

Rapport Général des Journées sociales du CEPAS 03-05 novembre 2008

 Ghislain TSHIKENDWA Matadi, sj

IL S'EST TENU DU 03 AU 05 NOVEMBRE 2008, DANS LA SALLE PÈRE BOKA DU CEPAS, LES JOURNÉES SOCIALES DU CEPAS sur le thème « Les enjeux et les défis de la décentralisation en République Démocratique du Congo ». Les deux premières journées ont été consacrées à six conférences-débat et la troisième journée a, quant à elle, servi aux travaux en atelier.

Ouvrant, au nom du Père Ferdinand Muhigirwa, Directeur du CEPAS, les travaux de ces Journées, le Père Rigobert Minani, membre du CEPAS chargé du secteur Recherches et Animation sociopolitique, a souligné dans son discours que le thème de la Décentralisation intéresse le CEPAS depuis les Journées sociales tenues au Centre spirituel Théophile Verbist à Mbudi du 3 au 8 juin 2005. Le CEPAS avait, à l'époque, consacré ses Journées sociales à l'analyse critique du Projet de Constitution de la RD Congo à soumettre au référendum. La Constitution de notre pays avait opté pour une décentralisation très poussée en prônant une libre administration et une certaine autonomie de gestion des provinces et autres Entités territoriales décentralisées (ETD).

Après la publication de deux lois organiques, à savoir : *Loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province* et *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*, le CEPAS a jugé utile de consacrer quelques jours de réflexion sur la problématique de la Décentralisation qui suscite plusieurs interrogations dont ces quelques-unes :

 Jésuite. Editeur-Rédacteur en chef de *Congo-Afrique*.

- « Peut-on objectivement envisager la décentralisation dans un espace géographique et politique où la paix est en souffrance et où l'autorité de l'Etat n'est pas encore consolidée ? N'y a-t-il pas risque d'exacerber les conflits et les divisions ? »
- Peut-on espérer réussir la décentralisation quand les acteurs politiques et les institutions nationales dont le Gouvernement, les Gouverneurs, les Provinces, les Assemblées provinciales ne semblent pas avoir une même vision sur ce qui est à faire et sur ce par quoi il faut commencer ?
- Est-il réaliste de procéder à la décentralisation sans que l'on ne soit en mesure de financer correctement les ETD et sans l'existence de mécanismes efficaces et transparents de transfert des ressources et des compétences ?
- Que signifie concrètement la décentralisation dans un espace où le nombre, les noms, la délimitation, la tutelle, les Entités comme les Secteurs, les Groupements, les Villages sont, pour certains : vagues, inconnus et parfois voire virtuels ?

C'est donc pour répondre à ces différentes questions que le CEPAS a organisé les Journées sociales, en faisant appel à d'éminents professeurs et autres chercheurs dont la tâche a été d'éclairer les participants sur les enjeux et les défis de la décentralisation en RD Congo.

La première conférence, celle du professeur Félix Vunduwawe, portait le titre de « La dynamique de la Décentralisation en RD Congo ». Le professeur a subdivisé son sujet en deux points, à savoir : une brève présentation historique, *au premier point*, et la nouvelle décentralisation, *au second*.

La décentralisation est, d'après le professeur Vunduwawe, une technique d'organisation du territoire qui consiste en un transfert de pouvoir d'un niveau central à un niveau local en mettant l'accent sur l'autonomie de celui-ci. Au-delà de cet aspect, cependant, la décentralisation est à la fois un état d'esprit et un combat d'autonomie pour la démocratie. Ces considérations ont aidé le professeur Vunduwawe à proposer une ébauche de définition. A ses yeux, « La décentralisation confère l'exercice d'une compétence émanant d'un seul organe à plusieurs autres Entités. Elle vise à transformer les centres d'exécution en centres d'impulsion ». Dans cette acception, il a fait observer qu'il n'y a pas de modèle de décentralisation à copier et que, par conséquent, chaque pays se décentralise en s'inspirant de ses propres réalités historiques.

Parlant de l'histoire de la décentralisation au Congo-Kinshasa, le professeur Vunduwawe a relevé 3 phases : *celle de 1960 à 1982* qui a évolué de façon désordonnée au niveau de chaque province. Est venu ensuite l'établissement de l'autorités de l'Etat sur l'ensemble du pays avec une forte centralisation, c'est *la phase de 1966 à 1977*. La dernière phase, *de 1977 à 1982*, est celle où le projet de décentralisation connut un cheminement vers la décentralisation effective des responsabilités au profit de l'administration locale.

Le conférencier a conclu cet aperçu historique par un constat d'échec qu'il attribue, entre autres, au manque de mesures d'exécution, d'application malgré l'existence des textes juridiques (1) ; au manque d'hommes et de femmes compétents et honnêtes (2) et enfin, au manque de moyens financiers propres. Bref, il a manqué au processus un état d'esprit et de volonté politique.

