

Des « Entités territoriales décentralisées (ETD) », qu'est-ce à dire et pour quoi faire ?

Une exégèse de « La loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008
portant composition, organisation et fonctionnement des Entités
décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces »

Simon-Pierre METENA M'nteba, sj

Introduction

De la matière, du titre et du sous-titre

(¹) Ledit projet de loi est devenu, « *Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces* ». L'élaboration de mon exposé a tablé sur le texte du projet de Loi et non pas sur le texte de la loi promulguée et publiée au Journal Officiel. Je recours cependant systématiquement à la version promulguée lorsque les affirmations et les infirmations de mon argumentation nécessitent la force de la légalité et du Droit.

(²) Le législateur distingue deux sortes d'Entités territoriales : les Entités territoriales décentralisées et les Entités territoriales déconcentrées. J'utiliserai désormais les sigles (ETD) pour renvoyer aux premiers et (ETDc) pour renvoyer aux seconds.

LES ORGANISATEURS DE CES JOURNÉES SOCIALES 2008 du Centre d'Etudes pour l'Action Sociale (CEPAS) m'ont demandé de « lire et de soumettre à un examen critique et explicatif » le texte du « projet de loi portant composition, organisation et fonctionnement des Entités décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces » (¹). Après l'avoir bien considérée, je me suis permis de subsumer leur demande dans un intitulé plus sobre et plus didactique : « Des Entités territoriales décentralisées (²), qu'est-ce à dire et pour quoi faire ? Cette nouvelle formulation exprime mieux, me semble-t-il, non seulement la nature inédite et le caractère problématique – pour ne pas dire abstrus – de la matière et de l'objet sur lesquels portent ces Journées Sociales du CEPAS (qu'est-ce à dire ?), mais aussi le doute, voire le scepticisme compréhensible que l'on pourrait nourrir à l'endroit de ces « nouveautés » politiques ou administratives à impulser une gouvernamentalité renouvelée du pays ou à contribuer à l'avènement de ce bonheur raisonnable auquel toute la population aspire et qu'il appelle de tous ses vœux. C'est cela, en somme, le fond du problème et la question bien pragmatique qui défient ma réflexion et en commandent aussi l'écriture : « *des Entités territoriales décentralisées, pour quoi faire* » ?

Le sous-titre - Une exégèse de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 - est, avouons-le, un hom-

mage déferent au langage érudit, mais non point à la pédanterie ! Il tend à dire l'état d'esprit et l'approche méthodologique qui traversent, de part en part, mon traitement de la question et en structurent la démarche. J'entends ainsi ici par exégèse, non pas le constructivisme philologique compliqué de ceux qui se prénomment exégètes, mais, plus simplement et au raz de l'étymologie, une interprétation (philologique) d'un texte ou d'un corpus textuel, plus ou moins abstrus, qui fait parler ce texte ou le corpus en question, en recourant le plus possible aux ressources propres et au contexte particulier du texte ou du corpus lui-même. Voilà pour le titre, le sous-titre et la matière qu'ils subsument.

Je me propose, dans les lignes qui suivent, de :

- *primo*, dégager les agencements et les articulations majeurs du texte de la loi sur les [ETD] ;
- *secundo*, y discerner les avancées significatives nouvelles par rapport à notre culture politique congolaise actuelle et
- *tertio*, y repérer les lieux et les noeuds qui risquent d'être pour toute notre communauté politique dangereux ou, tout au moins, gros d'une lourde hypothèque.

Les agencements et les articulations majeurs de la loi

La distribution des matières

La loi n° 08/016 comprend 128 articles, répartis en six Titres :

- Titre I^{er} : Des dispositions générales (art. 1- 5) [5 articles] ;
- Titre II : Des Entités territoriales décentralisées (art. 6-92) [87 articles] ;
- Titre III : Des rapports des Entités décentralisées avec l'Etat et les provinces (art. 93-103) [11 articles] ;
- Titre IV : Des ressources financières des Entités décentralisées (art. 104-119), [16 articles];
- Titre V : Du statut judiciaire des autorités des Entités territoriales décentralisées (art. 120-121) [2 articles];
- Titre 6 : Des dispositions transitoires et finales (art.122-128) [7 articles].

Cette distribution des matières et le comput numérique des articles, révèlent que l'essentiel de la matière de la loi gît dans le Titre II. Celui-ci compte, à lui tout seul, 87 articles, soit 68% de l'ensemble de la matière.

Le législateur y :

- a) décrit l'organigramme des [ETD],
- b) définit les compétences de leurs organes respectifs,
- c) détermine leurs attributions et leur modalité de fonctionnement,
- d) spécifie les prérogatives et les droits des gestionnaires et des commis des [ETD].

