

La Konrad Adenauer Stiftung est une organisation non gouvernementale allemande, d'utilité publique qui a pour mission ; l'éducation civique et politique, la démocratie et l'Etat de droit dans le monde.

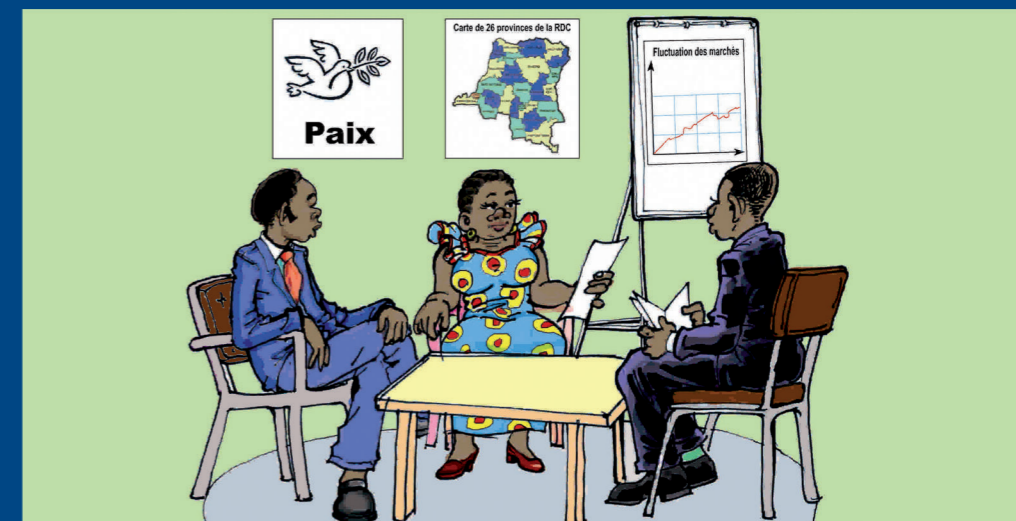
La Konrad Adenauer Stiftung est établie en République Démocratique du Congo depuis 1967. Le programme de la Fondation a permis la formation des cadres chrétiens, le débat politique dans les milieux universitaires, l'éducation civique et politique dans les provinces, le renforcement des capacités des organisations de la société civile avec une attention particulière aux organisations féminines, l'appui aux capacités organisationnelles et électorales des partis politiques et la formation des coalitions politiques. Son action a aussi encouragé le dialogue politique par des débats radio et télévisés sur des questions d'actualité, la prévention et la résolution des conflits et la publication des ouvrages sur des questions d'éducation civique et politique.

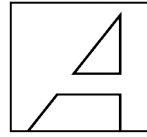
www.kas.de/kongo

DEMOCRATIE, DECENTRALISATION ET ECONOMIE SOCIALE DE MARCHÉ

en République Démocratique du Congo

RECUEIL DES TEXTES
POUR DECIDEURS POLITIQUES





Konrad
Adenauer
Stiftung

DEMOCRATIE, DECENTRALISATION ET ECONOMIE SOCIALE DE MARCHÉ

en République Démocratique du Congo

**RECUEIL DES TEXTES
POUR DECIDEURS POLITIQUES**

**Publications de la Konrad Adenauer Stiftung
Kinshasa 2013**

Cet ouvrage est publié avec l'**appui financier** de la
Konrad Adenauer Stiftung
en **République Démocratique du Congo**.

Les contenus des articles ne reflètent
que le point de vue de leurs auteurs.

Copyright : **Konrad Adenauer Stiftung**
Kinshasa, Décembre 2013
Dépôt légal : ZD 3.01311-57214
*Mise en page et Couverture : **Clarisse Pembele Ntibisa***

Table des Matières

Préface -----	3
<i>Steffen Krüger</i>	
Introduction Générale -----	5
<i>Pamphile Mabiala Mantuba-Ngoma</i>	
Guerres, Economie et Paix en Afrique : Réflexions préliminaires -----	9
<i>Elikia M'bokolo</i>	
L'Etat de Droit : Condition de développement en République Démocratique du Congo -----	19
<i>Adalbert Sango Mukalay</i>	
Question d'actualité relative à la décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo -----	31
<i>Félix Vunduawe te Pemako</i>	
Découpage territorial pour le développement ou Résignation à la fatalité politique -----	41
<i>Paul Kyungu Shimbi</i>	
Contexte de la décentralisation avec les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées face à la perspective de l'économie sociale du marché en RDC-----	47
<i>Jean-Pierre Mbwebwa Kalala</i>	
Quel rôle accorder aux partis politiques dans les Etats africains -----	57
<i>Philémon Muamba Mumbunda</i>	
Question des organes de gestion électorale en Afrique-----	71
<i>Abbé Apollinaire Muholangu Malumalu et Alexis Makumyaviri M'pondi</i>	
Position des Evêques Congolais par rapport à la situation juridique et politique du Pays -----	103
<i>Toussaint Kwambamba Bala</i>	
Naissance et évolution du concept économie sociale du marché -----	117
<i>Delphin Kaimbi Mpyana</i>	
Fondements de l'économie sociale de marché -----	127
<i>Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi</i>	
Economie sociale du marché et programme d'ajustement structurel en République Démocratique du Congo -----	135
<i>José Mwanja Wakosia</i>	
Les enjeux du développement dans les pays africains -----	141
<i>Didier Kilondo Nguy</i>	

Préface

Par
Steffen KRÜGER *

Fidèle à sa tradition consistant à mettre à la disposition du large public non seulement des ouvrages de vulgarisation de la culture civique et de l'Etat de droit démocratique mais aussi des livres résultant des rencontres et des enquêtes scientifiques, le Bureau de la Konrad Adenauer Stiftung en République Démocratique du Congo est très heureux de pouvoir offrir, aux nombreux lecteurs potentiels, le présent recueil.

Ce livre a pour ambition de servir de manuel pour les décideurs politiques. Il répond à plusieurs préoccupations actuelles relatives aux questions politiques et économiques.

La consolidation de la démocratie demeure une priorité dans un pays qui est supposé être un Etat post-conflit mais dont l'autorité de l'Etat et la sécurité des personnes et de leurs biens, spécialement dans la partie orientale du pays, restent encore perturbées par des forces négatives.