Après cet aperçu historique, le professeur s'est appesanti sur la nouvelle décentralisation territoriale ou le régionalisme politique congolais. Elle est nouvelle dans la mesure où elle est consacrée par la Constitution du 18 février 2006 qui l'instaure dans ses articles 2-3-195-197-198. Sa caractéristique principale est la distinction entre les Entités politiques régionalisées (provinces) et les Entités territoriales décentralisées qui sont des personnes publiques administrativement décentralisées avec une personnalité juridique.

Le professeur Vunduaawe a, dès lors, décrit l'organisation et les modes de fonctionnement des ETD. En conclusion, le professeur se demande si le pouvoir est prêt à accepter la décentralisation. Il exige aussi que les mentalités changent pour qu'on arrive à des résultats escomptés.

La deuxième conférence, celle du Père Simon-Pierre Metena, fut intitulée : « Exégèse du projet de loi sur les ETD. De l'exposé général sur la dynamique de la décentralisation et plus particulièrement sur la nouvelle décentralisation ». Le Père Metena réfléchit, en simple citoyen, qui doit obéir à la loi 08/016 du 07 octobre 2008.

Cette loi comporte 128 articles et 6 chapitres organisés en deux groupes. Il y a, d'une part, les Entités sans personnalité juridique : Territoires, Quartiers, Groupements, Villages, qui sont des unités de production de richesse et, d'autre part, les Entités décentralisées : Villes, Communes, Secteurs, Chefferies, qui ont une personnalité juridique avec une liberté de décision et une autonomie financière et qui peuvent bénéficier de ressources de la Caisse de péréquation. Cette distinction, dit le Père Metena, prouve un effort de maîtrise, de clarté, de pédagogie sans ambiguïté de la part du législateur. Il faut cependant faire comprendre la loi à la population en rendant son contenu accessible et susceptible d'être évalué. En conclusion, le Père Metena retient que pour réussir le processus de décentralisation, il faut créer une compétition entre les groupes locaux en établissant une sorte d'équilibre entre eux. Il termine par cette question provocatrice : « A quoi nous servirait la décentralisation des Entités territoriales si l'Etat est autant décentralisé ? »

La troisième conférence fut celle du professeur Akele dont le titre fut « Décentralisation et refondation de l'Etat : Enjeux et Risques ». En juriste pénologue, soucieux du sort de la société globale, le professeur Akele introduit son sujet à partir de l'interrogation du Père Metena « Comment décentraliser les Entités dans un cadre où l'Etat se trouve décentralisé ? » Concrètement, « Pourquoi et par rapport à quoi veut-on décentraliser l'Etat congolais ? » Et

en se mettant sur le terrain du citoyen, « Quels objectifs recherche-t-on, quelle dynamique y a-t-il à la base de cette recherche ? Est-ce le partage équitable du pouvoir ? Ou la désagrégation de l'Etat congolais par manque de confiance ? Et si, réellement, on décentralise, jusqu'où veut-on aller ? ». La décentralisation actuelle est, pour le professeur Akele, un instrument mis en place par le législateur en vue d'un objectif : la refondation de l'Etat à la fois en faillite et post-conflit. Il s'agit d'une refondation à partir de la base.

La question à se poser serait la suivante : « Sommes-nous géostratégiquement et géopolitiquement conscients qu'en accédant à cette décentralisation on fait le jeu de tenants de la désagrégation de ce pays ? La Constitution a été soumise au référendum, en connaissons-nous les tenants et les aboutissants ? Comme on le voit, le professeur Akele a suscité des questions pertinentes qui, sûrement, ont aidé les participants à réfléchir.

Au cours de la deuxième journée, trois conférences ont été données. La première par le professeur Evariste Mabi Mulumba. Elle avait pour titre : « Décentralisation territoriale et problématique de la fiscalité ». D'entrée de jeu, le professeur a déploré le fait que le processus de décentralisation est en train de démarrer dans un environnement qui manque un cadre juridique approprié. Les institutions mises en place fonctionnent plutôt dans l'informel, avant l'élaboration et l'adoption des lois nécessaires. C'est le cas de la loi organique 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province, alors que les Gouverneurs sont en poste depuis environ deux ans. Il en est de même pour la 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.

C'est dans ce cadre qu'il faut aussi situer la problématique de la fiscalité. Ici, il faudrait distinguer deux catégories de fiscalité. Il y a les fiscalités liées aux provinces et celles liées aux Entités territoriales décentralisées.

Concernant les provinces, la législation stipule la distinction à établir entre les finances du Pouvoir central et celles des provinces. Elle précise aussi que 40 % des recettes seront retenus à la source.