Le clair et l'obscur des [ETD]

Aucune définition (sémantiquement) précise des [ETD]

- a) Le législateur y définit, avec une précision remarquable, les [ETD] - la ville (art. 6-45), la commune (art. 46-64), le secteur et la chefferie (art. 65-92), en présente les divers organes et en détermine les attributions ainsi que leur mode de fonctionnement respectif.
- b) Il ne donne cependant aucune définition précise de ces [ETD]. Le législateur dit, par exemple, ce qu'est une ville, une commune, un secteur ou une chefferie. Il ne dit pas cependant pourquoi ces Entités territoriales-là sont « décentralisées » et pourquoi précisément celles-là et pas les autres.
- c) Il est vrai qu'un tel travail d'éclaircissement des concepts n'incombe pas nécessairement au législateur. Cet oubli me semble, cependant, fort regrettable d'autant plus que le concept de « décentralisation », qui apparaît à l'art. 3 de la Constitution et que l'art. 5 de la loi n° 08/016 reprend presque textuellement, figurait parmi les matières problématiques lors de l'« Examen critique du projet de Constitution de la RD Congo à soumettre au référendum populaire » ⁽³⁾.
- d) Même la distinction par apposition entre les [ETD] et les [ETDc], fort éclairante en elle-même, ne rescinde, ni n'éclaircit notablement cette question sémantique et conceptuelle. Elle ne fait que reprendre, sur le mode de la citation, l'art. 3 de la Constitution.
- e) Une chose, au moins, est claire : la « décentralisation » des [ETD] doit être strictement comprise au diapason de l'unité et de l'indivisibilité de la République consacrées par l'art. 1 de la Constitution. Elle doit être interprétée à l'horizon et selon les dispositions de la loi organique n° 08/016 en leurs Titres III, IV et V relatifs aux « Rapports des Entités territoriales décentralisées avec l'Etat et les provinces » (art. 93-103), aux « Ressources financières » (art. 104-119) et au « Statut judiciaire des autorités des [ETD] territoriales décentralisées » (art. 120-121) mais dans l'esprit des « Dispositions transitoires et finales » contenues dans le Titre VI de la présente loi (art. 122-128).

⁽³⁾ A ce propos, voir l'excellente livraison de *Congo-Afrique*, (septembre 2005) n° 397.

Les deux éléments diacritiques des [ETD] versus les [ETDc]

Le texte de la loi apporte cependant deux éléments diacritiques majeurs qui nous permettent de comprendre la spécificité et la nature propres des [ETD] :

- *primo*, la possession ou non de la personnalité juridique et,
- *secundo*, la jouissance des privilèges et des prérogatives mentionnés à l'art. 5 : « la libre administration et l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques ». Les [ETD] sont donc, contrairement aux [ETDc] des Entités territoriales, « dotées de la personnalité juridique, (et) qui jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques ».
- *Tertio*, les [ETDc] – c'est-à-dire le territoire, le quartier, le groupement et le village – en sont dépourvues.

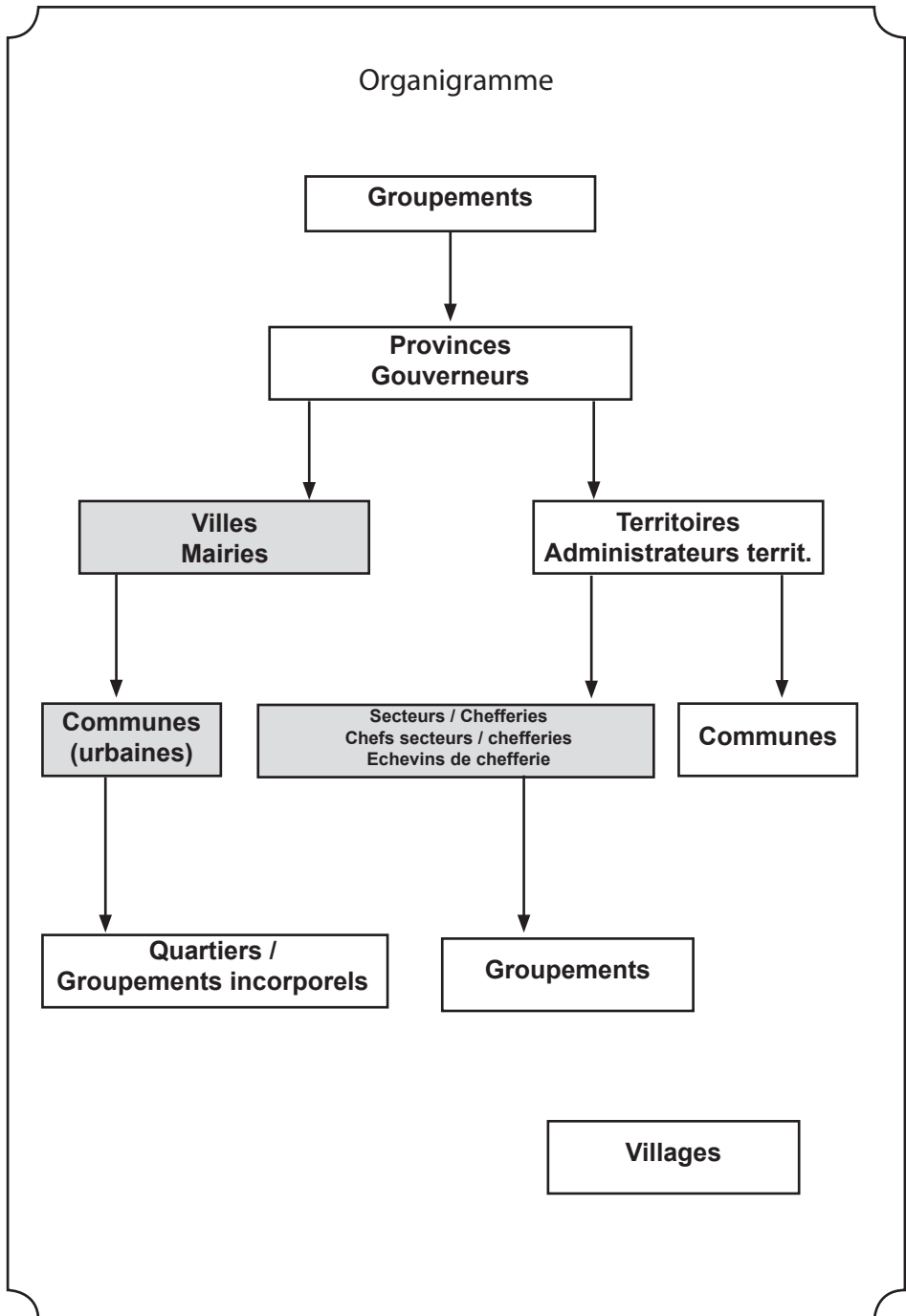
L'organigramme de la territoriale et la raison d'être des [ETD]

