pays du Sud leur est plus

bénéfique qu'une prétendue diversité de pensées, ensuite, parce qu'ils disposent des moyens financiers colossaux pour instrumentaliser les chercheurs du Sud abandonnés à leur triste sort par leurs propres Etats. Il ne faut pas, dans le même ordre d'idées, perdre de vue que les universités africaines sont confrontées au défi de l'internationalisation qui implique la mobilité sans restriction des étudiants et des facultés, la formalisation des échanges et les collaborations institutionnelles et l'incorporation des matières, thèmes et langues étrangères dans les programmes.

Par rapport à ce défi, Zeleza montre que les modèles de mobilité académique sont inégaux. Sur le plan mondial, le flux des étudiants et facultés vient du reste du monde vers l'occident, en d'autres termes du Sud vers le Nord. Deuxièmement, les processus d'échange de connaissances ne sont pas linéaires. On retrouve plus de connaissances linguistiques et théoriques de l'occident dans le reste du monde par rapport aux connaissances du reste du monde que l'occident a assimilées. Troisièmement, les structures de collaboration institutionnelle ne sont pas stables. Les liens de recherche entre les universités des pays développés et celles de pays en développement ont tendance à être asymétriques compte tenu de l'inégalité des dotations, des cultures érudites, des capacités et des engagements. Si les intellectuels du Sud qui visitent le Nord sont en grande partie des scientifiques naturels, ceux qui viennent du Nord vers le Sud sont essentiellement des experts en sciences sociales. Cela implique, conclut cet auteur, que ce sont les intellectuels des universités peu prestigieuses ou des domaines d'étude relativement marginalisés qui s'intéressent à la collaboration avec les institutions étrangères bien que les relations qu'elles entretiennent ne soient pas mutuellement bénéfiques.

L'ampleur de ces défis montre qu'il n'y aura de renouveau du pluralisme intellectuel sans un renouveau des secteurs publics de la recherche scientifique et technique des pays africains. Ce dernier passe par la revitalisation des universités africaines et par l'amélioration et la prise en charge effective de la recherche et des chercheurs pour les contraindre d'abandonner la « culture de la consultance » qui débouche certes sur l'ascension des individus mais plonge les sociétés africaines dans un sous-développement encore profond. Ce renouveau implique aussi la reconnaissance à l'Etat de sa mission développementale, s'exerçant dans un environnement démocratique où les droits de l'homme sont respectés, et de manière particulière, où les libertés académiques sont pleinement garanties.

Recherche scientifique et technique, et développement démocratique dans le contexte de la mondialisation

Dans son célèbre ouvrage *The Great Transformation*, Karl Polanyi (1944), analysant historiquement les rapports entre l'économie, la politique et la société, montrait comment le marché traditionnel était devenu au XIXe siècle un système autonome international détaché de tout contexte social et indépendant de tout Etat. Il constatait que ce marché autoreglementé allait engendrer des effets pernicieux pour l'homme et pour la société et qu'il risquait de s'autodétruire.

Aujourd'hui, l'impact sévère qu'exerce la mondialisation sur la démocratie, surtout dans les pays du Sud, et mis en exergue par plusieurs auteurs, s'inscrit dans la crainte qu'avait déjà exprimée Polanyi il y a plus d'un demi-siècle maintenant. Dans un contexte où l'évidence territoriale ou le fondement territorial de la modernité politique est attaqué par les nouvelles formes de la modernité économique, que devient la démocratie libérale qui, elle-même, reposait sur deux postulats qui sont aujourd'hui contestés : l'existence d'une sphère politique, lieu de consensus social et de l'intérêt général ; l'existence d'acteurs doués d'une énergie propre, exerçant leurs droits, manifestant leur « puissance », avant que la société ne les constitue en sujets autonomes, se demande Guéhenno (1995:51).

L'auteur précité est relayé par Morin et Naïr (1997) qui posent la problématique de l'incertitude démocratique que place au devant de la scène le processus de mondialisation. Inscrivant une de nos réflexions dans la même optique, nous avons montré comment le « nationalisme congolais de possession » qui se présente aujourd'hui comme un moyen de promotion de développement démocratique, est en mauvaise posture face à une mondialisation porteuse de violence (Tshibwabwa 2006).

Quant au développement, qu'on le considère comme un processus qui conduit à l'élargissement de la gamme des possibilités qui s'offre à chacun, qu'on le considère comme une croissance des forces productives, des biens produits, des besoins et des consommations (Ul Haq 1990 ; Sen 1999, 2000 ; Noorbakhsh 1998 ; Ake 1996 ; Thède 2004), le développement est aussi en proie aux effets pervers de la mondialisation. Joseph Stiglitz, qu'on ne peut soupçonner d'extrémisme, a été l'un des premiers économistes incorporés dans l'appareil des institutions de Bretton Woods à reconnaître les méfaits et les limites de la mondialisation (Braudel 1979 ; Soros 2002 ; Laïdi 2002 et Cooper 2001).

Cette capacité de nuisance et de destruction de la mondialisation découle finalement de la nature du progrès économique capitaliste que Joseph Schumpeter (1990), un économiste autrichien, qualifie de « destruction créatrice ». Cette expression décrit en effet le progrès économique qui caractérise la dynamique capitaliste faite d'innovation incessante et de concurrence. Le capitalisme est donc une dynamique auto-transformatrice à l'œuvre de manière continue (Beaud 1999). Cette innovation est, sans nul doute, le fruit du couple science-technique considéré comme le moteur du développement. Mais comme nous prévient Samir Amin, la technique n'est pas déduite d'une science qui évoluerait par ses propres lois internes sans référence à l'organisation sociale. Par conséquent, par delà la science et la technique qui apparaissent comme le moteur du développement, il faut rechercher quelles sciences, quelles techniques constituent le moteur de quel développement. Il est évident que cette recherche et ce développement sont orientés par les lois essentielles du système capitaliste, c'est-à-dire la recherche du profit (Amin 1976:44).

Dès lors, il conviendrait, comme le dit Henry (1997:7), de distinguer entre la crise du développement au sens occidental, qui serait à la fois crise matérielle et crise spirituelle dans la poursuite de la réalisation d'un certain modèle indéfini de consommation, de caractère matériel, et une crise globale dans l'évolution d'une humanité composée non seulement de parties différentes mais de parties inégales, où les progrès des uns ne pourraient s'effectuer qu'aux dépens des autres.

Cette notion asymétrique et à géométrie variable de « crise du développement » telle que décrite par Henry, légitime la thèse qui préconise de repenser le développement lui-même pour lui donner un contenu endogène et/ou autocentré qui puisse en faire un moyen de démocratisation comme le dit si bien Claude Ake, échappant à l'impérialisme de la rationalité occidentale. Ce déplacement d'accent du débat ayant trait à la problématique du développement est de plus en plus revendiqué par plusieurs chercheurs africains, surtout à l'ère de la mondialisation.

Réfutant la pertinence des théories construites en Occident, Elisio Macamo (2005:5) considère que la plupart des préalables imposés ou recommandés aux pays africains pour se développer (respect des droits de l'homme et d'une économie libérale, maintenir la primauté du droit, former la population active, offrir l'éducation aux jeunes, secourir les pauvres qui souffrent, respecter l'égalité des sexes, les droits des minorités...) sont justement les propriétés du non développement parce que ce sont des choses même que les pays africains ne peuvent pas

faire, parce que leur condition actuelle le les empêche. Dès lors, il suggère qu'une alternative africaine appropriée au développement se trouve dans les types de politiques qui visent essentiellement à rendre plus prédictible le quotidien.

Il est rejoint dans ses préoccupations par Adenkule Amuwo (2005:31) qui, délégitimant à son tour le paradigme occidental du développement, trouve qu'il est impératif pour le continent africain de viser globalement un développement massif à partir de l'intérieur de sorte que, pour une société donnée, le développement provienne plus de l'intérieur que de l'extérieur.

Ce projet de changement social par la dynamique interne qui a partie liée avec celui du lien social en Afrique, c'est-à-dire de la capacité des sociétés africaines à se produire (Akindès 2003:5), n'est réalisable à notre avis, que si l'on réhabilite la recherche scientifique et technique publique dans son rôle essentiellement libérateur. En effet, toute réforme du secteur public congolais dans les domaines tels que les mines, les forêts, la territoriale, la fonction publique, est vouée à l'échec tant qu'elle sera l'œuvre de la rationalité dominatrice de la pensée et de la recherche occidentale, et donc le fruit d'absence d'une rationalité scientifique interne ancrée dans le secteur public. On sait que les congolais vénèrent les innombrables ressources naturelles que la nature leur a données et auxquelles ils ne se cessent de faire souvent référence. Mais le manque des capitaux et de technologies appropriées (qu'on ne peut acquérir que par l'innovation et la création grâce à la recherche) a contribué à la mise sous tutelle de leurs ressources. Celles-ci sont contrôlées par les sociétés multinationales et autres forces de la mondialisation qui ont des savoirs techniques dans ces secteurs et qui continuent à innover grâce aux recherches auxquelles sont consacrés des crédits budgétaires très colossaux. La première puissance économique, militaire, technologique... au monde, en l'occurrence les USA, est aussi celle où la recherche et l'éducation sont très valorisées et hissées par l'Etat américain lui-même au rang des grandes priorités.

Toutes les activités que mènent les USA et qui débouchent sur la domination de certaines parties du globe, sont toujours précédées des grands projets d'investigation scientifique conduits par des équipes interdisciplinaires de recherche. C'est ainsi que connaissant le pouvoir que revêt la recherche et le savoir scientifiques, ils s'emploient toujours à étouffer l'émergence du secteur public de la recherche dans les pays du Sud, tout en ciblant des secteurs comme les mines, les entreprises publiques ou les forêts, apparemment productifs, mais qui sont en

réalité improductifs à long terme tant que les réformes dont ils sont l'objet ne se ressource pas à des savoirs innovants endogènes.

Un des premiers Ministres de la 1^{ère} République³ élu en 1964, Monsieur Tshombe, voulait développer la RDC par la vente des minerais. Mobutu, et son personnel politique n'ont cessé, à partir des années 1980, d'expliquer le sous-développement par la baisse des cours des matières premières et l'inégalité des termes de l'échange. Le discours de Laurent Désiré Kabila et de ses acolytes a pratiquement été le même que celui de ses prédécesseurs : si on nous laisse la possibilité, si la guerre s'arrête, nous rattraperons notre retard aussi vite que possible. Qui refuse d'acheter de l'or, du cuivre, du cobalt dans le monde, répondait-il à quelques questions des journalistes de *Jeune Afrique* (n° 286 du 3 au 16 mai 1999). Il n'avait certes pas compris que certains de ces produits miniers sont en train d'être remplacés par des produits synthétiques créés par les mêmes occidentaux grâce à la recherche et qu'il se pourrait qu'ils n'aient même plus besoin de la plupart de ces minerais plus tard.