De plus, la volonté d'instaurer un ordre démocratique n'est souvent pas perceptible après la publication des résultats des scrutins, qui est souvent suivie des violences qui posent le problème de la légitimité des dirigeants et compromettent dangereusement la paix. Cela étant, on est en droit de se demander si l'organisation des élections dans un Etat en conflit ou dans un Etat post-conflit est favorable à la guerre, ou à la paix et au développement.

* *Représentant Résident de la Konrad Adenauer Stiftung (Fondation Konrad Adenauer), Kinshasa, République Démocratique du Congo.*

Ce livre permet aux décideurs politiques d'acquérir des informations scientifiques aussi bien sur les fondements de l'Etat de droit démocratique que sur le processus de décentralisation et ses problèmes, le rôle des partis politiques en démocratie, le mode de gestion électorale, la situation juridique et politique du pays, et sur le bien-fondé de l'économie sociale de marché.

Le Bureau de la Konrad Adenauer Stiftung a voulu donner la parole aux hommes des sciences des universités congolaises afin que les idées qu'ils émettent sur les questions d'actualité nationale soient connues du large public et puissent servir à la formulation des politiques publiques en R.D.C.

Nous remercions très sincèrement toutes les organisations partenaires qui ont provoqué des rencontres ayant conduit à la rédaction rapide de ces textes et souhaitons vivement que les questions soulevées par cet ouvrage ne restent pas lettre morte mais qu'elles puissent être poursuivies et approfondies dans d'autres cadres de réflexion et surtout dans les sphères de décision politique.

Kinshasa, le 30 septembre 2013.

Steffen Krüger,
Représentant Résident.

Introduction Générale

Par

Professeur Pamphile MABIALA MANTUBA-NGOMA *

Les contributions au présent ouvrage ont été choisies parmi plusieurs présentations, qui ont eu lieu lors des séminaires organisés par le Bureau de la Fondation Konrad Adenauer en République Démocratique du Congo au courant des années 2012 et 2013. Tous ces textes répondent à des préoccupations relatives à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'à des politiques publiques susceptibles d'améliorer la qualité de la vie de la population.

La première contribution est celle de l'historien Elikia Mbokolo qui pose la question de l'interrelation entre la guerre, l'économie et la paix en Afrique. Elikia s'insurge tout d'abord contre la mauvaise approche des conflits par les ONG. Il récuse ensuite l'assertion selon laquelle l'Afrique serait le continent le plus belliqueux de l'époque contemporaine et pose enfin la question de savoir si l'Afrique est un continent belligène ou si c'est en Afrique même ou en Afrique seulement que se trouveraient les facteurs générateurs des guerres. La production des armes étant une industrie quasi inexistante en Afrique, les armes servant aux guerres africaines proviennent souvent d'ailleurs. Les guerres sont plutôt exacerbées par un expansionnisme avoué, assumé et arboré par certains hommes d'Etat et par des élans de racisme ou d'ethnisme. C'est pourquoi il semble être un impératif que celui de déployer l'intelligence africaine des conflits belliqueux en Afrique. Pour instaurer une paix durable, il faut non déployer l'action diplomatique mais aussi avoir les moyens nécessaires à la défense nationale et construire un vrai Etat au sein duquel les citoyens sont de véritables acteurs politiques.

* Prof. Dr. Pamphile MABIALA MANTUBA-NGOMA, Docteur en Ethnologie, Professeur ordinaire d'Universités (Faculté de Lettres et des Sciences Humaines, Université de Kinshasa), Coordinateur National de la Konrad Adenauer Stiftung.

Le juriste Adalbert Sango Mukalay considère l'instauration de l'Etat de droit comme une condition de développement en République Démocratique du Congo. Il s'agit, dit-il, d'un véritable défi pour la cohérence politique interne. Autant la R.D.C a besoin d'un Etat de justice autant il est nécessaire de satisfaire un certain nombre des piliers en vue de promouvoir le développement durable du pays.

Le Professeur Félix Vunduawe Te Pemako, spécialiste du droit administratif, pose le problème des défis en vue de l'installation effective des nouvelles institutions politiques provinciales, prévues par l'article 2, alinéa 2 de la Constitution du 18 février 2006. Il s'agit précisément de l'Assemblée Provinciale et du Gouvernement Provincial. Il considère le manque de volonté politique de la part du Gouvernement central, combiné avec des facteurs externes et l'absence d'une loi organique fixant les limites des provinces et celles de la Ville de Kinshasa, seraient les causes profondes du blocage du processus.

Kyungu Shembi traite du découpage territorial qu'il considère comme une décision de haute portée politique, prise par un Etat fort, pour subdiviser l'espace terrestre national en plusieurs entités administratives de coordination à travers lesquelles s'articule l'action de l'Etat. L'objectif ultime de tout découpage doit être l'amélioration du bien-être de la population et non un outil des visées électoralistes ou une forme de résignation à la fatalité politique.

Le politologue Jean-Pierre Mbwebwa Kalala, quant à lui, présente une vision panoramique des dispositions juridiques pour la décentralisation, des acteurs locaux dans la décentralisation, des pesanteurs dans la décentralisation et des perspectives de l'économie sociale de marché. Il accorde donc une attention particulière au rôle des opérateurs économiques et des acteurs des organisations de la société civile dans le nouvel environnement de décentralisation.

Le politologue Philémon Muamba Mumbunda s'interroge sur le rôle des partis politiques dans les Etats africains et plus particulièrement en République Démocratique du Congo. Il plaide pour que les partis politiques ne soient pas uniquement des machines électorales mais qu'ils deviennent aussi des arènes pour débattre des politiques publiques, des agents de socialisation politique et des outils de changement de la gouvernance politique.

L'Abbé Apollinaire Malumalu, ancien Président de la Commission Electorale Indépendante (CEI) et actuel Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), et Alexis Mukumyaviri soulèvent la question de la qualité de la gestion électorale en Afrique. Ils analysent les missions des organismes de gestion des élections, l'impact du contexte social et politique sur la marche de ces organismes, les principes directeurs de la gestion électorale et les modèles et les types de gestion électorale en Afrique, avec leurs forces et leurs contraintes.