Le professeur Mabi Mulumba a relevé les tensions qu'il y a entre le Pouvoir central et les provinces quant à l'application de cette proposition. L'on se demande, par exemple, si le Pouvoir central devrait prélever une part sur les 40 % afin de payer la dette extérieure. Il est aussi entendu que les 40 % comprennent les charges que doivent supporter les provinces. Il n'y a donc pas encore d'unanimité quant à la compréhension et à l'application de la proposition de la retenue à la source des 40 % par les provinces.

Un autre problème est celui de l'harmonisation dans l'élaboration et l'adoption du budget des provinces. Il est difficile de synchroniser son adoption

par le Pouvoir central avec le délai fixé, étant donné que les provinces attendent recevoir les recettes du Pouvoir central avant d'élaborer leurs budgets. Il y a comme un cercle vicieux dans lequel on est enfermé.

L'inégalité des provinces quant aux potentialités économiques, est encore un autre problème qui ne facilite pas la compréhension et l'interprétation de la retenue des 40 % des recettes. Certaines provinces risquent d'être défavorisées par rapport à d'autres.

Quant aux finances des Entités territoriales décentralisées, elles sont bien distinctes de celles des provinces. Chaque ETD est appelée à concevoir son mécanisme propre de recouvrement suivant une clef de répartition prévue par la loi.

Le professeur Mabi Mulumba a terminé sa conférence par le constat selon lequel l'Etat congolais se lance presque à l'aveuglette dans le processus de décentralisation, en donnant l'impression d'être télécommandé par une main invisible. Il y a un appel à s'approprier le processus pour en maîtriser la démarche. C'est un processus qui devrait prendre beaucoup de temps ; il n'est pas indiqué de se précipiter.

La deuxième conférence de la journée a été donnée par le Père Léon de Saint Moulin. Elle s'intitulait : « Les enjeux et les défis du découpage territorial ». Le Père Léon de Saint Moulin a commencé par indiquer que le découpage s'enracine dans le projet de l'homme ; il est une technique d'organisation de l'homme et de sa société. Le défi à réussir dans un découpage est celui de donner à chaque personne une part suffisamment égale pour que chaque membre de la société ait le sentiment d'être bien traité. Le découpage n'est donc pas une technique neutre, car il façonne des identités et structure des relations sociales.

Le Père Léon a ensuite fait un bref historique du découpage en RD Congo depuis l'époque de l'Etat Indépendant du Congo (EIC), en passant par l'époque coloniale jusqu'à l'indépendance. En 1888, le pays a été divisé en 11 districts. Les districts ont été subdivisés en territoires à partir de 1912. Il y en avait 184 en 1914. Suite à la crise économique de 1929, ils furent ramenés à 113 en 1932 et à 104 en 1933. Leur nombre se releva à 135 en 1955. Il est aujourd'hui, en 2008, de 145.

Les districts furent regroupés en 4 provinces à partir de 1914. Mais, elles ne prirent pleinement leur rang de pouvoir hiérarchique sur les districts qu'en 1922. Il y avait donc 22 districts en 1910. Ils furent ramenés à 16 en 1932 et étaient 25 en 1955.

A l'époque coloniale, dans tous les découpages, la rationalité économique primait sur les problèmes politiques. La création de nouveaux districts et de

nouveaux territoires entre 1945 et 1960 visait à mieux encadrer la population pour la faire contribuer aux productions opportunistes dont la possibilité existait alors.

A la base de l'organisation territoriale se trouvaient les chefferies, dont l'Etat Indépendant du Congo définit le statut en 1890. La « reconnaissance » des chefferies en fit une subdivision du poste ou du territoire et les transforma profondément. On omettait en effet de situer les tribus dans les unités sociales plus vastes où elles vivaient auparavant. C'est dans ce sens que Vansina affirma que le tribalisme est la forme coloniale de l'ethnicité. C'est la colonisation qui a enfermé les ethnies dans le cadre étroit de leurs villages.

Après l'indépendance, le changement principal au niveau du découpage est l'apparition des ambitions politiques. La sécession du Katanga, puis la proclamation de l'Etat autonome du Sud-Kasaï en 1960 ont ouvert la voie aux revendications des 21 provinces qui se mirent en place en 1962-1963. A l'époque de Mobutu, on a eu une administration centralisée et autoritaire qui voulait rétablir plus de cohérence dans la gestion du pays. Mais, il a lui-même procédé à des découpages pour des raisons politiques, électorales ou clientélistes. Il ne tenait compte ni de la superficie, ni de la population. Le territoire d'Idiofa qui a un million d'habitants n'a jamais été découpé, mais on a créé les mini-territoires de Kamiji, Bolobo, Yumbi, Lukolela, Mankanza.