Cette survalorisation des matières premières dans le discours politique et même populaire a été sévèrement critiquée par Fweley Diangitukwa (2003:45). Il est rapporté que, si à l'époque du Premier Ministre Tshombe, les matières premières faisaient recette, aujourd'hui ces économies-là ne font plus recette. C'est donc une grande erreur de miser uniquement sur des ressources minérales tarissables pour développer le pays. Ce sont, écrit Fweley, la recherche et l'innovation qui sont devenues la principale richesse des nations. Ce sont l'intelligence et l'innovation (informatique, puces, produits plastiques, industries de loisirs, tourisme, satellites...) qui produisent maintenant la plus-value dans les économies nationales et non la vente des matières premières comme à l'époque de Tshombe et au début du règne de Mobutu.

Si en fait, le cours des matières premières peut baisser, le cours de l'intelligence ne baisse jamais. L'homme continuera à inventer, à innover, à perfectionner ce qui existe déjà et à exiger toujours plus de reconnaissance, et donc de bénéfice, du produit de son invention. Si les produits miniers sont épuisables, l'intelligence humaine ne l'est pas (Fweley 2003:46).

Un pays qui n'innove pas par la recherche scientifique et technologique creuse au fil des ans un fossé entre lui, les grandes puissances et les nouveaux pays industrialisés et il lui deviendra de plus en plus difficile de combler ce retard. Par ailleurs, l'innovation elle-même, comme la recherche, doivent avoir un soubassement terri-

torial tout aussi local. De nombreuses recherches, tant sociologiques qu'économiques, ont insisté sur l'ancrage local des processus d'innovation résultant de l'interdépendance des acteurs individuels et collectifs, internes et externes aux entreprises (Etzkowitz et al. 2000 ; Amable, Barré et Boyer 1997).

En particulier, l'insistance mise sur la qualité des liens entre les universités et les entreprises dans la genèse de l'innovation conduit à focaliser l'analyse sur la proximité et l'intensité des échanges de ressources et des apprentissages que celle-ci favorise (Grosseti 1995). Envisagé comme un construit historique, le territoire n'est pas tant un cadre qu'une ressource favorisant avec plus ou moins d'efficacité l'établissement des relations de coopération qui soutiennent ces apprentissages (Verdier 2001:263). C'est ainsi que peuvent s'établir localement des dispositions sociales à l'innovation (Salais et Storper 1993). Ces capacités endogènes de développement contribuent à donner aux dispositifs nationaux leur dynamisme et leur capacité de renouvellement comme le dit Verdier.

Si donc le rôle et l'importance de la recherche scientifique et technique, ainsi que ceux de l'innovation, de l'invention et de la création qui leur sont consécutives sont des évidences largement partagées aujourd'hui, son apport au développement démocratique doit être établi.

En effet, du point de vue de l'Unesco, les universités doivent remplir prioritairement trois tâches :

- transmission d'un savoir scientifique à la génération suivante, l'objectif étant de contribuer à la notion de responsabilité pour l'environnement, à l'entente entre les peuples et à la concrétisation des Droits de l'homme ;
- maintien et enrichissement de l'héritage culturel des sociétés et prise en considération des nécessités sociales, économiques et culturelles dans les divers pays et régions ;
- amélioration et internationalisation de l'éducation et de la formation à tous les niveaux, construction des sociétés démocratiques fondées sur les Droits de l'homme, réduction de la pauvreté, amélioration des conditions de santé et d'alimentation, mesures visant à favoriser un développement durable.

En rapport avec ces priorités, Jacques Poulain (2003:27) définit les missions multiples de la recherche et de l'enseignement universitaire à la fin du XXe et au début du XXIe siècle de la manière suivante :

- démocratisation de la société ;
- mondialisation de la politique, de la culture et de l'économie ;

- régionalisation de la culture, de l'éducation, des questions ;
- d'environnement, du marché du travail et des infrastructures ;
- réduction des inégalités entre les régions du monde ;
- lutte contre la marginalisation de groupes de population et de sociétés, lutte contre la fragmentation en ethnies et en petits Etats.

Il ressort donc de l'examen des missions dévolues à la recherche actuelle plusieurs dimensions : culturelle, coopération internationale, sociale, économique, démocratique et développementale. Ce sont les deux derniers aspects qui nous intéressent ici. Démocratie et développement sont intimement liés. Martin Kalulambi soutient l'hypothèse que le besoin de mettre en place et de renforcer les institutions démocratiques ne fait pas concurrence à celui du développement, y compris dans sa version durable. L'un retro-alimente l'autre, et vice-versa. D'une part, parce que la démocratie est une méthode plus qu'une fin qui permet à la société qui l'adopte de délibérer sur des meilleures solutions qui organisent la vie de tous pour que chacun puisse s'épanouir dans la liberté la plus grande. D'autre part, parce que le développement, imaginé comme une construction collective, appelle à l'amélioration du bien être, tant à l'échelle de l'individu qu'à celle de la société.

L'interaction entre démocratie et développement est aussi mise en relief par Boutros-Ghali (2000:5) qui affirme que pour se consolider, la démocratie politique doit trouver son prolongement dans des mesures économiques et sociales qui favorisent le développement, de même que toute stratégie de développement a besoin, pour être mise en œuvre, d'être validée et renforcée par la participation démocratique (Assogba 1995, Solomon 2006). Etant donné que cet essai porte sur le secteur public, c'est donc la faisabilité de l'Etat de développement démocratique par la redynamisation du secteur public de la recherche scientifique et technique qu'il est question de démontrer dans cette réflexion.

Mkandawire a défini un Etat de développement comme celui dont les bases idéologiques sont développementales et qui essaie de déployer sérieusement ses ressources administratives et politiques vers des tâches de développement économique (2001:2).

Un Etat de développement démocratique est donc un Etat non patriarcal, composé d'un ensemble d'institutions de représentation et d'exécution qui répondent aux demandes de sécurité matérielle, économique, culturelle et morale de la population tout en faisant participer celle-ci à la gestion du pays. C'est un Etat dont les institutions se proposent d'atteindre les objectifs de développement

économique et de changement social par une activité extractive, régulatrice et allocative qui prennent en charge les exigences démocratiques de liberté, de justice, de réduction des inégalités de sexes et de leur accès équitable aux ressources matérielles, financières et foncières (Tshibwabwa 2006). Plusieurs auteurs (Amuwo 2006 ; Evans 1995 ; Chibber 2002) sont d'accord pour reconnaître qu'un Etat de développement démocratique est caractérisé par deux traits majeurs : la capacité et l'autonomie.

La question qui se pose à ce niveau est de savoir maintenant si la recherche scientifique et technique peut être un instrument de construction d'un Etat de développement démocratique. La réponse à cette question est fonction de la nature et du potentiel novateur de la recherche scientifique et technique.

La recherche peut être en effet définie comme un effort systématique de compréhension provoquée par un problème (souvent posé sous forme d'un problème, mais pas toujours) dont on a pris conscience et dont la résolution peut contribuer au développement socioculturel, politique, économique et scientifique de l'humanité. Cette définition nous enseigne donc que le problème est au cœur de la recherche. De Ketele et Roegiers (1996:91) définissent la recherche comme un processus systématiquement et intentionnellement orienté et ajusté en vue d'innover ou d'augmenter la connaissance dans un domaine donné. La recherche peut culminer dans la production des connaissances scientifiques ou techniques.

La connaissance technique, nous dit Georges Gurvitch (1968:123 ; Duvignaud 1979 ; Grawitz 2001 ; Verhaegen 1974 ; Colleyn 1981, Alpe et al. 2005 et Lalande 1998), est celle de toutes les manifestations efficaces, artificielles et subalternes, mais ayant tendance à se rendre indépendantes et à se valoriser comme telles les manipulations délimitées, transmissibles et novatrices, dont le savoir est inspiré par le désir de dominer les mondes de la nature, de l'humain et de la société, afin de produire, de détruire, de sauvegarder, d'organiser, de planifier, de communiquer et de diffuser.

L'idée de progrès attachée à la recherche scientifique n'est pas une invention moderne. Analysant la pensée d'Auguste Comte, Raymond Aron (1967:80) rapporte que ce fondateur de la sociologie fut fortement acquis à l'idée d'une réforme sociale par la science. A partir du moment où les hommes pensent scientifiquement, dit Comte, l'activité majeure des collectivités cesse d'être la guerre des hommes les uns contre les autres, mais devient la lutte des hommes avec la nature, ou encore l'exploitation rationnelle des ressources naturelles. Comte tire donc de

cette analyse de la société dans laquelle il vivait la conclusion que la réforme sociale a pour condition fondamentale une réforme intellectuelle.

Donc, en tant que savant et réformateur, Comte estimait que la sociologie avait pour fonction de résoudre la crise du monde moderne, c'est-à-dire de fournir le système d'idées scientifiques qui présidera à la réorganisation sociale. L'utilité de la recherche sociologique, ou des recherches menées en sciences sociales en général, a été récemment démontrée par certains chercheurs qui soutiennent que les sciences sociales sont pertinentes pour la reconstruction et la réinterprétation de l'Afrique (Matshedisho 2005:1 ; Abe 2005). Ce qui est vrai pour les sciences sociales l'est également pour les sciences de la nature et pour la recherche technique.

Chaque semaine, chaque mois, chaque jour qui passe, apporte leurs moissons de découvertes scientifiques. Ces découvertes ont une action directe et rapide sur notre vie personnelle et quotidienne ; c'est la science expérimentale qui a permis d'élever de 25 à 70 ans la vie moyenne des hommes ; on compte sur elle pour diminuer les souffrances, supprimer les maladies, réduire les infirmités. On est conscient que ce sont ces mêmes découvertes qui, par la voie du progrès technique, c'est-à-dire d'une meilleure adaptation au réel des méthodes de production, élèvent notre niveau de vie, améliorent notre genre de vie, et permettent à l'homme moyen de se rapprocher du plein emploi de ses facultés (Fourastié 1972:11).

Il faut compléter Fourastié en disant que c'est aussi sur la recherche scientifique qu'on compte pour mieux comprendre les faits des structures et mettre en place des institutions susceptibles d'appliquer les principes de gouvernance démocratique, mais aussi pour mieux comprendre les milliers d'acteurs individuels et institutionnels qui opèrent dans un monde qui se globalise de plus en plus ainsi que sur leurs logiques et agendas déclarés et/ou cachés, pour élaborer des politiques publiques adéquates et prendre des décisions appropriées.

Si donc la recherche scientifique et technique a pour mission de résoudre les problèmes de société, par la production et l'accroissement des biens et services d'une part, par une mise en route des connaissances destinées à mieux conduire les institutions et régenter l'action des animateurs de ces institutions pour une gouvernance rationnelle d'autre part, il va de soi que toutes les disciplines scientifiques, des mathématiques à la préhistoire, de l'astronomie à la sociologie et de la mécanique des fluides à la physiologie des articulations mentales, peuvent, grâce aux résultats novateurs de leurs investigations,

contribuer à l'émergence d'un développement démocratique, c'est-à-dire d'un développement inclusif où des larges pans de la société bénéficient des bienfaits du développement.