Le juriste Toussaint Kwambamba Bala examine la position des évêques congolais concernant la situation politique et juridique du pays en la mettant en rapport avec les exigences de la doctrine sociale de l'Eglise. Il met en exergue le fondement de la mission des évêques, l'apport de l'Eglise catholique à l'évolution. Il termine par une analyse des leçons à tirer de la dernière déclaration de l'Assemblée plénière extraordinaire des évêques, réunis du 9 au 11 janvier 2012 pour analyser le rapport d'observation électorale menée par l'Eglise et faire un état des lieux sur la situation générale du pays après la publication des résultats des élections présidentielle et législative du 28 novembre 2011.

Pour Didier Kilondo Ngoy, spécialiste en sciences du développement, discute des enjeux du développement dans les pays africains en essayant de mettre en évidence les interactions entre les réalités de développement et le modèle déterministe dominant. Il s'attache en fait à formuler un schéma de modernisation nationale et de néo-modernisation dans lequel il convient d'insérer le processus de développement entrepris par les Etats africains. Il considère l'instauration de bonne gouvernance comme solution pour vaincre les obstacles au développement du continent.

Le professeur Delphin Kaimbi Mpyana apporte une contribution relative à la naissance et à l'évolution du concept d'économie sociale de marché. Il affirme que les pères fondateurs de cette idée voulaient répondre à la question de savoir comment créer des richesses pour les besoins des populations, comment les gérer et les distribuer et qui en sont les bénéficiaires. Au cours de l'histoire, le concept d'économie sociale de marché a évolué corrélativement à la lente liberté d'association, au système de l'actionnariat banque-entreprise, au partenariat entre les syndicats patronaux et les syndicats ouvriers et à la prise en compte de la cohésion sociale.

Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi, spécialiste du droit des affaires, présente les fondements de l'économie sociale de marché. Il est d'avis que l'économie sociale de marché diffère de l'économie à planification centralisée et d'une forme de capitalisme fondé sur le laisser-faire. L'économie sociale de marché favorise à la fois un système économique soucieux du principe de subsidiarité et du respect de la conformité au marché, tout en étant favorable à la concurrence effective, à la stabilité monétaire, à la protection de la propriété privée, à la promotion de la sécurité sociale et de la justice sociale.

L'économiste José Mwanja Wakosia met l'économie sociale de marché à l'épreuve du programme d'ajustement structurel en République Démocratique du Congo. Dans notre pays, le programme d'ajustement structurel est passé successivement d'une phase de stabilisation, visant à assainir l'environnement financier, à une phase d'ajustement structurel, marquée par des réformes structurelles, se traduisant par une redéfinition du rôle de l'Etat et de l'insertion internationale. Cette dernière phase impliquait la promotion de l'économie sociale de marché, nécessitant des réformes économiques, la restauration de l'autorité de l'Etat et la protection de la propriété privée.

Guerres, Economie et Paix en Afrique : Réflexions préliminaires

Par

Professeur Elikia M'BOKOLO*

Il est souhaitable d'aborder la question des guerres et de leurs implications en Afrique avec beaucoup de prudence. En effet, en prenant comme objet d'étude les guerres africaines, on est rapidement confronté à cette espèce de « dictature de l'actualité » et à ce que d'aucuns appellent le « présentisme », cette injonction qui est faite aux chercheurs de nos disciplines de se prononcer constamment et à chaud sur le présent, particulièrement sur les « problèmes » pressants et les difficultés urgentes qui perturbent nos sociétés et auxquelles elles doivent répondre. Les guerres africaines et leurs effets appartiennent à cette catégorie d'événements qui sollicitent constamment l'analyse ou le verdict des sciences sociales.

Le thème de notre conférence est né dans des circonstances tout à fait différentes. Il a été conçu dans un havre de paix, où nous trouvions pour mettre la dernière main à un ouvrage à paraître prochainement et pour amorcer de nouvelles enquêtes. C'était à Nkamba – Nouvelle Jérusalem. L'argument de ce séminaire est le produit d'un échange intellectuel entre nous deux, le Professeur Jacob Sabakinu Kivilu et moi, et quelques chercheurs appartenant à deux générations différentes de la nôtre, le plus ancien, le chef de travaux Yok, et les plus jeunes, nos assistants, Bill Lulendo et Raoul Mfumu : une de ces sessions de travail collectif, naturellement conviviale sans cesser d'être productive telles que les avait initiées Socrate, entouré de ses disciples.

* Professeur d'histoire à l'Université de Kinshasa (FLSH, UNIKIN) et Directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS) de Paris.

Il s'agit bien d'un projet très ambitieux à juste titre. Ce projet récuse les lectures communes sur les guerres africaines et, en particulier, sur « la guerre » ou « les guerres » au Congo, au Zaïre et en République Démocratique du Congo. Ces lectures sont multiples, chacune répondant à des problématiques et à des logiques propres.

Je pense d'abord aux lectures des nombreuses ONG que ces conflits armés ont fait et continuent à faire fleurir : lectures problématiques dans la mesure où elles font des ONG, pour la plupart étrangères au pays et souvent basées en Occident des acteurs de premier plan dans des processus belliqueux qui, par définition, est d'abord l'affaire des Etats et l'affaire de populations dont la capacité d'initiative risque de se trouver captée, détournée et réappropriée dans des logiques, voire des intérêts qui ne sont pas les leurs. Le risque est aussi de conduire à ce que j'ai appelé l'ONGéisation des sociétés africaines, ONGéisation qui conduirait à concevoir comme des solutions effectives des interventions qui reviennent à mettre du sparadrap sur un cancer !

N'oublions pas les lectures des diverses organisations humanitaires. Leur inscription assumée dans l'urgence supprime par définition les nécessaires approches en termes de durées plus ou moins longues, sans lesquelles on s'attaque aux effets, en minimisant, en négligeant ou en ignorant les causes d'où pourraient sortir, comme on le voit souvent en Afrique centrale, des conflits armés en répétition.