Mais, comment ces deux Entités territoriales s'articulent-elles ? L'organigramme ci-après de la territoriale congolaise visualise mieux que de longs développements les relations que les différentes Entités politiques et administratives décrites par la loi n° 08/016 entretiennent entre elles. Je les ai coloriées pour des raisons purement didactiques comme suit : toutes les Entités et structures [non ETD] sont en blanc. Les [ETD] sont en gris bleu. Cette discrimination reprend celle du législateur qui distingue les [ETD] des [ETDc].

Organigramme et Commentaire (voir page 191)

Il ne serait pas inutile de considérer les différentes définitions que le législateur donne de différentes [ETD]. Elles sont fort révélatrices de son intentionnalité profonde et du rôle qu'il entend leur faire jouer ou les voir jouer.

- a) Ainsi, une *ville* s'entend de
 - « tout chef-lieu de province,
 - toute agglomération d'au moins 100.000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré le statut de ville » (art. 6).
 - ses organes : le Conseil urbain et le Collège exécutif urbain (art. 7).
- b) Est appelée *commune* :
 - « tout chef-lieu de Territoire,
 - toute subdivision de la ville ou toute agglomération ayant une population d'au moins 20.000 habitants à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré le statut de commune. » (art. 46).



- Les organes de la commune sont : le Conseil communal et le Collège exécutif communal (art. 47).
- c) Le *secteur* et la *chefferie* sont :
 - des subdivisions du territoire.
 - Le *secteur* est défini par le législateur par l'hétérogénéité de ses composantes communautaires traditionnelles et par son organisation de type coutumier qui y a libre cours, mais dans les « limites et conditions prévues par la présente loi et la loi portant statut des chefs coutumiers ». Le chef de cette Entité est élu et investi par les pouvoirs publics » (art. 66).
 - La *chefferie* se distingue du secteur par l'homogénéité de ses composantes communautaires. Son chef n'est pas, contrairement au chef de secteur, élu, mais *désigné* par la *coutume*, mais reconnu et investi par les pouvoirs publics (art. 67).
 - Leurs organes sont : le Conseil de secteur ou de chefferie et le Collège exécutif de secteur ou de chefferie (art. 69).

Il ressort de l'étude de l'organigramme de la territoriale de la RD Congo que les [ETD] sont des *subdivisions* territoriales d'autres Entités territoriales, soit décentralisées, soit déconcentrées. Ainsi, la *ville* l'est d'une *province*, la *commune*, le *secteur* et la *chefferie* le sont d'un *territoire* - au sens administratif du terme. La province et le territoire dont les [ETD] sont, administrativement parlant, des « subdivisions » des [ETDc]. Mais, ce principe d'inclusion territoriale n'implique aucune subordination administrative des [ETD] aux [ETDc]. Les [ETD] bénéficient d'une libre administration et d'un libre pouvoir de décision « dans la sphère des compétences qui leur sont conférées sans immixtion de l'autorité provinciale, sauf dans les cas limitativement énumérés par la loi » (cf. Exposé des motifs de la loi n° 08/016).

Même si les pouvoirs des [ETD] et certaines de leurs latitudes sont quelque peu bridés (art. 95-102), en amont et en aval, par la compétence reconnue par la loi au Gouverneur de province et à l'Administrateur de Territoire, lorsqu'il est dûment délégué à cet effet par le Gouverneur de province, d'exercer un « *contrôle a priori et un contrôle a posteriori* » (art. 96) sur les actes des [ETD], cette « tutelle » :

- a) n'inhibe point l'autorité exécutive locale des responsables et gestionnaires des [ETD] - le Maire, le Bourgmestre, le Chef de secteur et le Chef de chefferie ;
- b) ni ne réduit, encore moins n'entame la capacité des [ETD] de représenter l'Etat et la province dans leurs juridictions respectives ;
- c) les [ETD] gardent intacte leur compétence de coordonner et de superviser, dans leurs Entités respectives, les services relevant de l'autorité du Pouvoir central ou de la province (art. 93-94), « sous réserve (cependant) des dispositions des articles 82 et 86 de la présente loi » (art. 93).

Hormis ces dispositions particulières relatives aux compétences du chef de chefferie (art. 82 et 86) et le pouvoir de « tutelle sur les actes » reconnus au Gouverneur de province, les [ETD] jouissent :

- a) d'une large liberté de décision et d'initiative dans la sphère des compétences qui leur sont reconnues ;
- b) d'une autonomie financière, avec possibilité d'avoir un budget propre distinct de ceux du Pouvoir central et de la province (art. 108-119) et
- c) du droit de recevoir jusqu'à 40 % d'allocations des recettes allouées à la province et de bénéficier des ressources de la Caisse nationale de péréquation (art. 105).