Cependant, c'est de la recherche scientifique initiée par les africains eux-mêmes, avec les termes de recherche, les objectifs, les méthodologies et les problématiques conçues en fonction des besoins des populations africaines que dépend en réalité un réel développement démocratique. Aujourd'hui, il ne fait l'ombre de doute que les récentes élections générales organisées en 2006 en RDC et sur lesquelles toute la population avait fondé son espoir pour un renouveau démocratique et développemental, ont été un échec.

La RDC post-élection n'est aujourd'hui ni un Etat démocratique, ni un Etat qui s'installe sur la voie du développement. La démocratie des urnes ne s'accompagne pas d'une gouvernance politique et économique démocratique. Par contre, la « légitimité des urnes », du reste contestée, acquise par le parti au pouvoir et ses coalisés, a donné, à une certaine classe politique le vent en poupe et une heureuse opportunité de museler la presse, de déstabiliser l'opposition constitutionnelle, de semer la terreur dans la ville de Kinshasa et à l'intérieur du pays et de restreindre les zones de liberté d'expression de la population. L'après élections se révèle donc être égal à l'avant élections ; les pratiques de prédation tant décriées se sont multipliées et sont mêmes en train de devenir des faits banals.

L'on ne pouvait en effet s'attendre à mieux que ça. Les grandes lignes de l'architecture politique et juridique qui a régi la période de transition post-conflit, tout comme la 3^e République naissante n'est pas l'œuvre de l'intelligentsia congolaise. L'accord global et inclusif (2002) qui a sanctionné la fin officielle de la guerre et avant lui, l'Accord de Cessez-le-feu de Lusaka signé en 1999 sont les produits de réflexion menée par la République Sud Africaine, les USA, la France, la Belgique... et mis à la disposition de la classe politique congolaise. Ce sont les produits d'un « savoir machiavélique » sous-tendu par des calculs hégémoniques dont la finalité est avant tout de s'assurer le contrôle économique de la RDC qui est à la fois un pays potentiellement très riche, mais aussi un marché de plus de 60 millions d'habitants.

Les politiciens qui ont participé au dialogue inter-congolais tenu en Afrique du Sud et d'où est sorti l'Accord dit Global et Inclusif n'oublieront certes jamais comment leur marge de manœuvre était limitée devant des injonctions venant des autorités sud-africaines et occidentales et devant des formules politiques de construction des institutions de la transition leur imposées par des mains visibles et

facilement identifiables. La formule dite 1+4, c'est-à-dire un Président et quatre Vice-présidents n'est pas l'œuvre des congolais.⁴

Normalement, tous les textes juridiques qui régissent la RDC auraient dû faire l'objet d'une investigation scientifique menée par des chercheurs appartenant à plusieurs disciplines, investigation ayant pour but d'identifier d'abord les besoins ou préoccupations politiques, économiques et sociaux de la population et de la classe politique elle-même, à l'abri de toutes interférences politiciennes. Toutes les grandes options contenues dans la Constitution de la 3e République devaient normalement faire l'objet d'une enquête participative menée par des chercheurs et impliquant à grande échelle les populations du pays pour recueillir leur point de vue sur la question du découpage territorial, de la décentralisation, du régime politique, de la démocratie, de l'Etat de droit, etc. à la manière de l'enquête participative menée pour élaborer le DSRP.

Ce sont les résultats de ce genre de recherches menées froidement par des chercheurs désintéressés qui auraient pu servir à élaborer des politiques publiques, des programmes de développement et même la Constitution elle-même. Contrairement à ce que l'on croit, la population congolaise a, dans la mesure du possible, une certaine maturité politique, elle peut s'exprimer sur des matières que l'on croit souvent techniques avec beaucoup de lucidité et offrir aux détenteurs des charges politiques, par le biais des chercheurs, ses positions et ses vues sur la manière d'organiser l'Etat, le territoire, l'économie provinciale, ... en rapport avec ses propres préoccupations.

L'enquête réalisée par Léon de Saint Moulin avec une équipe d'assistants de l'Université de Kinshasa a été révélatrice du paradoxe qui existe entre ce que les populations pensent de la démocratie et de l'Etat de droit, et les idées que se font les dirigeants de leur propre démocratie déconnectée des besoins réels de la population. En effet, cette enquête organisée dans le but de connaître la perception de la démocratie par la population du Congo a démontré que la démocratie que la population congolaise désire est une démocratie inculturée, c'est-à-dire pensée en fonction de ses intérêts et de sa promotion (De Saint Moulin et al. 2003:117).

D'après les enquêteurs, beaucoup ont explicitement dénoncé l'aliénation que pourrait constituer une démocratie imposée de l'extérieur et garantissant les droits des étrangers sans se préoccuper d'assurer une satisfaction suffisante des besoins de la population. Conformément à la culture africaine donc, il y a dans la perception de la démocratie en RDC une forte dimension sociale. Plus que de droits

individuels, c'est de la promotion collective que l'opinion publique congolaise est majoritairement préoccupée. Cela, dit la population, nous semble avoir été souvent minimisé.

Godwin Murunga (2005:9 ; Shivji 2005 ; Yapi-Diahou 2005) constate à ce sujet que dans la plupart des pays africains, des élites politiques sont historiquement déconnectées des préoccupations des masses, orientant le débat autour de la légitimité politique. En Afrique dit-il encore, le leadership politique a estimé qu'il était nécessaire de s'appuyer sur les connaissances, les experts et les consultants occidentaux en matière de recherche, de conception et de mise en œuvre des politiques nationales visant à sortir les masses populaires de la situation lamentable dans laquelle elles se trouvent. Ce faisant, ces élites réduisent leurs stratégies de développement à l'échec, précisément parce que ces politiques ne reflètent pas les priorités de ceux qui sont « développés ». Par ailleurs, les élites refusent de reconnaître le rôle des masses dans l'identification et l'expression claire de leurs priorités.

Et pourtant, l'importance de la recherche scientifique est justement de mettre ce genre des connaissances issues d'un processus participatif populaire au service du pouvoir organisateur, c'est-à-dire l'Etat. Les universités d'Etat et leurs centres de recherches déjà existants mais abandonnés ont reçu une mission qui s'inscrit dans cette logique. La fonction essentielle de l'université africaine, précisait déjà Verhaegen (1978:88), parce qu'irremplaçable et absolument nécessaire pour l'ensemble de la société, est de produire cette catégorie d'universitaires que l'on peut appeler les savants, les hommes de science, les intellectuels d'intellectuels. Car ces universitaires seront non seulement des producteurs d'intellectuels, mais à travers ces derniers des producteurs de la société dont ils penseront et organiseront les structures et le devenir historique comme les encyclopédistes français le firent confusément à la fin de l'Ancien régime, comme les libéraux et les utilitaristes anglais furent les producteurs relativement conscients du système capitaliste libéral au XIXe siècle, comme les marxistes enfin de manière délibérée et consciente donnèrent leur forme aux systèmes socialistes du XXe siècle.

Ceci suppose également que la recherche scientifique et technique soit « démocratisée » et « décentralisée », c'est-à-dire accessible à la majorité de la population qui doit de ce fait faire de la culture scientifique un référent dans l'orientation de ses actions à court, moyen et long terme. Ceci suppose également que les individus puissent développer des « rapports d'intellectualité » dans leurs relations réci-

proques d'une part, et dans leurs relations avec les choses ou les institutions d'autre part. Développer des rapports d'intellectualité c'est placer au cœur des transactions humaines, politiques, économiques, sociales et culturelles les principes d'objectivité, de partialité, de respect de la loi et de justice. C'est également faire de la raison un impératif catégorique dans la gestion des affaires publiques, dans le choix des détenteurs des charges politiques ou économiques, dans la nomination des Recteurs des universités ou des Directeurs généraux des instituts supérieurs, dans la promotion des femmes et hommes en tenant compte des compétences et des mérites, etc.

Et pourtant, la démocratisation de la recherche suppose la démocratisation de l'éducation et de l'Université elle-même, ou des Centres de recherches scientifiques ou techniques et leur rapprochement de la population pour que tout le monde ait la chance d'accéder au savoir et apprenne comment on arrive à produire des connaissances scientifiques ou techniques. Etant donné les jeux et enjeux dont la recherche scientifique et technique est l'objet en cette période de mondialisation où la domination des puissances du Nord passe par cet outil, un tel projet n'est aujourd'hui réalisable que par les pouvoirs publics qui sont plus que jamais appelés à réformer le secteur public de la recherche.

Alternatives pour une refondation du secteur public de la recherche en RDC

Le Pacte de modernisation de l'Enseignement Supérieur et Universitaire en République Démocratique du Congo (PADEM) élaboré en 2004 pourrait s'inscrire dans la logique de la redynamisation du secteur public de l'Enseignement Supérieur et Universitaire (ESU), mais pas tellement de la recherche scientifique et technique. Le Pacte est en effet un partenariat évolutif élaboré par le gouvernement de transition postconflit (2003-2006) et impliquant le gouvernement lui-même, les secteurs économiques public et privé, les parents, les collectivités locales en vue d'impulser un processus de transformation en profondeur de l'enseignement supérieur, en s'appuyant sur l'instauration d'un nouveau « consensus social » afin d'aider les établissements d'enseignement supérieur à répondre aux besoins du développement humain durable. Il dénote une volonté politique parce qu'il s'agit de l'expression d'une volonté politique nouvelle pour une réforme globale de l'Enseignement Supérieur et Universitaire (ESU), il sollicite de l'Etat et des autres partenaires une meilleure prise en charge financière de l'ESU, tant de nouvelles structures que des ressources humaines pour un

fonctionnement normal d'une institution dont le rôle dans le développement du pays n'est plus à démontrer (Amuri 2004:62).

Le PADEM propose un plan d'action ambitieux qui s'articule autour des actions suivantes :

- le renforcement des capacités humaines ;
- le renforcement des capacités légales et réglementaires par la révision des textes juridiques ;
- l'appui institutionnel ;
- la bonne gouvernance ;
- l'amélioration des conditions de vie de l'étudiant ;
- l'amélioration de la Carte Universitaire ;
- le genre ;
- le recours à d'autres sources de financement en appui à l'action gouvernementale.

Mais comme il se veut un plan global (en réalité il ne l'est pas parce qu'il a oublié de réformer la plus grande des missions dévolues à la recherche, à savoir la recherche scientifique et technique), il propose aussi une mise en œuvre de la réforme qui concerne les filières et programmes d'études, la sanction des études (diplômes et titres légaux), l'encadrement du corps scientifique, le statut du personnel de l'ESU et les libertés académiques.