Pour un bon découpage, dit le Père, on doit avoir des normes de référence claires. On doit définir un cadre organique approprié, organiser un recensement pour baser l'opération sur une bonne connaissance du milieu et de ses réalités sociales, et budgétiser le processus. Certes, il n'y a pas de découpage parfait. Mais, les lois qui le régissent devraient protéger la population contre la manipulation par des ambitions politiques.

La troisième conférence de la journée a été donnée par le professeur Jacques Djoli. Elle avait pour titre « Les Entités territoriales déconcentrées : une autre manière de décentraliser ». Le professeur Djoli a commencé par donner le cadre conceptuel avant d'entrer dans les détails. Pour lui, la déconcentration est une technique administrative par laquelle le Pouvoir central concède à ses représentants une partie de ses responsabilités, en vue d'une gestion efficace de l'Etat. Déconcentrer, c'est chercher à donner des moyens de coordination à l'Entité décentralisée. La déconcentration est donc un moyen au service d'une fin, au service de la décentralisation.

C'est dans ce cadre de la déconcentration que le Sénat congolais est en train d'élaborer une proposition de loi organique portant subdivision de provinces. Il vise ainsi une administration efficace des Entités décentralisées.

Le professeur Djoli a aussi fait un parcours historique de notre pays pour démontrer que l'Etat congolais a souvent adopté la forme unitariste

de concentration du pouvoir, même sans l'affirmer. Toutes les tentatives de fédéralisme qu'on a connues étaient plutôt superficielles. Quant à la décentralisation actuelle, elle s'effectue dans un Etat fragile où la déconcentration pourrait constituer une voie d'issue. Le but de la déconcentration est donc celui de consolider l'unité nationale tout en créant des centres d'impulsion.

Mais pour cela, un kit juridique s'avère nécessaire pour donner une structuration à l'Etat, un socle sur lequel poser et fonder l'Etat. Les 144 territoires de la RD Congo sont des lieux d'appui de la décentralisation afin de viser un développement efficace. Les Entités décentralisées doivent donc être des cadres d'excellence et de compétence. On devrait en tenir compte dans la nomination des Administrateurs de territoire. La déconcentration, a affirmé Jacques Djoli à la fin de sa conférence, est une mystique, qui appelle une vision d'un Etat fort, refondé, grâce à ses Entités renforcées elles aussi. C'est cela le rôle du droit et de la loi.

La troisième journée a été essentiellement consacrée aux travaux en ateliers.

Les *aspects majeurs de la Décentralisation* retenus par les participants sont les suivants :

1. Transfert des pouvoirs (délégation des pouvoirs), état d'esprit, autonomie, épanouissement de la population, démocratie participative, cadre juridique approprié (textes des lois), processus participatif, conditions de réussite (finances, textes, défi de construire l'ensemble en se construisant soi-même);
2. Vision basée sur la subsidiarité ;
3. Technique d'administration et de découpage territorial enraciné dans le projet de l'homme ;
4. Conquête en vue de refonder l'Etat par la base ;
5. Régionalisme constitutionnel.

Parmi *les avantages de la Décentralisation*, les participants estiment qu'elle permettra aux ETD :

1. d'exprimer ce qu'elles vivent et veulent ;
2. de vivre une nouvelle dimension de la démocratie ;
3. d'établir de nouvelles institutions (Conseils, Collèges) ;
4. de favoriser l'existence d'un contre-pouvoir : Entités déconcentrées/ Entités décentralisées ;
5. d'encourager l'auto-prise en charge et l'autonomie financière.

Parmi *les inconvénients*, les participants signalent :

1. le poids du Pouvoir central via les Gouverneurs ;
2. les chefferies comme organisations traditionnelles et culturelles sont basculées ;

3. le danger d'une mauvaise réappropriation de la décentralisation tribale et ethnique ;
4. le kit législatif de la décentralisation incomplet de façon délibérée ;
5. l'irresponsabilité et la démission du Pouvoir central.

Parmi *les stratégies* à envisager, les participants suggèrent :

1. l'éducation du peuple et des dirigeants à la culture de la prévision ;
2. que l'Eglise, à travers le Centre d'Etudes pour l'Action Sociale (CEPAS) et la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO), s'engage pour une pastorale d'éducation civique sur la question ;
3. que la CENCO crée des laboratoires des pensées critiques et prospectives au niveau des provinces et obtienne leur reconnaissance par le Parlement ;
4. l'implication de toutes les compétences nationales ;
5. la publication rapide de la loi sur les Partis politiques pour leur permettre de jouer leur rôle dans l'éducation et l'accompagnement du peuple dans le processus de décentralisation.

Ghislain TSHIKENDWA Matadi s.j.