Les [ETD] apparaissent ainsi, non comme de simples Entités administratives, mais comme de véritables pôles d'initiative citoyenne, plates-formes d'entraînement de la vie sociale, politique, culturelle et économique de la Nation, de véritables lieux de structuration identitaire des citoyens. C'est là une dimension et une conception nouvelles de la socialité, de la citoyenneté et de la politique qui contestent la centralisation politique excessive et la massification propre aux régimes autocratiques qui ont embrigadé les consciences citoyennes et enrégimenté leurs actions selon leurs diktats et leurs oukases.

Pourquoi décentraliser ?

Quelle est la raison d'être de tout ce « processus de décentralisation » qui aboutit à la mise sur pied des « Entités territoriales décentralisées » ? Le législateur ne répond pas explicitement à cette question - que j'aborderai dans la troisième partie de ma réflexion. Dans l'« Exposé des motifs » de la loi, il affirme seulement que, ce faisant,

- a) il ne fait qu'obéir à une disposition du 18 février 2006 du Constituant qui « a opté pour la décentralisation comme mode de gestion de certaines Entités territoriales de la République » ;
- b) que la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 n'est, en fait, que la concrétisation aboutie de l'annonce déjà faite par le Constituant, à l'art. 3, al. 2 et 4 de la Constitution de la RD Congo, d'élaborer une loi organique devant fixer les règles relatives à la composition, à l'organisation et au fonctionnement des « Entités territoriales décentralisées » et de leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- c) Tout en affirmant que « la présente loi organique s'inscrit dans ce contexte (de la décentralisation) », le législateur nous prévient qu'elle n'épuise pas cependant le vaste champ de la décentralisation qui comporte une série d'autres lois à venir qui devront régir d'autres matières particulières.
- d) Qu'en conclure sinon que, à ne s'en tenir qu'à la lettre des textes, la décentralisation, déjà en œuvre, dit à la fois un processus précis en acte et un terminus *ad quem* vers lequel toute l'entreprise s'oriente comme vers son accomplissement. Le texte de l'« Exposé des motifs » de la Constitu-

tion lui-même reste fort muet à ce propos. S'il établit clairement la structure d'administration des provinces – administrées par un Gouvernement et une Assemblée provinciale – au sein desquelles existent les [ETD], le Constituant passe à pieds joints sur leur identité spécifique ou générique. Il affirme seulement, dans l'alinéa qui suit, que « la présente Constitution réaffirme le principe démocratique selon lequel tout pouvoir émane du peuple en tant que souverain primaire ». Cette affirmation de la « souveraineté primaire » du peuple comporterait-elle, en elle-même, l'obligation d'un système d'administration ou de gouvernement « décentralisé » ? C'est en vain qu'on attendrait une réponse explicite du Législateur à ce questionnement !

(⁴) Par « culture politique », j'entends ici, de façon globale et fort peu technique, l'ensemble de valeurs (et anti-valeurs), de traditions et de stratégies liées à la manière dont un peuple donné et sa classe politique dirigeante comprennent le Pouvoir, l'exercent et le contrebalancent.

Les avancées significatives de la loi n° 08/016 face à notre culture politique ambiante

À l'opposé de la *première partie* qui était indigeste, ces *deuxième* et *troisième parties* de ma contribution seront un peu plus allégées. Elles constituent mon apport personnel à la problématique. Je voudrais, dans ce *deuxième point*, relever ce qui me semble être les avancées les plus significatives de cette loi par rapport à notre culture politique ambiante (⁴).

(⁵) Le concept est de J.-F. BAYART, qui l'emprunte à M. Foucauld. Ce dernier appelle « gouvernementalité » « la rencontre entre les techniques de domination exercées sur les autres et les techniques de soi [...] ». Je m'intéresse de plus en plus à l'interaction qui s'opère entre soi et les autres, et aux techniques de domination individuelle, au mode d'action qu'un individu exerce sur lui-même à travers les techniques de soi » (J.-F. BAYART, *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004, p. 203-204) x. 18, 17-21

Une maîtrise appréciable de sa matière par le Législateur

La lecture du texte de cette loi n° 08/016 dégage une belle impression de maîtrise de la matière par un législateur dont le souci littéraire primordial est ici la clarté du langage, la pédagogie dans l'exposé et la volonté délibérée de ne laisser aucune formulation ambiguë, ni dans la définition de ses concepts (hormis celui de la « décentralisation »), ni dans les attributions des [ETD], ni dans l'organisation des compétences de leurs divers organes, ni dans le fonctionnement de leurs appareils exécutifs respectifs. C'est là des efforts louables à reconnaître du législateur.

En quête d'une nouvelle « gouvernementalité » inculturée ?

L'élaboration de la loi, comme son contenu législatif, sont portés par un double souci et volonté, d'unir dans une « *gouvernementalité* (⁵) *inculturée* » les procédures

du système démocratique contemporain et les «sensibilités» du terroir congolais. Ainsi, lors de la première session extraordinaire d'un Conseil urbain, avant que les élus aient procédé à l'élection du Bureau, le législateur confie la direction du Bureau provisoire au «doyen d'âge assisté de deux conseillers urbains les moins âgés» (art.16). Anodine au premier coup d'œil, cette manière de procéder par clins d'œil complices à nos sensibilités culturelles et à notre «sacré» traditionnel se révèle d'une sagesse politique et d'un respect pragmatique des dynamiques sociales qui innervent et structurent nos communautés politiques. La sagesse de cette manière de procéder gît dans le fait qu'elle gère les situations délicates et les équilibres politiques fragiles en respectant le sentiment et le réflexe coutumiers ordinaires du citoyen sans pour autant y sacrifier, ni déroger à la logique et à la praxis du gouvernement par la loi et le droit, propres au fonctionnement de l'Etat de droit.