Le PADEM qui est, il faut le reconnaître un Pacte bien réfléchi et conçu, apparaît néanmoins comme un plan de réforme de l'enseignement supérieur et universitaire seulement, il ignore et évacue de son champ la prise en charge de la recherche scientifique et technique qui a été tout simplement laissée sur les marges. Cette marginalisation de la recherche est perceptible à travers l'organisation même du système d'enseignement qui est proposé et qui se présente comme suit :

- le Ministre de l'Enseignement Supérieur et Universitaire, autorité de tutelle ;
- le Conseil Académique Supérieur ;
- les Académies Provinciales ;
- les Universités, les Instituts Supérieurs Pédagogiques, les Instituts Supérieurs Techniques, les Ecoles de Formation aux Arts et Métiers ainsi que les Centres de Recherches.

Deux structures nouvellement créées par le PADEM et qui auraient pu jouer un rôle très important dans la redynamisation de la recherche, méritent d'être mises en relief ici : il s'agit du Conseil Académique Supérieur qui est proposé pour remplacer à notre avis l'actuel Conseil des Universités, et les Académiques Provinciales. D'après le PADEM, le Conseil Académique Supérieur est un organe consultatif d'harmonisation et de coordination auprès du Ministre de l'ESU. Il est une instance :

- d'évaluation des mesures académiques et d'autres relatives à son objet ;
- d'harmonisation des principes académiques et d'autres relatives à son objet ;
- d'études en vue de propositions, en particulier de ce qui concerne la planification du développement et de l'extension de l'Enseignement Supérieur et Universitaire par des nouvelles créations Universitaires et l'essaimage de Facultés, de Sections et Départements d'études et de recherche à travers le pays ;
- d'examen des dossiers pour les avis à donner au sujet des demandes d'agrément des initiatives privées de création et du suivi d'Établissements d'Enseignement Supérieur et Universitaire.

Le Conseil Académique Supérieur est présidé par le Ministre de l'ESU. Il comprend les Chanceliers et les Vice-chanceliers ; et les partenaires éducatifs.

Quant aux académies provinciales, elles sont des organes de supervision et de contrôle des établissements publics et privés de l'Enseignement Supérieur et Universitaire ainsi que d'autres centres de recherches universitaires situés dans les provinces. A ces académies incombe la responsabilité générale de fonctionnement académique des établissements du ressort, de leur fonctionnement financier et administratif. Elles vont jouer le rôle d'interface entre le Ministère et les différents établissements en provinces.

A ce titre, la réforme propose que chaque académie puisse comporter au moins les études de base suivantes : un établissement du domaine médical, un établissement du domaine technologique, un établissement du domaine artistique, un établissement du domaine des Arts et Métiers, un établissement du domaine commercial et de gestion et un établissement du domaine du développement rural et du développement urbain.

L'idée à la base de la création de ces académies nous semble être celle de la décentralisation, c'est-à-dire de la création en provinces de certains établissements qu'on ne trouve que dans la capitale, Kinshasa, pour offrir aux étudiants des entités décentralisées des services éducatifs de proximité.

Mais comme nous l'avons dit dans les lignes ci-dessus, la réforme proposée par le PADEM ne s'est limitée qu'à l'enseignement ; or que vaut un enseignement qui n'est pas alimenté et ressourcé par la recherche ? Que vaut un même enseignement technique ou scientifique dispensé pendant plusieurs années, plusieurs décennies comme c'est le cas aujourd'hui, surtout en cette période de mondialisation où la compétitivité exige des innovations incessantes qui ne sont rendues possibles que par la recherche scientifique et technologique ? Que vaut une multiplication d'académies provinciales et d'universités à travers le pays si celles-ci ne deviennent que des gestionnaires d'un savoir établi, des réceptacles d'une techno-science de routine et des fournisseurs d'un service éducatif non innovant ?

Le Plan d'action du premier Gouvernement de la 3^e République issue des élections organisées l'an dernier et publié en mars 2007, ne considère pas non plus la recherche scientifique comme une priorité. L'analyse de ce plan d'action montre que la recherche scientifique et technologique ne figure même pas sur la liste des quinze engagements de la législature. Ces engagements qui constituent en fait le programme du Gouvernement pour toute la durée de la législature (2007-2011) sont notamment : les infrastructures (transports), l'énergie, l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé, la défense, la police, la justice, la transparence, la gestion des finances publiques, les forêts, les mines et hydrocarbures, la réforme de l'administration publique, la décentralisation et gouvernance locale et le climat d'investissement et la réforme des entreprises publiques.

L'engagement n° 3 consacré à l'éducation ne fait même pas mention de la recherche scientifique et technique. Il fait le diagnostic de ce secteur en déplorant le taux de scolarisation jugé très faible (64 % en 2002 pour le primaire et 29 % pour le secondaire) et impute ce déficit aux faibles rémunérations des parents. Et l'on sait par expérience que quand les gouvernements déclarent qu'ils réforment l'éducation, c'est généralement la composante enseignement qui est mise en relief, même si au point de chute de cette réforme l'on finit par se rendre compte que l'enseignement lui-même n'a été réformé.

Cette orientation est perceptible à travers la plupart des réformes intervenues dans l'histoire de l'enseignement supérieur et universitaire,

en l'occurrence celles de 1971 et 1981. La table ronde de 1991 et le Forum des Etats Généraux de l'Education (EGE) de 1992 ont relevé les insuffisances de l'école congolaise, mais une fois encore, sans proposer des axes de réforme concrets du secteur de la recherche scientifique et technique. Néanmoins, les Assises de la Conférence Nationale Souveraine (1991-1992) et en particulier l'Atelier national sur l'évaluation du système éducatif et de l'Examen d'Etat (décembre 2001-janvier 2002) ont eu le mérite non seulement de poser le diagnostic sur le système éducatif, mais surtout de prendre l'option qui considère l'Education et la Recherche Scientifique et Technologique comme priorités nationales. Mais les recommandations proposées par ces deux derniers forums n'ont jamais été appliquées.

La trajectoire qu'est en train de prendre l'action de ce gouvernement en qui la population avait placé beaucoup d'espoir montre déjà que la recherche scientifique et technique sera davantage marginalisée. D'après le gouvernement donc, son plan vise entre autres à consolider les secteurs porteurs de la croissance que sont (Plan d'action gouvernemental 2007:42-43) : les secteurs agricole, l'élevage et la pêche ; l'accroissement des revenus du monde rural ; la diversification des filières d'exportations agricoles ; le développement de la production animale ; le développement de la pêche ; la promotion du microcrédit et de la micro-entreprise ; le secteur forestier ; le secteur minier ; l'amélioration du climat d'affaires ; les entreprises publiques ; la micro-finance et l'intermédiation financière ; l'emploi et la formation professionnelle et la sécurité sociale.

La recherche scientifique et technique n'est donc pas considérée comme un secteur porteur de croissance par ce gouvernement qui ne comprend pas qu'on ne peut accroître la production agricole ou animale par exemple si on ne développe pas au préalable des activités de recherche dans le domaine de la zootéchnie ou de la pédologie ; qu'on ne peut diversifier les filières d'exportation agricole si on ne diversifie pas au préalable les recherches agricoles elles-mêmes par la mise en œuvre des nouveaux savoirs technologiques appropriés, etc.

Cette cécité intellectuelle exprime à la fois la perception que les dirigeants africains ont de la recherche, des chercheurs et de leurs savoirs et qui se matérialise par la relation souvent conflictuelle entre le savoir et le pouvoir d'une part ; d'autre part, elle traduit l'emprise autoritaire que les idées de la Banque mondiale et du FMI qui dévalorisent la recherche et l'éducation dans les pays du tiers monde, ont sur les intellectuels de ces pays et comment elles affectent leur manière de concevoir et d'orienter leurs politiques publiques. Cette

orientation extravertie des politiques publiques africaines, est encore aggravée, si l'on revient au cas de la RDC, par le fait que l'Etat lui-même issu des récentes élections est une entité construite par les mêmes forces de la globalisation (Tshibwabwa 2007) qui continuent à dicter à ses animateurs des réformes à opérer et à leur imposer une échelle des priorités entre ces réformes.

Au regard des idées développées dans cette réflexion et qui ont partie liée avec l'impact qu'exerce le processus de mondialisation sur le secteur public et l'incapacité de celui-ci à contribuer à la construction d'un Etat à la fois développemental et démocratique, voici quelques axes de réflexion que nous proposons aux détenteurs des charges politiques actuelles qui ne sont d'ailleurs qu'au début de leur législature, pour réformer le secteur public de la recherche scientifique et technique en partant des réalités propres à la RDC. Quatre axes principaux nous semblent utiles pour redonner à ce secteur une vitalité certaine : l'axe juridique, institutionnel ou structurel, humain et matériel.

La réforme juridique

L'objectif de la réforme juridique est de décentraliser le secteur public de la recherche scientifique et technique pour favoriser la création des pôles locaux d'excellence en matière de recherche et permettre aux entités locales de devenir réellement des centres d'impulsion. Cet objectif s'inscrit dans le sillage de la mouvance actuelle de la nouvelle politique de décentralisation prévue et préconisée par les constituants de la 3^e République.

En effet, malgré l'échec des politiques précédentes de décentralisation, l'actuelle constitution prévoit une nouvelle décentralisation territoriale dont le contenu sera bien fixé par la loi. En sus de ces compétences, les provinces en exercent d'autres concurremment avec le pouvoir central et se partagent les recettes nationales avec ce dernier respectivement à raison de 40 et de 60 pour cent

Nous ne nous inscrivons pas dans le cadre de la décentralisation « à la FMI », « à la OMC » ou encore « à la Banque mondiale » qui inscrit l'Etat dans la logique de fonctionnalité du marché. Il faut qu'il s'agisse d'une décentralisation territoriale dont la réussite est tributaire de la redynamisation du secteur public de la recherche qui doit permettre aux pouvoirs publics centraux (à travers le Ministère de la Recherche scientifique et technique) et aux pouvoirs locaux d'avoir la capacité et la possibilité de maîtriser et de contrôler les universités et les centres de recherches, et d'en faire des outils de développement financés par les fonds nationaux pour le développement national.

La décentralisation territoriale doit donc aller de pair avec celle de la recherche scientifique et technique. Il existe en effet une relation étroite entre le territoire, le développement local et l'innovation. Certaines innovations qui conduisent au développement ne sont possibles que si elles sont localisées ou territorialisées, c'est-à-dire conçues dans une logique qui met en interaction les acteurs locaux, les universités locales et la nature des territoires de chaque entité décentralisée. Certains auteurs tels que Piveteau admettent que le développement local émerge d'une construction de territoire, partagée par les acteurs locaux, qui conduit à le spécifier et, ce faisant, renforce sa compétitivité sur les marchés internationaux (Piveteau 2004:4-5 ; lire aussi Pecqueur 1993).

