

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.

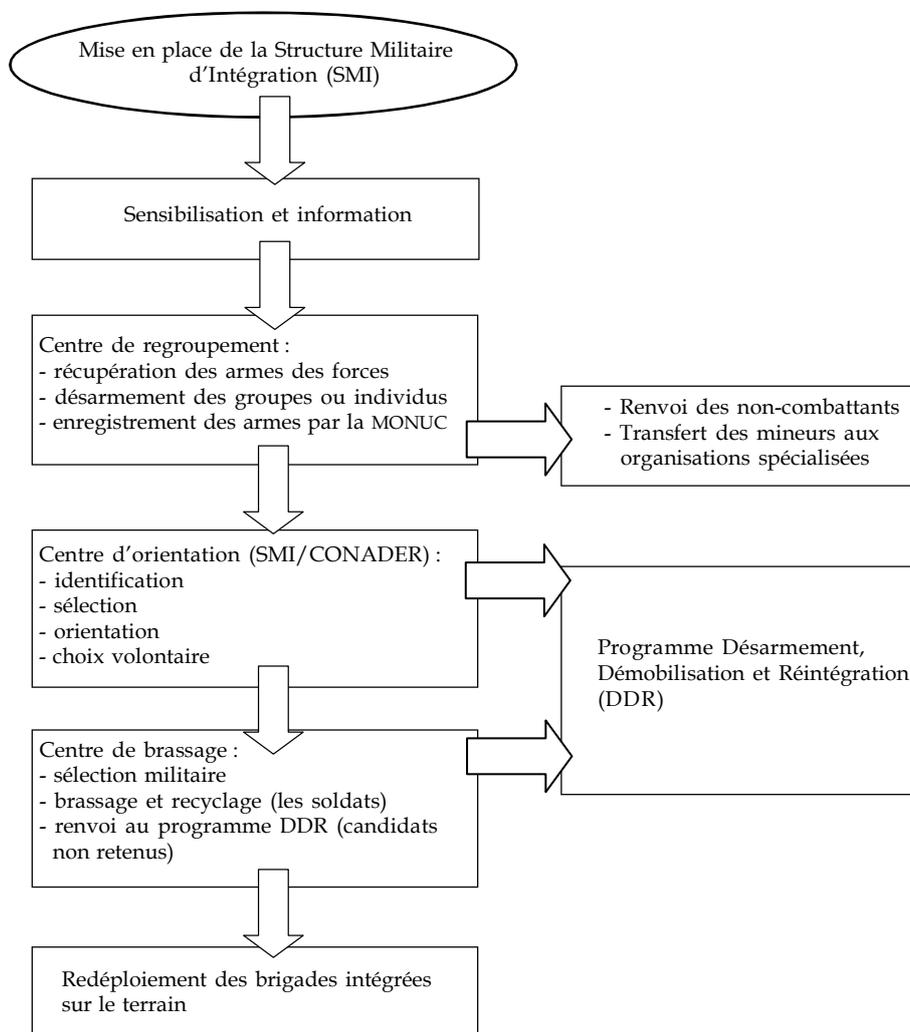
Pour ce dernier point, les militaires de toutes catégories hautement qualifiés peuvent bénéficier d'une dérogation. Les enfants soldats sont exclus du processus et démobilisés d'office. Ils sont pris en charge par des organisations.

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 minimes, 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, harpagons 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).

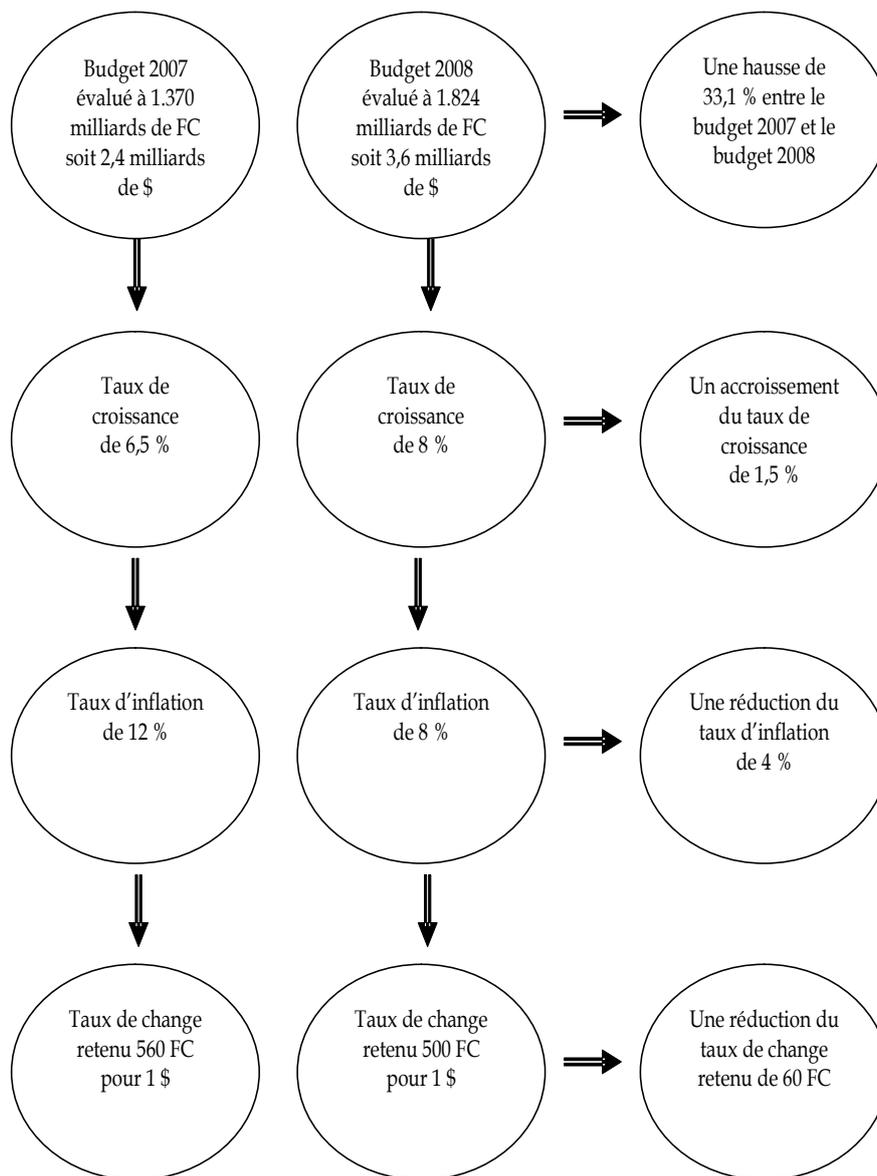
L'exploitation minière reste le principal potentiel de ressources économiques de la RDC alors que le volume des exportations illégales qui, selon les estimations, représente entre 50 pour cent et 90 pour cent du total des exportations, ne cesse de s'accroître.

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.