Les lectures des diplomates nationaux ou internationaux, souvent d'ailleurs en rivalité ou en concurrence plus ou moins obscure, ne sont pas loin de partager les caractéristiques et les défauts énoncés ci-dessus ou de tomber dans les visions plus ou moins caricaturales de la grande presse et des opinions publiques que celle-ci façonne. On parle de guerres « bizarres » qui ne relèveraient pas des caractéristiques générales des guerres contemporaines. Elles seraient toujours pareilles d'un coin à l'autre du continent africain. Elles comporteraient un ensemble de pratiques (viols, meurtres de masse, jeunesse des combattants, nouvelles formes d'esclavage, brutalisation des sociétés...) qui seraient, en quelque sorte, une marque de fabrique africaine.

Il s'agit donc de produire un décalage épistémologique et de se mettre sur une posture intellectuelle radicalement différente, en réalité simplement fidèle aux démarches des sciences sociales : établir un constat le mieux informé sur les conflits belliqueux ; développer, pour

en rendre compte, une démarche régressive de caractère historique, mais aussi structurale ; proposer enfin, dans une démarche prospective et, en même temps, volontariste des issues pacifiques alternatives durables.

I – L’Afrique, le Continent le plus belliqueux de l’époque contemporaine ?

La question semble provocatrice, en particulier au regard des guerres auxquelles les autres continents ont été exposés : l’Europe, en particulier, en a connu de manière presque ininterrompue, de la fin du XVIIIe siècle à 1945. Mais, l’Afrique aussi a expérimenté une longue série de guerres, plus longue que celle de l’Europe puisqu’elle se prolonge jusqu’à nos jours, alors que l’Europe se trouve depuis 1945 dans une exceptionnelle situation de paix durable et, si l’on peut dire, structurelle. Rappeler ce fait n’est pas sans importance puisque plusieurs de ces conflits anciens continuent de peser sur l’Afrique contemporaine. Faute d’élaborer une typologie sur une aussi longue durée, on se contentera ici d’en esquisser une chronologie.

Il y a d’abord les conflits belliqueux antérieurs aux occupations coloniales. Leur liste est impressionnante, même si, par comparaison avec l’Europe, on s’en tient à la période allant de la fin du XVIIIe siècle aux années 1880. Les historiens africains sont parfois embarrassés de parler de ces guerres « précoloniales ». Qualifiées de « guerres tribales » par les Occidentaux, elles ont servi de justification à la colonisation de l’Afrique. Aujourd’hui encore, elles restent très présentes dans les débats en cours sur le « bilan » de la colonisation et dans la qualification, par les observateurs superficiels, des guerres d’aujourd’hui, parfois comparées, à tort, avec celles d’autrefois. Il est nécessaire de les garder en mémoire, ne serait-ce que pour jauger leur impact, sur le terrain et au plan idéologique, sur les situations actuelles de tension et de conflit. Pour s’en tenir à la région « inter-lacustre », plusieurs Etats –le Buganda, le Burundi, le Rwanda, en particulier- ont mené des politiques d’expansion, génératrices de guerres à répétition avec leurs voisins, d’une militarisation de la société et de formes persistantes de despotisme. Exploité sans vergogne, instrumentalisé et manipulé par les politiciens peu scrupuleux, tout ce passé n’est pas sans effet sur leurs problèmes internes après les indépendances et sur leurs relations avec leurs voisins.

Viennent ensuite les guerres suscitées par les rivalités des nationalismes et impérialismes européens en Afrique aussi bien en Afrique australe, centrale, occidentale, orientale que septentrionale. Si ces guerres sont bien connues, on réfléchit moins sur leurs retentissements, souvent insidieux, aujourd'hui. Je pense, en particulier, à Fachoda, au « complexe de Fachoda » et aux troubles contemporains du Soudan. Dans notre région, le concept de « Mittelafrica », lié à la très vive concurrence entre le nouvel impérialisme du Reich wilhelmien et les vieux impérialismes de l'Europe occidentale, conserve de toute évidence une actualité pertinente.

La *Pax Colonialis* est évidemment un mythe forgé sous la colonisation et prolongé par les défenseurs de la « colonisation positive ». Il suffit, pour s'en convaincre, de penser au nombre, à la permanence et à l'extension des résistances armées à la colonisation. La profonde révision historiographique opérée par la première génération des historiens professionnels africains compte précisément, parmi ses principaux acquis, la mise en lumière de cette « tradition de la résistance » aux agressions extérieures. On peut d'ailleurs lire, dans les réactions nationalistes des Congolais à « l'invasion étrangère », des références explicites au thème de la résistance précédente à la colonisation.

L'époque des indépendances, que recouvre aussi partiellement, celle de la « guerre froide », est aussi celle de guerres que l'on rapporte trop facilement au contexte international, au risque de leur nier, de minorer ou d'occulter leurs dimensions internes. Guerres de libération anticoloniale ; guerres des frontières ; insurrections armées ; guerres séparatistes, la liste est longue de ces violences armées qui n'ont épargné aucune partie du continent.

L'un des faits les plus surprenants à première vue est la persistance, sinon la multiplication des conflits armés depuis le début des années 1990. L'Afrique est bel et bien le continent le plus belliqueux de l'après guerre froide, devant le Moyen Orient et l'Asie centrale. Cette particularité devrait conduire à interroger et à réinterpréter les conflits armés des décennies précédentes, trop souvent considérés comme de simples manifestations et expressions locales de la guerre froide.

II – L’Afrique, un Continent belligène ?

Cette permanence des conflits armés nous conduit à passer de la description des faits à la question des facteurs et des causes. L’Afrique est-elle un continent belligène ? Est-ce en Afrique même ou en Afrique seulement que se trouvent les facteurs générateurs des conflits armés ?

Relevons d’abord le grand paradoxe du continent africain : les guerres sont nombreuses dans un continent très pauvre quant aux agents belliqueux et aux forces belliqueuses ! La production des armes en Afrique est une industrie quasi inexistante et, quand elle existe, le plus souvent sous contrôle –financier, technologique ou diplomatique- des grandes puissances. Il faut rappeler que l’industrie militaire sud-africaine, y compris dans sa dimension nucléaire, est véritablement née sous le régime de l’apartheid et pendant la guerre froide, grâce à l’appui de l’OTAN à un pays considéré comme le bastion le plus sûr de l’anticommunisme en Afrique. Dans le reste du continent, la production des armes reste très localisée et se limite aux armes légères. Il y a donc lieu d’affiner la géographie de la circulation des armes en Afrique et de relever, dans chaque conflit armé, l’ensemble des réseaux, officiels ou secrets, mafieux ou non, qui participent à la multiplication des engins de la mort sur le continent. Quant aux armées africaines, leur médiocrité est devenue un lieu commun des commentaires et des journaux nationaux comme de la presse internationale².