En effet, les recherches initiées à ce sujet ont permis de dégager plusieurs modèles de développement local en fonction de la forme des organisations productives territorialisées, des contextes socio-économiques qui les accueillent, de leur spécificité (Benko 1995). C'est ainsi qu'ont vu le jour des concepts tels que districts industriels, systèmes productifs localisés (SPL), milieux innovateurs. Toutes ces analyses renouvellent les conceptions du développement économique en faisant du niveau « local », conçu par Pecqueur comme une entente performante et construite entre les petites entreprises et leur territoire, le lieu et la condition d'émergence possible de nouvelles dynamiques de croissance.

En centralisant le secteur public de la recherche, l'on étouffe l'émergence de ces types de dynamiques dans des entités locales qui ont la possibilité de les voir naître, l'on sacrifie des spécificités locales émancipatrices au profit d'une centralisation scientifique improductive et nocive.

La décentralisation du secteur de la recherche trouve ensuite sa légitimité dans la nature même de certaines matières dévolues par la constitution aux provinces. C'est la première fois que le pouvoir central abandonne ce genre de pouvoirs aux entités décentralisées dans l'histoire politique du pays. Au rang de ces matières déterminées par l'article 204 de la nouvelle Constitution figurent, à titre exemplatif, l'élaboration des programmes agricoles et forestiers et leur exécution conformément aux normes du planning national, l'élaboration des programmes d'assainissement et de campagne de lutte contre les maladies endémo-épidémiques conformément au planning national, l'élaboration des programmes miniers, minéralogiques, industriels, énergétiques d'intérêt provincial et leur exécution conformément aux normes générales du planning national.

Nous pensons que les universités locales et les centres de recherches publics locaux doivent être mis à contribution pour l'élaboration des programmes miniers, forestiers, agricoles et sanitaires ci-dessus des entités provinciales décentralisées. La décentralisation territoriale deviendra un vain mot si elle ne s'accompagne pas de la décentralisation de la recherche. C'est pourquoi la loi sur la décentralisation que les députés et les sénateurs sont appelés à élaborer doit également accorder aux provinces des larges pouvoirs dans le domaine de la recherche scientifique et technique.

Etant donné que presque toutes les provinces ont des ressources minières et forestières (*Guide de l'investisseur* 2003), l'Etat doit non seulement multiplier le nombre de provinces comme il l'a fait, mais créer aussi des universités et centres de recherches locaux à vocation minière, forestière, agricole... qui devront mener des investigations scientifiques dans ces secteurs, essayer de connaître les potentialités réelles de ces entités en ressources naturelles et aider les pouvoirs publics locaux à mieux élaborer des programmes et des politiques de développement rationnels. Nul n'ignore que pour le moment, ce travail de prospection des matières premières est fait par les sociétés multinationales et les experts occidentaux souvent couverts par la classe politique.

La grande conséquence, c'est que, faute de mener des recherches dans ce domaine, ni l'Etat congolais, encore moins l'élite politique et intellectuelle ne connaissent la teneur réelle de nos ressources naturelles qui constituent pour les globalisateurs un secret et une chasse gardée. Il y a seulement quelques quatre ou cinq ans que l'élite intellectuelle a été informée de l'existence des ressources pétrolières sur les deux tiers de l'ensemble du territoire, alors que le Département d'Etat américain et certaines chancelleries occidentales disposaient de ces renseignements depuis 1985. Si cette carte secrète de la RDC n'était pas révélée par certaines personnes indiscrettes et curieuses, nul ne saurait que la RDC est aujourd'hui un potentiel producteur de pétrole dont elle héberge d'énormes quantités de barils. Comment peut-on se développer si on n'a pas ce genre d'information que seule la recherche scientifique et technique est capable de fournir à une société ?

Réforme institutionnelle

La création d'un Ministère de la recherche scientifique et technique ou technologique au sein de l'appareil gouvernemental est d'une nécessité capitale. Dans certaines équipes gouvernementales passées, l'on a eu à créer, pour des raisons clientélistes destinées à distribuer des postes

aux politiciens en détresse et à la recherche d'emplois pour survivre (Bayart 1989), un Ministère de la recherche scientifique. C'est le cas de celui qui a été créé pendant la période de la transition post-conflit qui vient de s'achever.

Il ne s'agit pas ici de ce genre de ministère sans fonction ni ressources budgétaires et qualifié souvent par les ministres qui l'animent d'improductifs (au sens où il n'offre pas, comme les finances ou l'économie, des occasions de prédation). Le Ministère de la recherche scientifique et technique que nous proposons est celui qui doit occuper dans l'architecture gouvernementale une position centrale qui puisse en faire un outil d'innovations dans les autres secteurs. Pour qu'il soit fonctionnel et remplisse sa mission, au moins 25 pour cent du budget national doivent lui être consacrés.

Le Ministère de la recherche scientifique et technique doit être représenté, dans le cadre de la décentralisation, par des ministères provinciaux de la recherche scientifique et technique. En effet, d'après la nouvelle Constitution, les institutions provinciales sont les assemblées provinciales et les gouvernements provinciaux (article 195). Le Gouvernement provincial est composé d'un Gouverneur, d'un Vice-gouverneur et des ministres provinciaux (article 198). Le même article stipule aussi que le nombre de ministres provinciaux ne peut dépasser 10.

Etant donné les larges pouvoirs accordés aux ministres provinciaux à travers cette décentralisation qui a tout l'air d'un fédéralisme à peine voilé, il est important que chaque province puisse disposer d'un ministère de la recherche scientifique et technique et que sur les 40 pour cent des recettes que les provinces sont désormais habilitées à retenir à la source, 5 pour cent soient de celles-ci soient affectées à ce ministère.

L'Etat ne peut pas dire qu'il ne dispose pas des ressources financières suffisantes pour le faire parce que, d'après les rapports de l'ONU (2001 ; 2002 et 2003) consacrés aux pillages des ressources naturelles de la RDC, cinq milliards de dollars américains ont été détournés par les acteurs impliqués dans ces pillages en l'espace de trois ans seulement. Encore que ce montant n'est qu'approximatif. Si l'on divise ce chiffre par 3, l'on obtient 1,6 milliard Ceci veut dire que la RDC a la capacité de mobiliser au moins deux milliards de recettes par an, alors qu'aujourd'hui le budget national est d'à peine 600 millions de dollars américains.

D'après certaines sources qui ont requis l'anonymat pour des raisons de sécurité, le commerce illicite des minerais effectué pendant la période de transition postconflit (2003-2006) par une certaine classe politico-

économique connectée à des réseaux mafieux internationaux contrôlés par la haute finance internationale tout aussi criminelle, aurait rapporté 15 milliards de dollars qui ont échappé au trésor public. Si l'on divise ce chiffre par 3, l'on obtient un chiffre annuel de 5 milliards de dollars. Ceci veut dire que l'Etat congolais est capable de se constituer un budget national de 5 milliards.

Ces chiffres peuvent être revus à la hausse si les pouvoirs publics font de la gouvernance démocratique leur cheval de bataille, tant ce pays dispose réellement d'énormes ressources. Malgré ces pillages qui, à long terme, peuvent déboucher sur l'épuisement des ressources minières non renouvelables, le pays demeure encore un scandale géologique. C'est ce que révèle encore un livre récent consacré à sa géopolitique et publié par Marie-France Cros et François Misser (2006:15-18). D'après ces auteurs, la RDC dispose toujours de la plupart des ressources minières que l'on connaisse : cuivre, cobalt, zinc, diamant, or, manganèse, étain, cassitérite, ... Mais ce qui est encore plus important c'est la teneur des gisements de ces minerais qui est très élevée et qui fait de ce pays un réservoir de ces matières premières par rapport aux autres pays producteurs. Dans leur livraison où ils qualifient la RDC de château d'eau de l'Afrique, ils montrent qu'à lui seul, le Congo représente la moitié de toutes les eaux africaines déversées dans l'Atlantique.

Néanmoins, la capacité financière des entités décentralisées est déjà réduite du fait que leurs ressources naturelles sont placées sous le contrôle des sociétés multinationales largement favorisées par les Codes minier et forestier dont les clauses ont privatisé les terres, les ressources naturelles des entités territoriales décentralisées, bref leurs patrimoines. Le Code minier n'a pas seulement privatisé les patrimoines national et local, il a également privatisé la prospection minière, c'est-à-dire en réalité la recherche minière qui est aussi sous le contrôle des sociétés multinationales qui ont acquis des nombreux permis de recherche.

En effet, le chapitre III du Code Minier (2002:5) annonce le principe de la liberté d'accès à la prospection minière sur toute l'étendue du territoire national. Le prospecteur acquiert la propriété des échantillons qu'il prélève avec l'obligation de déposer une description indiquant le nombre, le volume et le poids de chaque échantillon. Il dépose également un échantillon, pour tout échantillon prélevé, à la Direction de géologie. C'est le permis de recherche qui confère à son titulaire le droit exclusif d'effectuer à l'intérieur du périmètre sur lequel il est établi et pour la durée de sa validité, les travaux de recherche des sub-

stances minérales classées en mines pour lequel il est accordé, ainsi que des substances associées en cas d'extension du Permis à ces substances.

Le Permis de recherche confère également à son titulaire le droit d'obtenir un Permis d'exploitation pour tout ou partie des substances minérales qui font l'objet du Permis de recherche et des substances associées, en cas de découverte d'un gisement économiquement exploitable. Le Permis de recherche a une durée de :

- quatre ans renouvelable deux fois pour une période de deux ans à chaque renouvellement pour les pierres précieuses ;
- de cinq ans renouvelable deux fois pour une durée de cinq ans à chaque renouvellement pour les autres substances minérales (*Guide de l'investisseur* 2003:38).

Au lieu de libéraliser la recherche minière, dont la conséquence est l'acquisition, par les sociétés multinationales des connaissances sur les potentialités naturelles de la RDC qui leur permettent en outre de concevoir des technologies appropriées et d'en garder le secret d'invention pour contraindre finalement le gouvernement congolais à faire appel plus tard à leur expertise pour exploiter les richesses minières, tout en leur conférant toujours une avance technologique dans ce domaine, l'Etat gagnerait à ne pas délivrer des permis de recherche aux forces de la mondialisation hégémonique et à responsabiliser les facultés de polytechnique des universités où l'on trouve des départements de géologie et des mines ou encore les instituts supérieurs techniques, dans les travaux de recherche des substances minérales.

L'avantage d'une telle démarche, qui est valable même pour d'autres Etats africains ayant fait des réformes minières libérales imposées allant dans le sens de celles de la RDC (Campbell 2005) est évident : les pouvoirs publics vont accumuler des connaissances sur la configuration géologique de la RDC, sur ses véritables ressources naturelles que l'on continue à découvrir encore et éventuellement amener les centres de recherche et les universités à imaginer des innovations technologiques pour les exploiter sans nécessairement recourir à une aide occidentale technique souvent mal intentionnée et asymétrique.