La même manière de procéder est aussi à l'œuvre, mais de façon problématique et fort peu heureuse, dans l'organisation de l'[ETD] chefferie. Ainsi, dans les deux cas susmentionnés, le législateur autorise, par exemple, que lors de la première session extraordinaire, la direction du Bureau provisoire du Conseil urbain soit confiée au «doyen d'âge assisté de deux conseillers urbains les moins âgés» de l'Assemblée. Mais, une fois mis en place, le Conseil urbain, comme le Conseil communal et tous les autres organes des [ETD] fonctionnent conformément aux dispositions constitutionnelles et au Règlement d'ordre intérieur qui les régissent. Le cas du chef de chefferie - dont le pouvoir est légalement limité, en amont, par la présence du «premier Echevin, responsable du bon gouvernement de l'administration et responsable devant le Conseil» (art.86) et, en aval, par sa «non-responsabilité» du chef de chefferie devant le Conseil de chefferie et par le «non-effet» de ses actes, s'ils ne sont pas contresignés par l'Echevin attitré (art.82) - est plus délicat.

Un vocabulaire politique et une praxis juridique nouveaux au service d'une gestion renouvelée de la Res publica

Un vocabulaire politique nouveau anti-autocratique

Il importe aussi de noter l'introduction, dans la dénomination des [ETD], d'un nouveau vocabulaire politique qui met plus l'accent sur la délibération et sur la concertation, propres à la gouvernamentalité de type démocratique. Les organes des [ETD] sont, en effet, soit des «Conseils», soit des «Collèges». Cela nous change du vocabulaire par trop autocratique de l'unipartisme unitaire et directif et des pratiques par trop centralisatrices de ses «Comités populaires» et de ses «Commissaires politiques ou du peuple». L'option du législateur pour des termes plus consensuels comme «Conseils», «Collèges», «Organes délibérants», «Autorités exécutives locales», «Membres des organes délibérants» est une confirmation de son adhésion à la volonté expressément exprimée par le Constituant :

- de privilégier, dans la gestion de la *Res publica*, le principe Démocratie et la priorité absolue d'écouter et de respecter le «Souverain primaire» ;
- de garantir l'expression plurielle des opinions du peuple ; et
- de bannir toute tentative d'institution d'un parti unique en l'érigant en « infraction de haute trahison » (Cf. Exposé des motifs, Point 1, § 5 et 6).

Voilà pourquoi la loi dépouille aussi les Présidents de ces Conseils et de ces Collèges de tout pouvoir de type autocratique ou discrétionnaire. S'ils continuent de statuer, comme il sied, par voie d'arrêté, ils ne doivent le faire qu'«après délibération du Collège ou du Conseil réunis» (art. 14-27, 44, 45, 62, 63). Et les Conseils, comme les Collèges, ne sont plus des « officines des consorts » en vue de pérenniser un règne absolu ou un état des choses intéressé. Ils ont un rôle sociopolitique clair : être des « organes délibérants ». L'épithète condense, dans ce contexte précis, une manière nouvelle de penser «politiquement» la chose publique et de la convoquer autrement ⁽⁶⁾ .

(6) Ce sera le propos d'un ouvrage en préparation dont le titre sera «Gouverner autrement. Les grandes lignes de la gestion de la Cité au 21^{ème} siècle». Les linéaments de cette réflexion sont déjà dans S.-P. METENA M'NTEBA, «Penser politiquement le choix de nos gouvernants», *Zaire-Afrique* (1995) n° 299, p.570-571 et «Démocratie et participation en Afrique», in *Philosophie et politique en Afrique* (Actes des Journées Philosophiques de Saint Pierre Canisius 1996), Kinshasa, Publications Saint Pierre Canisius, 1997.

L'acquis des immunités contre les poursuites judiciaires et du privilège de juridiction

Pour assurer à ceux qui administrent ces organes une sécurité financière réfractaire à la corruption et une bonne indépendance d'esprit et d'initiative capable de consolider leurs compétences, le législateur :

- assure aux «membres de ces organes délibérants» des «immunités des poursuites» conséquentes, dans les limites des dispositions de l'article 107 de la «Constitution» et de celles des art. 32, 120 de la présente loi ;
- institue au bénéfice des «autorités» des [ETD] un «privilège de juridiction» qui fait que le Maire, le Maire-adjoint et le Président du Conseil urbain sont justiciables, en matière pénale, de la Cour d'appel et le Conseiller urbain, le Bourgmestre, le chef de secteur, le chef de chefferie, et leurs adjoints ainsi que les conseillers communaux, de secteur et de chefferie le sont, en cette même matière, justiciables du Tribunal de Grande Instance (art. 121). Sans oublier la part active accordée au Conseil et au Bureau du Conseil de se prononcer sur l'arrestation éventuelle d'un de

leurs membres, en cours de sessions, et sur son éventuelle détention, étant sauves les dispositions de l'art. 120 de la présente loi.

- recommande que le personnel commis aux [ETD] ait droit à une indemnité équitable qui lui assure indépendance et dignité (art.10).