Comme dans les autres parties du monde, il existe, dans l’Afrique contemporaine, des idéologies bellicistes et belligènes.

Ce sont d’abord les révisionnismes frontaliers, gonflés par le lieu commun selon lequel, issues de la colonisation, les frontières africaines seraient des « frontières artificielles », comme s’il existait quelque part sur la terre des frontières autres qu’artificielles (Blaise Pascal « Vérité en deçà des Pyrénées, erreur au-delà » ! Il est vrai que les puissances coloniales ont constamment joué avec les frontières extérieures et intérieures de leurs territoires. Ces réaménagements successifs, dictés par leurs antagonismes ou par des stratégies économiques (accès à la main d’œuvre, mise en sécurité de ressources minières), sont à l’origine de bien de conflits d’après les indépendances (Katanga, Tchad/Libye, Côte d’Ivoire, Sahara...).

² Voir, par exemple, « Armées africaines. Pourquoi sont-elles si nulles ? », *Jeune Afrique*, n°2709, 9-15 décembre 2012, pp. 26-33.

Autre idéologie, l'expansionnisme avoué, assumé et arboré par certains hommes d'Etat (Yoweri Museveni, CIAD, 2009).

Le racisme et, dans sa variable micro, l'ethnisme contribuent aussi à allumer ou à entretenir le feu sur les terrains de choix que sont la région des Grands Lacs, la Côte d'Ivoire ou la zone sahélo-saharienne (réappropriation de l'ethnologie raciste coloniale avec le clivage « Bantu » / « Nilotiques » ; problématique de l'« ivoirité » ; thématique de « Congo zoba »...)

Plusieurs notes de services spécialisés et quelques travaux récents ont contribué à mettre en lumière le rôle central joué dans les conflits armés en Afrique par les ressources convoitées par les « grandes puissances ». Mais, ici encore, il manque de la profondeur historique à ces mises. De son histoire, l'Afrique tire une particularité rarement soulignée. L'exploitation étrangère du continent s'est d'abord, on le sait, focalisée sur les hommes massivement prélevés par les traites esclavagistes, puis utilisés en Afrique même et en Europe pendant la première Guerre Mondiale et de nouveau en Afrique, en Europe, au Moyen Orient et en Asie pendant la deuxième Guerre Mondiale. Il s'agit là de pertes inestimables car, pour reprendre la formule de Jean Bodin dans *Les six livres de la République* (1576) « il n'y a ni richesse ni force que d'hommes ». Mais, cette situation a pour contrepartie que l'Afrique est restée longtemps un continent inexploité ou peu exploité quant à ses matières premières : leur exploitation (métallurgie du fer et du cuivre, travail de l'or, traitement des végétaux, utilisation de la flore et de la faune) s'est faite, si l'on peut dire, à hauteur d'homme. L'Afrique regorge donc aujourd'hui de matières premières, ce que n'ont pas manqué de souligner les adeptes plus résolus et les plus volontaristes du panafricanisme, Cheikh Anta Diop dans *Les fondements industriels du futur Etat fédéral d'Afrique* et Kwame Nkrumah dans le justement célèbre *Africa Must Unite*. Comme par prémonition et par anticipation, c'est encore ce dernier qui a montré, dès les années 1960, dans *Challenge of the Congo* les menaces que les appétits des grandes puissances industrialisées et capitalistes faisaient peser sur le Congo et qui éclatent au grand jour dans la succession des guerres qui détruisent le pays depuis les années 1990 et dont on connaît les effets humains, économiques et sociaux.

D'autres contributions entreront dans l'analyse détaillée de ces guerres. Si, dans certains cas, les guerres ont pu être des facteurs de « progrès » techniques et des moments intenses d'inventivité, rien de tel ne se produit en Afrique et, en particulier, au Congo. Il s'agit, en effet, ici de « guerres de pillage », liées à et s'exprimant par une économie de prédation opérée par des armées d'Etat ou des armées de fortune (enfants soldats, esclaves de guerre, bandits reconvertis...), articulés avec les réseaux mafieux d'exportation, mais aussi avec les industries les plus performantes des grandes puissances. Ces réseaux complexes intègrent aussi des responsables politiques, administratifs et militaires congolais dans un système bien établi de « motivations », « rétrocessions » et de « compensations ».

III - Un impératif : déployer l'intelligence africaine des conflits belliqueux en Afrique

On voit déjà, à l'examen des considérations précédentes et devant l'insuffisance des approches courantes et l'inefficacité des actions qui se fondent sur elles, qu'il y a urgence à déployer l'intelligence africaine des conflits belliqueux en Afrique.

Rappelons d'abord un fait acquis : toutes les sociétés et tous les pays en émancipation –quels que soient le processus, la forme et le contenu de cette émancipation– se sont pliés à l'impératif de la « rupture épistémologique » avec les problématiques, les idées reçues, les projections de toutes sortes élaborées à leur sujet. Le Japon du Meiji l'a fait dès la deuxième moitié du XIXe siècle, tout comme la Chine dans un processus plus étalé dans le temps, de même que l'Inde, la Turquie et, de nos jours, des pays aussi différents que le Brésil et l'Iran. Il y a lieu d'investir ces champs d'expérience et d'en finir avec l'euro-péto-tropisme ou l'occidentalo-tropisme.

On connaît l'appel, lancé entre autres par V. Y. Mudimbe de rompre avec « la bibliothèque coloniale ». Mais, à en juger par ce qui s'écrit et ce qui se dit, y compris dans les amphithéâtres, les requis de cet appel sont loin d'être réellement intégrés dans les démarches des intellectuels africains : l'observation vaut aussi pour les politiciens et pour les larges masses des opinions publiques. Voilà une première tâche dont l'université doit être le laboratoire pionnier.