C'est donc en valorisant le secteur public de la recherche, tant au niveau central que local, et en lui donnant des moyens financiers suffisants, que le secteur privé et la société civile dans sa diversité, peuvent trouver en lui un partenaire crédible, capable de lui fournir des produits finis compétents (entendez ici des étudiants formés dans les universités) pouvant être utilisés dans les différents domaines, mais

aussi une colline réellement inspirée dont les savoirs innovants conçus dans tous les domaines, peuvent enfin développer les sociétés africaines et par là même, les démocratiser.

Il est d'ailleurs regrettable aujourd'hui que le secteur informel de l'économie, essentiellement dominé par les femmes, ou tout simplement ce qu'on qualifie d'économie féminine aujourd'hui, dont les indices montrent qu'elle est capable de lutter contre la pauvreté des ménages et la féminisation de la pauvreté, ne soit pas prise en charge par la recherche scientifique et technique. Cette économie qui représente aujourd'hui à peu près 80 pour cent des activités économiques de la RDC (PNUD/RDC:2000) est envahie par des femmes congolaises courageuses qui ont même réussi à sortir des sentiers ordinaires, en créant des activités qui relèvent de l'industrie artisanale grâce à laquelle elles fabriquent certains produits manufacturés souvent importés, mais de meilleure qualité et accessibles à toutes les bourses dans une société où la société civile et l'Etat lui-même fonctionnant sous le modèle informel, se battent pour survivre (Tshibwabwa 2004).

La production de ces produits fabriqués à l'aide d'une connaissance technologique traditionnelle mais endogène, diffusée par les églises (et en particulier l'église catholique) et les ONG dites féminines, peut être améliorée et ramenée à une large échelle de manière industrielle. La RDC qui n'a plus d'industries locales de fabrication des produits manufacturés depuis les pillages de 1991 et 1993 suscités par le régime de Mobutu et perpétrés par les militaires, suivis par la population, et qui ont eu pour conséquence la destruction de toutes les unités de production, ainsi que la fuite massive des investisseurs sérieux et de leurs capitaux, peut solliciter l'expertise des chercheurs pour étudier cette nouvelle forme d'économie féminine et en faire une source d'acquisition d'une industrie manufacturière locale.

Les différents instituts supérieurs techniques disséminés à travers le pays, ne manquent pas des ressources humaines encore moins d'expertise pour mettre en route des technologies pour renforcer cette économie féminine dont l'apport aux économies domestiques et même au PIB ne fait plus l'objet de doute. Mais l'abandon par les pouvoirs publics de ce personnel technique qualifié qui preste aujourd'hui dans des centres de recherche dits techniques, mais sans matériels techniques, est encouragé par les forces mondialisatrices, elles-mêmes encouragées et à la limite entêtées par les régimes africains et leurs personnels politiques.

La dynamique de crise économique montre d'ailleurs que l'imagination créatrice n'est pas l'apanage des seuls universitaires,

surtout dans les secteurs tels que l'électronique, la mécanique, la télécommunication, les nouvelles technologies de l'information et de la communication suffisamment maîtrisées par des jeunes congolais et mêmes africains dont certains n'ont jamais été à l'école. Nul n'ignore que les rues de Kinshasa sont pleines de jeunes garçons qui vendent, à la criée, des antennes de télévision qu'elles fabriquent eux-mêmes chaque jour à un prix inférieur à celui des antennes dites importées, mais dont l'efficacité et le rendement techniques sont les mêmes que ceux des antennes venues de l'occident.

Plus de 90 pour cent de la population congolaise recourent aux produits de ces jeunes gens dont quelques uns que nous avons interrogés déplorent le manque d'intérêt que l'Etat porte à leur créativité. Ils ne cessent pas de confirmer que si les pouvoirs publics mettent à leur disposition des matières premières en quantité industrielle, ils sont capables de fabriquer des centaines des milliers d'antennes et d'installer des industries locales capables de concurrencer celles qui importent les mêmes produits et de les contraindre à baisser leurs prix. Mais les matières dont ces jeunes sans emplois ont besoin pour leurs activités, sont exploitées illégalement à l'Est du pays par des sociétés multinationales qui s'en servent pour fabriquer les mêmes produits qu'elles revendent ensuite aux africains à des prix exorbitants. Par ailleurs, les pouvoirs publics si souvent interpellés par ces jeunes garçons chaque fois qu'ils ont l'occasion d'être médiatisés, c'est en l'occurrence le Ministère de la Recherche Scientifique et Technique qu'il faut créer et responsabiliser conformément aux idées avancées dans ce papier.

Au-delà de cette mission spécifique qu'a le Ministère de la recherche scientifique et technique et ses représentations décentralisées de veiller sur le bon fonctionnement des universités et centres de recherches, nous pensons qu'il faut lui adjoindre d'autres tâches analogues complémentaires tout aussi importantes. C'est notamment celle de superviser et coordonner tous les bureaux d'études qu'on trouve dans certains ministères qui ne relèvent pas de sa compétence (comme les ministères des finances, des mines, des PME, de la culture...) mais qui ont été créés pour être des centres fournisseurs d'idées et de réflexions à caractère scientifique visant à aider les responsables de ces ministères respectifs à mieux conduire l'action ministérielle.

Cette supervision a pour but de voir si réellement ces services sont fonctionnels, et l'on pourrait en cas d'observation des défaillances comme c'est le cas aujourd'hui, faire de sorte que les budgets de ces services puissent émarger du Ministère de la recherche scientifique et

technique. Pour avoir été moi-même Chargé d'études au Ministère de l'économie, des finances et du budget entre 2001 et 2002, il ne fait l'ombre de doute que cette innovation peut être salutaire dans la mesure où elle peut faire de ces bureaux souvent négligés, des sources réelles de réflexion et des boîtes à idées d'un Etat qui se veut démocratique et développemental.

Dans le même ordre d'idées, il importe de créer une structure qu'on pourrait nommer « Conseil Supérieur de la Recherche Scientifique et Technique » et qui aurait pour attribution non seulement la mise en œuvre de la réforme du secteur public de la recherche, mais qui regrouperait également des équipes de recherche interdisciplinaires financées par l'Etat, mais indépendantes des interférences politiques internes et externes, chargées de réfléchir sur toutes les réformes que l'Etat se propose d'effectuer dans le secteur public pour court-circuiter le FMI, l'ONU, la Banque mondiale et leurs politiques publiques internationales dominatrices.

Réforme matérielle

C'est non seulement l'équipement du Ministère de la recherche scientifique et technique lui-même d'abord, de ses prolongements à l'intérieur du pays et des universités et centres de recherche qui en dépendent, en matériels, bibliothèques et laboratoires, mais aussi et surtout la mise à leur disposition des technologies modernes sans lesquelles leur action ne sera pas efficace.

Ici un accent particulier doit être placé sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication à cause de l'impact qu'elles ont actuellement sur la recherche scientifique et technique. Dans une conférence organisée par le CODESRIA sur la publication et la diffusion électronique et consacrée aux NTIC, Ebrima Sall (2004:2) définissait les objectifs de la conférence comme suit :

- permettre une meilleure réflexion et une meilleure appréhension des défis et enjeux posés par les technologies de l'information et de la communication ;
- promouvoir une meilleure utilisation de ces technologies dans les bibliothèques académiques, les centres de documentation mais aussi dans le cadre de la recherche elle-même ;
- redonner au CODESRIA son rôle de leader en matière d'utilisation des TIC au service de la recherche en Afrique.

A l'issue de cette conférence, les participants qui ne se sont pas empêchés de mettre en relief le caractère parfois idéologique et partisan des TIC qui ne sont sans nul doute pas neutres, ont néanmoins reconnu qu'une des principales conditions du développement d'un enseignement et d'une recherche de qualité en Afrique est sans conteste la nécessité de pouvoir accéder à l'information scientifique et technique (IST) produite sur le plan national et international. L'accès à l'IST est indispensable pour élaborer des contenus pédagogiques, contribuer à la formation et à l'autoformation et produire de nouveaux savoirs, a-t-on reconnu. Plusieurs recommandations faites au terme de cette conférence nous semblent aussi opérationnelles et utiles dans le cadre de cette réflexion : fournitures à distance de documents, numérisation des collections, productions des contenus, formations des utilisateurs, développement de la recherche, etc.

Même les récentes élections organisées en RDC ont montré la nécessité de recourir aux TIC, et de manière particulière à l'Internet, comme sources des données pour la recherche. En effet, la Commission Electorale Indépendante (CEI) chargée d'organiser les élections avait créé un site à travers lequel plusieurs chercheurs se sont du reste ressourcés.

Il n'existe en RDC, aucune politique publique en matière de technologie de l'information et de la communication. Cette incurie qui frise l'inculture a été dénoncée par une télévision de la capitale qui, dans son journal télévisé, a scandaleusement déclaré que le premier gouvernement de la 3^e République n'a fait pas allusion, dans son plan d'action, aux TIC. Mais le scandale est encore dramatique parce que le concept même de nouvelle technologie de l'information et de la communication est introuvable dans ce Plan d'Action de 51 pages.

Il est inconcevable qu'à l'aube d'un troisième millénaire dominé par la révolution des technologies de la communication et de l'information, qu'un gouvernement qui se dit responsable fasse l'impasse sur un secteur aussi important pour le développement. Cette lacune doit non seulement être corrigée, mais obliger les dirigeants à penser à une politique publique relative à ce secteur, dont la conception doit faire l'objet d'une réflexion scientifique.

Les ressources humaines

Cet aspect qui concerne la prise en charge du corps enseignant et des étudiants a déjà été abordé par plusieurs auteurs et dans des circonstances différentes. Il faut certes améliorer les conditions de travail et les rémunérations des enseignants d'universités et des chercheurs

pour leur permettre d'être productifs. Cependant, il faut aussi reconnaître qu'il n'existe pas de causalité directe entre le fait pour un chercheur d'être bien payé et son rendement sur le plan scientifique. Les universitaires doivent se remettre en cause et se retremper dans la culture scientifique et technique qu'ils ont, pendant un certain temps, reléguée à l'arrière plan.

Il existe à titre exemplatif, au sein même du corps académique ou scientifique, des collègues qui ne savent pas qu'on peut faire de la recherche scientifique à partir de l'Internet ; qu'il existe une différence entre un document matériel et un document numérique, que l'on peut garder un fichier numérique dans sa boîte électronique ou bien encore qu'on peut constituer un groupe de recherche international, composé de chercheurs appartenant à cinq ou six pays africains et/ou occidentaux et le faire fonctionner à partir de l'Internet. Si les chercheurs qui évoluent dans des capitales africaines sont encore épargnés, la plupart de ceux qui sont dans des centres de recherches situés à l'intérieur de nos pays où cet outil est quasi-inexistant, ont nécessairement besoin d'un recyclage. Cette fracture numérique risque d'hypothéquer pour longtemps, le développement de la recherche scientifique dans les pays africains, et en RDC en particulier.