La magie des chiffres 7, 15, 20 et 30

Une autre nouveauté remarquée dans cette loi, c'est ce que j'appelle, faute d'une expression plus heureuse, la magie des chiffres 7, 15, 20 et 30. Qu'est-ce à dire ? La loi préconise que les actes et les décisions soient entérinés et que leurs procédures de mise en exécution ou d'entrée en vigueur soient bouclées endéans un laps de temps bien précis allant de 7, 15, 20 ou 30 jours, selon les cas et les situations précisés par le législateur (art. 12, 30, 40, 52, 80, 88, 98, 99, 100). Cette « contrainte horaire » a été délibérément introduite par le législateur afin de permettre une gestion efficace des problèmes et une circulation, non seulement rapide mais régulée, de l'information dans les [ETD].

Le but visé est de dissuader les agissements inciviques d'une administration prédatrice qui organise habilement les « lenteurs administratives » en bloquant sciemment les procédures expéditives des services publics dans le but criminel de « traire » (*kushina*, dit-on en swahili) le citoyen, impuissant ou impatient, et de se « nourrir grassement et illégalement » sur son dos. Ces délais d'attente courts et la possibilité d'entrée en vigueur automatique, endéans un laps de temps précis, des actes venant des délibérations d'en bas, visent à forcer les agents de l'Etat à ne pas être de vilains ronds de cuir, oisifs et « mange-mil », mais des serviteurs, efficaces et compétents, de la communauté ; des facilitateurs du dialogue permanent – et de préférence heureux – qui doit exister entre les administrés et ceux à qui ils ont confié la gestion de leur « bien-vivre-ensemble » citoyen : les administrateurs ou l'Administration.

Ces laps de temps, ainsi que les délais de temps qui les circonscrivent, ne sont pas si magiques que cela. Ils correspondent, en réalité, aux durées de temps nécessaires au traitement ordinaire des actes administratifs et à la cadence de leur finalisation : soit une semaine (7 jours), soit deux semaines (15 jours) de travail, soit trois bonnes semaines ou un mois, si l'on prend en considération et avec les contraintes physiques qui peuvent retarder la transmission des actes. « Time is money », disent les Anglo-saxons. Et les [ETD] devront être, si certains ne l'ont pas encore compris, des structures gestionnaires et productrices de richesses et d'utilité sociale régionale. Ceux qui entendent y investir, négocier ou entrer en interaction avec elles souhaitent un cadre de travail, à la fois efficace, expéditive, fiable et au raz des relations interpersonnelles et d'affaires... à taille humaine ! Il était plus que temps que notre communauté politique congolaise de l'oisiveté, de la flânerie et de l'improductivité administratives institutionnalisées l'entendît et fût finalement contrainte, par la loi, à la gestion efficace et rationnelle de l'Administration moderne !

Les nœuds gordiens et les lieux minés de cette loi

Un flou délibéré entre les [ETD] et les provinces ?

Au-delà de son visage fort démocratique et de sa vision fort responsabilisante des Entités territoriales, la loi n° 08/016 entretient un flou délibéré entre les [ETD], les [ETDc] et les provinces surtout. Même si les autorités exécutives locales des [ETD] représentent le Pouvoir central dans leurs juridictions respectives, y exécutent les lois, les édits et les règlements nationaux ou provinciaux et y assurent le maintien de l'ordre public, leur autorité exécutive est cependant placée sous la tutelle du Gouverneur de province. Tutelle à comprendre en termes de « contrôle *a priori* » ou « *a posteriori* » des actes. Comment devrait s'opérer et être vécu ce contrôle dans la collaboration quotidienne entre les [ETD] et l'autorité des [ETDc] provinciales ?

Rien de tout cela n'est encore clairement spécifié : les décrets d'application de la loi devant y pourvoir tardent à être édictés. Or, les structures et les institutions sont déjà en place et naviguent déjà, ou à vue d'œil, ou selon des *modus vivendi* (inter-) personnels ou « politiquement » négociés. Cet état des choses risque d'être générateur des états de fait, voire des faits accomplis, gros de tensions excessives et d'affrontements, intercommunautaires ou de titans, préjudiciables à l'autorité même de la loi, nuisibles aux autorités exécutives des [ETD] ; à celle de l'autorité provinciale et catastrophiques pour le bonheur de la population. Ce danger n'est pas qu'hypothétique. Il est inscrit même dans la dialectique des institutions et des Entités en présence d'autant plus que la loi n° 081/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces (voir *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, la loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, Première partie, 49^{ème} année, 31 juillet 2008, Kinshasa, 2008), confèrent aux provinces, *mutatis mutandis*, les mêmes attributs qu'aux [ETD]. Comme elles (art.2) :

- elles sont dotées de la personnalité juridique ;
- elles jouissent de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques - qu'elles doivent cependant, le cas échéant et conformément aux dispositions de la loi 08/016, art. 100, 103, mettre au service des [ETD], si ces dernières ne réquisitionnent pas tout simplement, mais conformément à la loi, les services des organismes de l'Etat ou de la province installés dans leur ressort.

Collision entre la vérité des apparences et la logique des actions ?

La loi 08/016 entretient en cette matière précise, comme en bien d'autres encore, une collision entre la vérité des apparences mises en scène par le discours de la loi et la vérité des actions mises en œuvre par les décisions. Et l'on ne voit pas très bien comment ces deux paliers interagissent pour créer une société politique fort et prospère, expurgée des tensions disruptives ou génératrices des divisions potentielles et des jalousies intestines graves. Comment espère-t-on, par exemple, gérer (pour le bonheur de tous) les délicats et non moins explosifs rapports des pouvoirs entre le Pouvoir central, la « tutelle

provinciale », la libre autonomie des [ETD], les dynamiques propres à la logique des entreprises néolibérales qui négocieront désormais directement avec les [ETD], les *modus sui generis* du pouvoir coutumier, et les intérêts, souvent égocentres, des initiatives individuelles et/ou privées ?