Mais, il y a encore un nouveau pas à franchir, celui de la rupture avec les conceptions dominantes dans le marché mondial de l'information et des productions profanes et savantes. Trop souvent, nos cours, nos séminaires, les mémoires et les thèses que nous acceptons et jusqu'aux écrits qui légitiment nos promotions ne sont que des copies, parfois indigestes, de ces idées reçues ! Combien de fois n'ai-je pas vu citer *Le choc des civilisations* comme la référence suprême en matière de relations internationales ! Et que dire des publications officielles des institutions étatiques étrangères reproduites, sans critiques et sans commentaires, comme des textes à valeur biblique ! Or, très souvent, ces textes ne parlent pas de l'Afrique, considérée comme un simple objet et non un sujet dans les relations entre les nations. Il n'est que de lire les dernières études prospectives des services du ministère français des affaires étrangères et de la CIA sur l'état du monde dans les décennies à venir pour s'en rendre compte.

En raison de l'exposition du Congo aux conflits armés de toutes sortes depuis les premiers jours de son indépendance et leurs effets désastreux dans toutes les sphères –économique, sociale, politique, sanitaire...- de notre pays, le thème de notre séminaire doit devenir l'objet prioritaire de notre recherche, parce qu'il commande tous les autres. Son histoire, la multitude de ses étudiants et des enseignants chercheurs, son rôle dans les moments cruciaux de l'évolution du Congo-Zaïre, sa proximité par rapport aux centres nerveux de ce pays, tout cela fait de l'UNIKIN le candidat privilégié pour assumer ce rôle pilote. On se demande souvent ici comment faire de cette université un lieu d'excellence. Il ne suffit pas de répéter ce que sont les missions de l'université pour atteindre cet objectif d'excellence. Ce n'est pas par la transmission de connaissances, souvent produites en dehors de nous, loin de nous et sans nous que notre université deviendra un pôle de l'excellence ! C'est en se donnant des objets de recherche pertinents par rapport à l'Etat et aux besoins de notre société. Et quel objet de recherche plus pertinent que la question de la guerre ? Sur lui peuvent converger, dans le croisement, l'échange, le partage et le débat pluridisciplinaires, les différentes sciences de notre institution : les sciences humaines, économiques et sociales, certes ; mais aussi, les sciences de la terre, les sciences de la vie, l'ensemble des savoir produits dans la faculté polytechnique ! C'est à cette condition que nous pourrons accomplir la troisième mission de l'université : le service à la nation.

Il ne s'agit pas seulement de théories et de travaux de laboratoire. Il s'agit aussi de former de spécialistes de terrain, notamment des diplomates et des agents des services chargés de la sécurité nationale répondant aux critères intellectuels et pratiques d'excellence (par exemple la connaissance des langues officielles et des langues nationales).

IV – Voies de sortie ?

Je voudrais livrer, pour finir, deux adages significatifs et sans doute utiles à nos réflexions :

« Puisque toutes les guerres se terminent par la paix, pourquoi ne pas commencer par la paix ? » (Omar Bongo Ondimba)³

« Puisque c'est dans l'esprit des hommes que naissent les guerres, c'est dans l'esprit des hommes qu'il faut construire la paix » (adage fondateur de l'UNESCO)

Trois issues s'offrent à nos réflexions :

- 1 – La diplomatie, dont il apparaît que nous avons épuisé les ressources sans sortir de la guerre et sans profit pour nous.
- 2 – La paix armée, en s'appuyant sur la maxime fameuse : *« Si vis pacem, para bellum »* (*Si tu veux la paix, prépare la guerre*). Mais, ce pays a-t-il les moyens politiques, humains, techniques et financiers d'une telle option ?
- 3 – Une paix durable qui n'est possible qu'entre des vrais Etats de droit dans lesquels les citoyens sont de véritables acteurs politiques : pour ceux-ci, en effet, l'objectif ultime est de vivre dans des conditions qui permettent l'épanouissement individuel et collectif, autrement dit dans la paix.


³ E. M'BOKOLO, *Médiations africaines. Omar Bongo et les défis diplomatiques d'un continent*, Paris, Archipel, 2009.

- 4 – Concevoir et mettre en œuvre des stratégies de sortie par en haut. Il est trop souvent question de sortir « par le bas », c'est-à-dire par morcellement de ce qui existe, autrement dit par la « balkanisation ». Or, après bien des péripéties, les Congolais semblent avoir renoncé à écouter les sirènes de la balkanisation comme le montrent les processus constitutionnels, administratifs et politiques en cours. Le moment est donc venu d'inventer le vivre ensemble dans l'espace plus large de notre « sous-région » et de l'ensemble du continent. L'université a ici encore un rôle à jouer. Un seul exemple : président du conseil scientifique du projet d'« Utilisation pédagogique de l'*Histoire générale de l'Afrique* de l'UNESCO », je suis en charge, avec mes collègues, de mener à bien la tâche de produire des manuels panafricains d'histoire de tous les niveaux de l'enseignement, de la maternelle à l'université. Conçu à la demande de l'Union Africaine, résolue à former pour demain des citoyens africains (et non seulement des citoyens de chacun des Etats du continent), ce projet peut aussi se décliner aux autres échelles de nos sociétés, nationales et sous-régionales.

L'Etat de Droit : Condition de développement en République Démocratique du Congo

Par

Professeur Adalbert SANGO MUKALAY *

omme notion l'« Etat de droit » ne relève pas seulement de la science, elle est aussi une notion idéologique. En Afrique, cette notion demeure vague. Elle l'est dans la mesure où l'on ne sait exactement quels sont ses repères. Car tous les éléments y afférents restent d'emprunt et donc étrangers à ce continent.

Elle est, comme l'a dit quelqu'un, un « *passé-partout* » conceptuel utile à attribuer une légitimation aux régimes politiques aux caractéristiques tout aussi opposées que convergentes.

D'où nous courons souvent le risque d'en faire un usage impropre non seulement à travers une analyse historiographique mais selon celle comparative. Dans quel sens doivent être considérés comme « *Etats de droit* » les régimes politiques avec des institutions doublées, avec des systèmes politiques monopartites, avec des discriminations religieuses, ethniques ou sexuelles, ou avec des oligarchies économiques installées de manière stable au pouvoir ?