Le secteur public de la recherche, reformé à la lumière de ces modestes propositions, ne doit pas perdre de vue le défi de l'internationalisation et de la transnationalisation de l'éducation, du savoir et donc de la recherche elle-même qui a partie liée avec les ressources humaines parce qu'il soulève l'impérieuse question de la compétitivité des universités africaines, des chercheurs africains, de leurs productions et de leurs services éducatifs dans le contexte de la mondialisation.

Paul Tiyambe Zeleza (2004:2) résume très bien les problèmes que pose l'internationalisation de l'éducation et qui concerne aussi les chercheurs africains en ces termes : comment les universités africaines vont-elles essayer d'établir un équilibre entre les exigences relatives à l'internationalisation et l'indigénisation, la visibilité globale et l'ancrage local, la pertinence face à la libéralisation en essayant de relever les nouveaux défis de la production et de la dissémination des connaissances, d'africanisation du savoir global et de la mondialisation du savoir africain ? Quelles approches innovatrices peuvent-elles adopter pour faciliter leur propre renaissance à la suite de deux décennies de crises débilantes et contribuer au développement durable des économies, sociétés et états africains ? Dans

les réponses à ces préoccupations, dit l'auteur, résident les possibilités de l'éducation transnationale en Afrique pour l'Afrique et de l'Afrique.

Ce grand débat que soulève l'auteur précité mérite certes des réflexions approfondies de la communauté des chercheurs africains mobilisés et mobilisant. Faisant notre cette inquiétude très légitime, nous pensons que « la réforme » de l'homme, et en particulier du chercheur africain, peut constituer une base de départ pour cette réflexion étant donné la position qu'il occupe dans le processus de transaction socio-scientifique et technique. S'il est vrai que la réforme du secteur public de la recherche est aujourd'hui un impératif catégorique et un passage obligé pour à la fois réformer d'autres secteurs et construire le développement démocratique, il est tout aussi évident que cette réforme de la recherche elle-même doit partir du renforcement des capacités des ressources humaines et en particulier des chercheurs d'abord, c'est-à-dire de ceux là même pour qui la recherche scientifique constitue un métier, une profession.

Conclusion

L'ouverture de cette conclusion sanctionne la fin de l'itinéraire emprunté par notre pensée qui a connu quatre moments réflexifs rythmés par un exercice intellectuel qui s'est efforcé de considérer l'Afrique et la société congolaise en particulier comme une totalité dialectique en marche (Gurvitch...), composée de plusieurs secteurs certes importants, mais dont la manifestation des potentiels innovateurs demeure intimement liée au progrès de la recherche scientifique et technique.

Nous affirmons et reconnaissons donc la prééminence et la dominance de la recherche scientifique et technique comme étant le moteur de tout développement ; que la réforme du secteur public de la recherche a des effets d'entraînement positifs parce que les bénéfices d'une recherche novatrice sont transversaux, que toute réforme opérée dans un secteur particulier (mines, forêts, décentralisation, entreprises publiques...) sans faire l'objet d'une étude scientifique de faisabilité comme c'est le cas aujourd'hui, ne peut déboucher sur des résultats escomptés et qu'enfin, la réforme de la recherche scientifique et technique constitue la priorité de toutes priorités en RDC, en Afrique et dans les pays du tiers monde qui veulent se positionner sur la voie du développement durable et que ce secteur est d'ailleurs le plus porteur de progrès socioéconomique, culturel et politique.

Les dirigeants africains sont-ils disposés à re-légitimer le secteur public de la recherche scientifique et technique ? Sinon, comment peut-

on les y amener ? Quelles sont les stratégies appropriées ? C'est cette angoisse, qui ouvre la voie à d'autres perspectives de recherches, qui sanctionne la fermeture de notre conclusion, de même que la fin de cette dissertation.

Notes

1. Plusieurs fois nommé Premier Ministre sous le régime de Mobutu, Kengo a la mauvaise réputation d'avoir contribué au déclin de l'Université congolaise et de la recherche pour son acharnement à exécuter le service de la dette des bailleurs de fonds dans le cadre des PAS dont il était le plus grand chantre. Grâce à sa pseudo-politique d'austérité, il fut considéré comme le bon élève du FMI et de la Banque mondiale avec lesquels il entretient des très meilleures relations.
2. Il faut d'ailleurs remarquer que les réformes minières proposées par les bailleurs extérieurs ne portent que sur des aspects législatifs pour permettre aux globaliseurs d'avoir accès aux matières premières, les exploiter gratuitement et les acheminer dans leurs propres pays y être traités. Et pourtant, la véritable réforme consisterait à faire acquérir aux africains la maîtrise de la production et du traitement de leurs minerais sur place. Les sociétés africaines perdent donc sur tous les plans.
3. La Première République va de 1960 à 1965. Ce fut la période du pays la plus agitée qui a vu se succéder tour à tour des sécessions, rébellions, mutineries,...
4. Ces révélations nous ont été faites par certains participants à ce dialogue.

Bibliographie

- Abe, C., 2005, « Les sciences sociales face au devenir de l'Afrique : entre construction et déconstruction », in CODESRIA (éd.), *Les sciences sociales et l'avenir de l'Afrique*, Dakar, (Coll. Interventions).
- Ake, C., 1996, *Democracy and Development in Africa*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Akindès, F., 2003, « Le lien social en question dans une Afrique en mutation », in Boulab-Ayoub, J. et Bonneville, L., (dir.), *Souverainetés en crise*, Québec, L'Harmattan, Coll. Mercure du Nord.
- Alpe, Y. et al. 2005, *Lexique de Sociologie*, Paris, Dalloz.
- Amable, B., Barré, R. et Boyer, 1997, *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*, Paris, Economica.
- Amin, S., 1976, in Birou, A. et Henry, P.M. (dir.), *Pour un autre développement*, Paris, PUF.

- Amuri, M., 2004, « Le Pacte de Modernisation de l'Enseignement Supérieur et Universitaire en RDC » : une stratégie de développement durable, in AUF, OIF et Université de Ouagadougou (dir.), *Développement durable : Leçons et perspectives*, Ouagadougou, 1^{er} au 4 juin.
- Amuwo, A., 2005, « Vers l'endogénéisation du développement de l'Afrique », in *Bulletin du CODESRIA, n° spécial, 11^e Assemblée Générale du CODESRIA, Repenser le développement africain : au-delà de l'impasse, les alternatives*, Maputo, 6-10 décembre.
- Aron, R., 1967, *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard.
- Assogba, Y., 1995, « Démocratie-développement en Afrique noire : défis et raison d'espérer », *Actes du Colloque : Retour au pluralisme politique et perspectives de consolidation de la démocratie en Afrique*, Québec, Université Laval.
- Bayart, J.F., 1989, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.
- Beaud, M., 1999, « Capitalisme, logiques sociales et dynamiques transformatrices », in Bernard Chavance et al. (dir.), *Capitalisme et socialisme en perspective*, Paris, a Découverte.
- Benko, G., 1995, « Les théories du développement local », *Sciences Humaines*, Hors Série, n° 8, Février-Mars.
- Bongeli, Y.Y. A. et Ntumba, L., 1992, « Université, Recherche et Sous-développement au Zaïre », in Kankwenda, M., (dir.), *Le Zaïre : Vers quelles destinées ?*, Dakar, Séries des Livres du CODESRIA, CODESRIA.
- Boutros-Ghali, B., 2000, « L'interaction démocratie et le développement », *Rapport de synthèse*, Paris, UNESCO.
- Buabua wa Kayembe, M., 2000, *Droit économique congolais*, Kinshasa, Editions Universitaires Africaines.
- Campbell, B., (dir.), 2004, *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Upsalla, Nordiska Afrikainstitutet.
- Chibber, V., 2002, « Bureaucratic Rationality and the Developmental State », *American Journal of Sociology*, Volume 107, n° 4, January.
- Colleyn, J.P., 1981, *Eléments d'anthropologie sociale et culturelle*, 2^e édition, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Cooper, F., 2001, « Le concept de mondialisation sert-il à quelque chose? Un point de vue d'historien », in *Critique internationale*, n° 10, Janvier.
- Cros, M.F. et Misser, F., 2006, *Géopolitique du Congo (RDC)*, Bruxelles, Editions Complexe.
- De Saint Moulin, L. et al., 2003, *La perception de la démocratie et de l'Etat de droit en RDC*, Kinshasa, CEPAS-Konrad Adenauer.
- De Ketele, J.M., et Roegiers, X., 1996, *Méthodologie du recueil d'informations*, 3^e édition, De Boek et Larcier S.A., Bruxelles.
- Diaw, A., 1994, *Démocratisation et logiques identitaires en acte. L'invention de la politique*, Séries de monographies du CODESRIA, Dakar, CODESRIA.

- Duvignaud, J., (éd.), *Sociologie de la connaissance*, Paris, Payot.
- Esteves, A., Laurent, P.J. et Peemans, J.P., 1995, *Stabilité politique, ethnicité et dimensions socioéconomiques de la gouvernabilité locale : synthèse théorique et application. Les cas du Bénin et du Burkina Faso*, Louvain-la-Neuve, Institut d'Etudes du Développement (UCL).
- Etzkowitz, H., et al., 2000, « The Future of the University and the University of the Future : Evolution of Ivory Tower to Entrepreneurial Paradigm », in *Research Policy*, n° 29.
- Fourastié, J., 1972, *Les conditions de l'esprit scientifique*, Paris, Gallimard.
- Fweley, D., 2003, *Lettre à tous les congolais. Savoir gouverner et servir la République*, Suisse, Afrique nouvelle.
- Grawitz, M., 2001, *Méthodes des sciences sociales*, 11^e édition, Paris, Dalloz.
- Grosseti, M., 1995, *Science, industrie et territoire*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, Coll. « Socio-Logiques ».
- Guehenno, J.M., 1995, *La fin de la démocratie*, Paris, Flammarion.
- Gurvitch, G., « Problèmes de la sociologie de la connaissance », in Gurvitch, G. (dir.), *Traité de sociologie. T2.*, Paris, PUF.
- Gurvitch, G., *Dialectique et Sociologie*, Paris, Flammarion.
- Henry, P.M., « Introduction », in Birou, A. et Henry, P.M. (dir.), 1976, *Pour un autre développement*, Paris, PUF.
- Huntington, P.S., 1991, *Troisième vague. Les démocratisations de la fin du XX^e siècle*, Paris, Nouveaux Horizons.
- Kalulambi, P., 2004, « Démocratie et développement durable en Afrique francophone : éléments pour un débat », in OIF, AUF et Université de Ouagadougou (éd.), *Développement durable : leçons et perspectives*, T1., Ouagadougou, juin.
- Kisangani, E., 1992, « Ecole et Formation sociale zaïroise : Perspective historique et prospective », in Kankwenda, M., (dir.), *Le Zaïre : Vers quelles destinées ?*, Dakar, Séries des Livres du CODESRIA, CODESRIA.
- Laurent, P.J., 1995, « Institutions locales, processus identitaires et quelques aspects théoriques à partir de l'exemple du Burkina Faso », in Mathieu, P., Laurent, P.J. et Willame, J.C. (dir.), *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique. Conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, Bruxelles-Paris, Institut Africain-CEDAF- L'Harmattan.
- Macamo, E., « Contre le développement », in *Bulletin du CODESRIA*, n° spécial, 11^e Assemblée Générale du CODESRIA, *Repenser le développement africain : au-delà de l'impasse, les alternatives*, Maputo, 6-10 décembre.
- Matshedisho, Rajohane, K., 2005, « Réinterpréter et reconstruire l'Afrique : le défi de la recherche en sciences sociales », in CODESRIA (éd.), *Les sciences sociales et l'avenir de l'Afrique*, Dakar, (Coll. Interventions).