Un Etat, pas trop décentralisé, est une « zone grise » !

Ces nouvelles conceptions de la territorialité décentralisée ne peuvent qu'engendrer des recompositions géopolitiques internes, elles-mêmes génératrices de nouvelles formes de conflictualité. Qu'on le veuille ou non, seul un Etat, je dis bien, fort et centralisé est le mieux armé pour faire face à ces conflictualités qui, en Afrique, ont pris, comme l'histoire nous l'enseigne, des proportions macabres et exterminatoires. Je ne suis pas contre une décentralisation bien comprise des pôles de décision et d'entraînement de la vie politique et économique nationale. J'estime, au contraire, qu'un Etat, aux structures décentralisées, pourrait assurer, dans nos communautés politiques de l'injonction autoritaire et de la parole autocratique, une participation plus large et plus féconde des populations à la *Res publica*.

Mais, que peut bien faire un Etat pas trop « décentralisé » et, partant, « déconcentré » contre d'autres Etats extrêmement « concentrés » autour de leurs intérêts qu'ils considèrent comme vitaux ou imprescriptibles ? Quelle résistance efficiente peut-il opposer à la détermination féroce et à l'agressivité cynique des prédateurs économiques ou financiers qui décideraient d'en découdre avec lui au nom de leurs propres intérêts ? Le cas de l'Est de la RD Congo et de ceux de ces autres Etats devenus de véritables « zones grises » soumises aux diktats des *Warlords* et « libérées », comme on le dit, de l'autorité du Pouvoir central, ne sont-ils pas paradigmatiques du problème que je ne fais que suggérer ici ?

Ces recompositions, forcées et hors-la-loi, des territoires nationaux créent forcément de nouvelles configurations géopolitiques. Non seulement internes, mais aussi externes aux Etats. Or, et c'est un fait aujourd'hui avéré, une fois introduites dans l'histoire ou dans la dynamique interrégionale des entités politiques concernées, ces configurations s'incrustent littéralement dans le chef de leurs citoyens respectifs, conditionnent leurs attitudes, alimentent leurs réflexes quotidiens, se cristallisent peu à peu en *modus vivendi* et *essendi* institutionnel ! La revendication et l'exacerbation concomitante des micronationalismes identitaires, qui se font de plus en plus jour en Afrique subsaharienne, ainsi que leur volonté, clairement exprimée ou tacitement vécue, de remise en cause des cartographies héritées de la colonisation ou des indépendances politiques procèdent de la dévirilisation du Pouvoir central par ces nouveaux mâles fanfarons qui émergent des jungles ou des maquis et qui découvrent soudain les délices de Capoue ou les caves mirobolantes d'Ali-Baba, avec l'hybris grisant que produit l'accès subit au pouvoir politique.

La « décentralisation » ou le cheval de Troie d'une nouvelle conception de l'Etat dans un monde de l'ultralibéralisme économique

Je vais jeter un pavé dans la mare. D'aucuns en contesteront, à coup sûr, la thèse et les affirmations majeures. Voici ma thèse : la « décentralisation »,

(7) Faute d'espace disponible, mon exposé prend forcément des raccourcis en une matière si complexe. Une élaboration, plus structurée et plus attentive aux nuances et aux intentionnalités en œuvre dans les documents de la BM, est en cours. Je demanderai, pour l'instant, au lecteur sa bienveillance

(8) En fait, le pôle décisif de cette dialectique est bien le Marché. Le document « *Governance and Development* » (1992) considère l'Etat comme un ectoplasme qui risque de se remplir et de s'animer au rythme des événements lorsque la situation vire à l'alerte : *"In such circumstances, the authority of governments over their peoples tends to be progressively eroded. This reduces compliance with decisions and regulations. Governments tend to respond through populist measures, or, as in some authoritarian regimes, they resort to coercion. Either way, the economic cost can be high, including a diversion of resources to internal security and escalating corruption"*, pp. 9-10

inscrite dans la Constitution de la RD Congo (art. 3) et dont le principe s'incarne dans l'institution des [ETD], n'est pas un concept politique et administratif enraciné dans notre terroir politique et dans nos besoins réels de gouvernement. Il est un produit d'importation et, d'une certaine manière, d'imposition, non seulement à notre pays, mais aussi à bien d'autres de par le monde. J'y vois, à l'instar du concept de « gouvernance » et de « bonne gouvernance », dont il est une des dimensions politiques fondamentales, une subtile entreprise de reconceptualisation politique de l'Etat par les deux grandes institutions financières de Bretton Woods : la Banque Mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI) (7) .

A en juger par leurs rapports de 1992 jusqu'à l'an 2000, il appert que les institutions de Bretton Woods y promeuvent une politique de désétatisation de l'Etat ou, tout au moins, de sa « reconceptualisation ». Pour en saisir les tenants et les aboutissants, il faut se reporter aux effets de la crise financière internationale des années 70 et au rôle de redressement que y jouent les grandes institutions financières et monétaires internationales, surtout vis-à-vis des pays lourdement endettés et économiquement faibles. Le Rapport sur le Développement dans le monde de 1977, intitulé « L'Etat dans un monde en mutation », se concentre sur ce problème. Il s'y agit, ni plus ni moins, de l'efficacité de l'Etat auquel il attribue un double rôle :

- de pourvoyeur/fournisseur de biens et services,
- de producteur et garant « des règles et des institutions qui permettent aux marchés de prospérer ».