Pour avoir une définition minimale du concept, nous nous référons à Zolo lorsqu'il affirme : « *L'Etat de droit (...) ne s'oppose pas par principe aux régimes oligarchiques ou technocratiques, éventuellement caractérisés par une apolitisation de masse et par de grandes différences socio-économiques. (...). C'est un Etat dans lequel le pouvoir coercitif est diffus et différencié de manière à protéger certains droits dont les droits civils, politiques et sociaux* »².

* Professeur d'Universités de Lubumbashi, de Kalemie et de Kamina, Secrétaire Général Administratif de l'Institut Supérieur d'Etudes Sociales de Lubumbashi et Doyen honoraire de la Faculté de Droit de l'Université de Lubumbashi.

² D. ZOLO, *Lo stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano 2002, p.284.

Nombreuses sont, aujourd'hui, des situations, d'ordre naturel-politique-social-économique-financier et juridique, qu'il faut considérer comme des menaces qui guettent le monde, en général, et la R.D.C., en particulier. Il s'agit notamment des problèmes de pauvreté, de non scolarisation des enfants, d'analphabétisme des adultes, d'instabilité politique, de résistance au droit par les citoyens et les gouvernants, de mal gouvernance politique et économique, de manque d'emploi, de corruption, etc.

Parler de l'Etat de droit et des conditions de développement en R.D.C., c'est aussi se poser les questions suivantes:

- La R.D.C. est-ce un Etat de droit ?
- La R.D.C., à travers les dispositions constitutionnelles, se définissant comme tel, c'est-à-dire un Etat de droit, remplit-elle les conditions de son développement ?

Nous lisons, en effet, dans l'exposé des motifs de la Constitution de la R.D.C. du 18 février 2006 que : « *dans le but d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base³, le constituant a structuré administrativement l'Etat congolais en 25 provinces plus la ville de Kinshasa dotées de la personnalité juridique et exerçant des compétences de proximité énumérées dans la présente Constitution.* »

Et à l'article premier de la même Constitution, il nous est renseigné que : « *La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un Etat de droit⁴, indépendant, souverain, uni et indivisible, social⁵, démocratique et laïc* ».

Ces deux références nous démontrent, à suffisance, que la R.D.C. est non seulement un Etat de droit, parce que c'est dit dans la Constitution, mais aussi un Etat social, tel que repris par la même Constitution.

Cette même loi fondamentale évoque la participation des citoyens congolais, en général, et de la femme congolaise, en particulier, au développement du pays (article 14, alinéa 2). Parlant des droits économiques, sociaux et culturels des Congolais, elle souligne que « *le*

³ C'est nous qui soulignons.

⁴ C'est nous qui soulignons.

⁵ C'est nous qui soulignons.

travail est un droit et un devoir sacrés » (article 36, alinéa 1) ; et l'obligation de l'Etat à en garantir la protection (même article, alinéa 2). Elle reconnaît, à toute personne, le droit à l'éducation scolaire (article 43, alinéa 1) ; le droit à la santé et à la sécurité alimentaire (article 47, alinéa 1), « Le droit à un logement décent, le droit d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique » (article 48), le droit à un environnement sain (article 53, alinéa 3), le droit, des Congolais, de jouir de leurs richesses nationales (article 57, alinéa 1).

Au vu de ce qui précède, sommes-nous en droit d'affirmer que la R.D.C. est un Etat de droit ?

1. L'Etat de droit, un défi pour la cohérence politique interne

Les exigences inhérentes à l'Etat de droit remplissent l'espace du débat tant national qu'international sur la politique du développement. Pour la Banque mondiale, par exemple, le *legal framework for development* qui prévoit les conditions à satisfaire pour la bonne gouvernance, exige des Etats bénéficiaires de ses aides de mettre en acte un comportement favorable au développement.

Les institutions étatiques doivent être garantes du suivi dans la satisfaction des conditions du développement. Ainsi un Etat de droit contribue, de manière significative, à assurer la sécurité juridique des activités des citoyens. Une justice indépendante et crédible, et une organisation de l'Etat (à travers la séparation des pouvoirs) contribuent à prévenir les abus de pouvoir de la part du gouvernement et de l'administration, et favorisent la résolution pacifique des conflits entre divers groupes de la population ou entre des intérêts différents existants. Dans le cas contraire, les conflits ne seraient jamais résolus sur base des normes juridiques, mais plutôt en se basant sur la volonté de la partie politiquement ou économiquement plus forte.

Les principes d'un Etat de droit décrivent, surtout, comment est configurée l'action de l'Etat, le contenu des objectifs politiques et économiques de manière générale. Ils ne mettent pas, cependant, en relief les marges de manœuvre de la société civile, ni comment se configure le développement dans son contexte politique et juridique.

Si la sécurité du droit, les structures de l'Etat de droit, les mécanismes de contrôle de gestion et une certaine liberté de manœuvre individuelle (dans le domaine économique et social- cfr article 35 de la Constitution) ne sont pas garantis, il manquera une base solide pour un développement durable.

Une telle situation peut générer des tensions politiques et sociales pouvant préjudicier, à long terme, la stabilité politique et sociale indispensable pour le développement.

Dans une optique à court terme, l'absence d'une sécurité juridique et même d'une fiabilité et crédibilité des autorités étatiques peuvent, en outre, entraîner des coûts supplémentaires et pertes de temps pour les activités économiques : problèmes qui touchent plus les petites entreprises.

L'exigence de promouvoir l'Etat de droit constitue un défi pour l'Etat. Et cet Etat est appelé, pour respecter les textes dont il s'est doté, à mettre en œuvre :

- des réformes dans les différents secteurs du droit (adaptation du matériel juridique aux besoins actuels des citoyens, l'amélioration des conditions de travail du juge, en général, en vue de prévenir la création du droit qui dépendrait uniquement de l'arbitraire des juges, un cauchemar tout aussi irréaliste que le « noble rêve » d'un juge appliquant mécaniquement le droit existant⁶) ;
- l'organisation de l'Etat, le fonctionnement du gouvernement et de l'administration, en particulier, en matière de décentralisation ;
- l'organisation de la justice et de la police ;
- la formation du personnel de l'administration en général, de la justice et de la police ;
- des procédures alternatives de résolution des contentieux ;
- la promotion de la transparence du système juridique ;
- la promotion de la connaissance et de la conscience du droit à l'intérieur de la société civile ;
- la promotion de l'accès à la justice et à l'administration par les groupes désavantagés de la population.