- Mbassi, E., 2003, « Les politiques de déconcentration et de décentralisation », in *OIF et AUF (éd.), symposium sur l'accès aux financements internationaux. Actes de la table ronde préparatoire n° 3 : La bonne gouvernance : condition et objet du financement*, 20-21 novembre.
- Mercure, D., (dir.), *Une société-monde ? Les dynamiques sociales de la mondialisation*, Laval, Les Presses de l'Université Laval.
- FMI, 2005, Fiche technique : Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, Septembre.
- Mbata, M., 2004, « Libertés académiques et responsabilité sociale des universitaires en République Démocratique du Congo », *Communication fait lors du Colloque sur les libertés académiques en RDC* organisé par le CODESRIA, Kinshasa, 25 juin.
- Morin, E. et Hair, S., 1997, *Une politique de civilisation*, Paris, Arléa.
- Mutinga, M., 1996, *Kengo wa Dondo : Un Premier Ministre contesté. Légalité, expertise et nationalité douteuses*, Kinshasa, Les Editions « Le Potentiel », Coll. Temps présent.
- Ilunga, K., 1980, « La recherche scientifique dans une société bloquée : le fond du problème », in *Zaire-Afrique*, n° 145, mai.
- Isango, I.W., 1991, « Décentralisation territoriale et pratiques centralisatrices au Zaïre », *Zaire-Afrique*, n° 258, octobre.
- Isango, I.W., 1988, « La décentralisation administrative pour le développement : quelques écueils à affronter », *Zaire-Afrique*, n° 222, février.
- Laïdi, Z., 2002, « Mondialisation : entre réticences et résistances », in *Revue du Mauss, Quelle autre mondialisation ?*, n° 20.
- Lalande, A., 1988, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, 16^e édition, Paris, PUF.
- Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code Minier.
- Mkandawire, T., 2001, *Thinking about developmental states in Africa*, Cambridge, *Journal of Economics*, n° 25.
- Mukoka, N. et Mulambu, M., 1992, « L'enseignement des Sciences humaines au Zaïre : Quel programme pour quelle finalité : Cas des Sciences politiques et administratives », in Kankwenda, M., (dir.), *Le Zaïre : Vers quelles destinées ?*, Dakar, Séries des Livres du CODESRIA, CODESRIA.
- Mukoka, N., 2004, *Discours et pratique du développement au Congo. Interrogations et ré-interrogations politologiques*, Kinshasa, Faculté des Sciences Sociales et Administratives, Mouvements et Sociaux.
- Murunga, G., 2005, « Note sur la problématique du Savoir dans le développement de l'Afrique », in *Bulletin du CODESRIA*, Numéro spécial.
- Noorbakhsh, F., 1998, *A Modified Human Development Index*, *World Development*, Vol. 26.

- Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), 2001, Abuja.
- ONU/Conseil de Sécurité, 2001, Rapport du Groupe d'Experts sur les pillages et l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC et autres formes de richesses.
- ONU/Conseil de Sécurité, 2002, Rapport du Groupe d'Experts sur les pillages et l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC et autres formes de richesses.
- ONU/Conseil de Sécurité, 2003, Rapport du Groupe d'Experts sur les pillages et l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC et autres formes de richesses.
- Ordonnance-loi n° 67-311 du 10 août 1967 portant organisation de la politique scientifique dans la République Démocratique du Congo
- Ordonnance-loi n° 67-312 du 10 août 1967 portant création et organisation de l'Office National de la Recherche et du Développement.
- Ordonnance-loi n° 62 du 5 novembre 1982 portant organisation de la politique scientifique dans la République Démocratique du Congo.
- Piveteau, A., 2004, « Les nouveaux avatars du développement aidé : décentralisation et gouvernance locale », in *Le concept de développement en débat ?*, 1ères journées du développement, GRES, Université Montesquieu-Bordeaux 4, 16-17, septembre.
- Pecqueur, B., 1993, « Territoire, territorialité et développement. Industries et territoires : les systèmes productifs localisés », *Actes du colloque de Grenoble*, octobre 1992, IREPD.
- PNUD, Rapport 2003.
- Polanyi, K., *The Great Transformation. The Political and Economic origins of our Time*, Boston, Beacon Press (Voir aussi la version française, *La grande transformation*, 1957, Paris, Gallimard, 1983).
- Poulain, J., 2003, « Nouvelles missions des formations universitaires », in Bernard, F., (éd.), *Déclaration Universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle. Commentaires et propositions*, Paris.
- RDC/Primature, 2007, Plan d'action gouvernemental. Les quinze engagements de la législature, Kinshasa, Mars.
- RDC/Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire, 2004, Le Pacte de Modernisation de l'Enseignement Supérieur et Universitaire.
- RDC/Ministère des mines et hydrocarbures/Cellule Technique de Coordination et de Planification minière, 2003, Guide de l'investisseur du secteur des mines et hydrocarbures, juin.
- RDC/Ministère du Plan, 2004, Document de stratégie de réduction de la pauvreté (Version intérimaire), Kinshasa.
- RDC/Ministère du Plan, 2006, Document de stratégie de la croissance et de la réduction de la pauvreté, Kinshasa.

- Sall, E., 2004, in Sagna, O., Rapport général sur la Conférence sur la publication et la diffusion électronique, Dakar, 1-2 septembre.
- Sallais, R., et Storper, M., 1993, *Les mondes de production, enquête sur l'identité économique de la France*, Paris, Editions de l'EHESS.
- Sen, A., 1999, « Special Contribution », in UNDP 1999, *Human Development Report 1999, Globalization with a Human Face*, UNDP. (http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en/pdf/hdr_1999_front.pdf).
- Sen, A., 2000, *Un nouvel ordre économique*, Paris, Odile et Jacob.
- Shivji, I., 2005, « Où va l'Université ? », in *Bulletin du CODESRIA*, n°s 1 et 2.
- Toengaho, L., 1991, « Le paradoxe des réformes de la territoriale et de la fonction publique au Zaïre », *Zaïre-Afrique*, n° 251.
- Schumpeter, J., 1990, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot.
- Solomon, E.(dir.), 2006, "Democracy, Sustainable Development and Poverty : are they Compatible ?" (en ligne).
- Soros, G., 2002, *Guide critique de la mondialisation*, Paris, Plon.
- Stiglitz, J., 2002, *La Grande désillusion*, Paris, Fayard.
- Thede, N., 2004, *Le développement démocratique de 1990 à 2000. Une vue d'ensemble*, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Montréal.
- Tshibwabwa, K., 2004, *Autocréation et auto-appropriation féminines de stratégies de survie en RDC : analyse sociale du genre basées sur une féminité masculine*, Dakar, Institut sur le Genre dans l'économie domestique, CODESRIA.
- Tshibwabwa, K., 2006, « Le nationalisme congolais de possession et la crise de l'Etat-nation dans le processus de mondialisation. Cas de la République Démocratique du Congo », in Mbata, M. (éd.), *Nationalisme, panafricanisme et reconstruction africaine*, Dakar, CODESRIA.
- Tshibwabwa, K., 2007a, « Discours sur la décentralisation et pratiques décentralisatrices dans l'histoire politique de la République Démocratique du Congo », Communication faite au 4^e congrès de l'Association des historiens africains, Addis Abeba, 22-25 mai.
- Tshibwabwa, K., 2007b, « Gouvernance globale et administrations publiques locales en République Démocratique du Congo : le rôle du FMI et de la Banque mondiale », Communication faite au 27^e Congrès International des Sciences Administratives, Abu Dhabi, Emirats Arabes Unis, 9-14 juillet.
- Tshibwabwa, K., 2007c, *Elections et problématique de la construction de l'Etat de développement durable en RDC*, texte soumis au CODESRIA pour publication dans le cadre de la série Monograph papers.
- Tshibwabwa, K., 2006, « Genre, Elections et construction des institutions politiques de l'Etat de développement démocratique en RDC : analyse, état de lieu et perspectives », Communication faite au Symposium sur le Genre dans

- la construction d'un Etat de développement démocratique par le CODESRIA, Caire, 12-14 novembre.
- Tshund'olela, E.S., 2004, « Pour une redéfinition des libertés académiques en RDC », Communication fait lors du Colloque sur les libertés académiques en RDC organisé par le CODESRIA, Kinshasa, 25 juin.
- Trefon, T. et Petit, P. (dir.), 2006, « Expériences de recherche en République Démocratique du Congo. Méthodes et contextes », in *Civilisations*, Vol. LIV, n^{os} 1-2.
- Ul Haq, M. (dir.), 1990, *Human development Report 1990. Concept and Measurement of Human Development*, United Nations Development Program.
- UNRISD, 2004, *Savoir social et élaboration des politiques internationales : études des liens*, Rapport de la Conférence de l'UNRISD, 20-21 avril.
- UNRISD, 2000, *Mains invisibles. Assumer la responsabilité du développement social*. Le rapport, Genève.
- Verdier, E., 2001, « Mondialisation et analyse sociétale : l'exemple de l'innovation », Mercure, D.,(dir.), *Une société-monde ?. Les dynamiques sociales de la mondialisation*, Laval, Les Presses de l'Université Laval.
- Verhaegen, B., 1978, *L'enseignement universitaire au Zaïre. De Lovanium à l'UNAZA. 1958-1978*, Paris-Bruxelles-Kisangani, L'Harmattan-CEDAF-CRIDE.
- Verhaegen, B., 1974, *Introduction à l'histoire immédiate. Essai de méthodologie qualitative*, Gembloux, Duculot.
- Vunduwawe, T.P., 1982, « La décentralisation territoriale des responsabilités au Zaïre. Pourquoi et Comment? », *Zaïre-Afrique*, n^o 166.
- Weiss, L., 1998, *The Myth of the Powerless State*, New York, Cornell University Press.
- Yapi-Diahou, A., « La recherche face au défi de l'expertise en Afrique », in *Bulletin du CODESRIA*, Numéro spécial.
- Zezeza, T.P., 2004, « L'éducation transnationale et les Universités africaines », Discours-programme fait à la 11e Conférence Générale de l'AUA.