Bref, l'Etat n'est là et n'y est nécessaire que pour assurer les bases de développement de l'économie. Ce que le document appelle « l'ensemble des biens et services publics essentiels », c'est-à-dire « les fondements d'un régime de droit, un environnement macroéconomique stable, des services élémentaires de santé publique, un enseignement primaire pour tous, une infrastructure de transport adéquate et un filet de protection sociale ». C'est sur cette fonction essentielle que l'Etat devrait se recentrer. Il doit éviter de se disperser ou d'intervenir intempestivement dans des secteurs secondaires où d'autres acteurs, du secteur privé ou du secteur associatif, pourraient assurer plus performants que lui. Le but en vue est manifeste : libéraliser autant que possible les économies en diminuant le plus possible le rôle de l'Etat au profit des opérateurs non étatiques et surtout de la « société civile » (8) . L'on y voit

déjà émerger en filigrane trois grandes Entités qui vont structurer la vie politique et économique : Il y a :

- *primo*, l'Etat qui doit servir les intérêts de la Finance et du Marché,
- *secundo*, le Marché qui doit se développer selon ses logiques propres de l'intérêt, de la maximalisation du profit, et
- *tertio*, l'individu social qui doit en être le bénéficiaire ⁽⁹⁾.

La « décentralisation » apparaît dans ce contexte comme la mise en œuvre pratique politique et administrative de la nouvelle conception de l'Etat en élaboration. Son enjeu majeur n'est en réalité pas l'Etat, mais bien le pouvoir de l'Etat. La « décentralisation » vise justement à vider l'Etat (Pouvoir Central) de son omnipotence et présence dans la vie des communautés politiques. Il s'agit en somme de « libérer » la fameuse « société civile » redéfinie au diapason de la mondialisation/globalisation, de la tutelle du Gouvernement, de rendre le pouvoir à la population, afin de mettre en œuvre des programmes de développement grâce au renforcement d'organismes à la base et notamment, ceux capables de promouvoir un bel esprit d'entreprise.

Le chapitre 5 : « *Decentralization : Rethinking Government* » du Rapport sur le Développement dans le monde de 2000 (*Entering The « 21st Century »*) lève toute ambiguïté à ce propos. La décentralisation est un modèle politique assorti de règles, d'institutions et de procédures définies en fonction des objectifs, non pas politiques d'abord, mais de bonne gestion et d'allocation efficace de ressources. Le champ politique lui-même devient - et l'on devrait désormais aussi ainsi le comprendre - plus un lieu de gestion des ressources, un marché producteur des biens et d'utilité sociale qu'un lieu d'accès au pouvoir et aux processus de prise de position pour élaborer un projet de société.

La décentralisation n'est pas, comme d'aucuns seraient tentés de le croire ou veulent nous le faire accroire, une « mince affaire » ou du « gâteau ». C'est un terrible mécanisme où des intérêts titanesques, et non moins les titans qui les représentent, les défendent ou les pourfendent, devront s'affronter, s'éreinter afin de les faire triompher ou choir selon un marchandage ré-

(9) J. STIGLITZ, "The Role of Government in the Economies of Developing Countries", in E. MALINVAUD et al., *Development Strategy and Management of Market Economy*, vol 1, Clarendon Press, UN, 1997.

gulé. Entre l'Etat, la « société civile » et les autres acteurs sociaux, les relations seront désormais celles d'une impitoyable compétition où les intérêts des uns et des autres devront entrer en dialogue et se proportionner au diapason du compromis et de la concertation.

En guise de conclusion anticipée

Faut-il avoir peur de la décentralisation ? Que non ! Il serait même suicidaire de vouloir, du moins pour les pays du Tiers-Monde, nager à contre-courant de son flot ou de se tenir bien sagement au sec sur le rivage. Toutes ces manœuvres d'évitement ou d'atermoisement sont même impossibles. L'adoption de la doctrine de la « bonne gouvernance » comme des politiques de la décentralisation sont de véritables « conditionnalités » pour les politiques d'aide internationale. L'Etat – surtout du Tiers-Monde surendetté – qui refuserait de les adopter n'accèdera certainement pas aussi aisément aux crédits qu'octroient les institutions de Bretton Woods et de leurs consorts. N'oublions pas que tous ces mécanismes ont été étudiés et élaborés pour les sociétés et les États du Sud en mal de « bonne gouvernabilité politique et économique ».

La loi 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces » définit le cadre général dans lequel une bonne décentralisation pourrait advenir. Mais elle ne porte, en elle, aucune promesse de réussite de ce processus. Et pour cause : ce n'est pas à la loi de produire les résultats attendus par sa promulgation, c'est aux sujets de la loi d'utiliser la loi en vue de construire leur cité selon l'utopie politique qui est la leur, selon le bonheur raisonnable dont ils rêvent et en harmonie créatrice avec le « sacré de leur communauté ». Pour dire la même chose, mais laconiquement : le succès des [ETD] en RD Congo dépend énormément de la qualité politique et managériale de ceux qui président à leur destinée et de la qualité de l'initiative et de l'intelligence politique de nos citoyens. Il semble que la finesse dans la gestion du pouvoir et des plages de sa propre liberté consiste à savoir exactement jusqu'où l'on peut aller... Mais, pour ce faire, n'est-il pas d'abord impératif, voire impérieux, de savoir à quoi ou à qui l'on a affaire ? Des [ETD] et des [ETDc], pour quoi faire ? C'est là la question ... et la réponse aussi. Sans doute !

Simon-Pierre METENA M'nteba, sj