⁶ Cfr H.L.A., HART *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press 1961, p.242.

En cela, un rôle important revient aux parlementaires, parce que dotés d'une légitimité démocratique. Leur collaboration est cruciale en matière de politique de développement par l'institutionnalisation, sur le plan politique et du droit, des décisions de principe.

La société civile devra, quant à elle, être mise à contribution dans cette entreprise. Car une bonne connaissance des principes de l'Etat de droit par elle, pourra la pousser à demander des comptes à l'Etat sur le respect des textes, le retard dans leur application et surtout leur impact sur le développement de la population.

Le discours sur l'Etat de droit, comme celui sur les droits humains, représente, sur le plan conceptuel, un nouveau thème et un préalable pour le développement. Et pour le traduire en actions concrètes, il faudra des connaissances juridiques, politiques et d'économie ; et aussi une analyse attentive du contexte juridique et politique du pays.

2. Etat de droit, Etat de justice

Le succès du concept « *Etat de droit* » se nourrit aujourd'hui du fait que c'est un terme vague ; en particulier, et d'une part, par le fait que différentes doctrines remplissent ce concept de significations différentes et conflictuelles à travers des théories particulières de l'obligation juridique ; d'autre part, l'affirmation de ce concept comme élément central dans les processus de légitimation dans le monde coïncide toujours avec sa crise.

En effet, la codification et l'affirmation du terme semblent coïncider avec la crise des doctrines et des conditions sociales et politiques qui ont rendu possible son affirmation.

Une question mérite d'être posée à ce stade : en quels termes faut-il parler d'Etat de droit, si en utilisant ce terme, on finit par utiliser une catégorie, désormais, dépassée pour interpréter les phénomènes juridiques ordinaires ou par *imposer*, avec les instruments de l'idéologie, une conception particulière d'un ordonnancement juridique « *juste* » ?

Les théories sur l'Etat de droit peuvent être prises dans leur continuité : des conceptions plus ou moins formelles et celles plus ou moins substantielles. Mais l'élément dirimant est donné par l'interprétation du rapport entre *droit* et *justice*. Est-ce que l'Etat de droit réalise l'idée d'Etat « *juste* » ?

Selon les positions « formelles », non : l'Etat de droit est une limite à l'usage arbitraire du pouvoir, mais cela peut toujours être utilisé injustement, de façon à violer les droits moraux des citoyens, afin de rendre les riches de plus en plus riches et les pauvres de plus en plus pauvres. En d'autres termes, l'Etat de droit doit être distingué soit de la démocratie soit de l'idée de justice sociale, de façon à ne pas confondre l'analyse conceptuelle de la justification de l'institution. Il peut être un moyen utile pour réaliser ces idéaux, mais tout seul il constitue seulement un instrument pour limiter, à travers la loi et une magistrature indépendante, le pouvoir exécutif. L'Etat de droit n'implique pas un catalogue spécial de droits ou une certaine idée de société juste.

L'Etat de droit ne coïncide pas avec la notion de justice. Elle suppose, cependant, une particulière, mais partielle, justification des règles.

Selon la théorie de Waldron⁷, l'Etat de droit ne réalise pas complètement l'idée d'une justice propre à une communauté politique. « *Il affirme, cependant, résolument que derrière cette organisation des pouvoirs se trouve l'idée de la justice, basée sur le respect de l'autonomie des associés. L'Etat de droit n'est donc pas un instrument seulement pour éviter un dommage, mais c'est un instrument institutionnel pour affirmer une valeur* »⁸.

3. Etat de droit entre oligarchie et Etat de justice

D'une manière cohérente et avec son engagement à distinguer entre Etat de droit et Etat de justice, ou l'Etat qui réalise complètement les principes de justice, D. Zolo affirme : « *Dans la perspective de l'Etat de droit la menace des libertés individuelles semble venir de l'usage arbitraire du pouvoir par des organes étatiques et aussi de la prévarication d'autres pouvoirs et d'autres sujets de la vie sociale et économique* »⁹.

On peut affirmer à ce propos que D. Zolo suit en premier lieu la leçon de H.L. Hart puis celle de Raz selon lesquelles l'Etat de droit, lorsqu'il se réduit à l'application impartiale des lois générales et abstraites, il est compatible avec des inégalités graves qui peuvent être aussi de

⁷ Cité par D. ZOLO, *op. cit.*, p.94.

⁸ D. ZOLO, *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

caractère racial. Selon Zolo, l'attribution de droits civils égaux, en effet, peut comporter le maintien et aussi l'affirmation de régimes « *oligarchiques* ».

Qu'est-ce qu'il faut entendre par « *oligarchie* » ?

Un régime oligarchique est celui qui conditionne le droit politique à l'appartenance à une classe sociale. Nous pouvons, cependant, avoir un régime oligarchique qui reconnaît les droits politiques et sociaux sans pourtant autant en garantir l'exercice dans la pratique.

Prenons un exemple, dans un pays où quatre-vingts pour cent de richesse produite se trouve entre les mains de dix pour cent de la population. La forme de gouvernement peut être démocratique; cependant les moyens de communication sont seulement privés ou de fait privatisés dans leur fonctionnement, les terres cultivables ou les carrés miniers sont la propriété d'un cartel de compagnies, comme les industries aussi. Celui-ci, nous croyons, peut être considéré comme un cas type d'une oligarchie économique qui devient, par le contrôle du système économique et par celui des communications, aussi une oligarchie « *politique* », qui a tout et gère tout au détriment de la grande majorité de la population.

La concentration de la richesse, des capitaux, du savoir technique entre les mains de peu de sujets, privés ou publics, a comme conséquence le transfert de l'autorité juridique effective aux gouvernants. Et là on touche à la crise de la légalité interne. D'où la question : comment appliquer le principe de l'égalité devant la loi alors que l'on est en présence d'une élite, politique et intellectuelle, au pouvoir qui peut influencer, à sa guise, le fonctionnement de la magistrature et orienter la production juridique en sa faveur à travers le contrôle de l'agenda politique. Nous sommes en présence d'une tradition *iusphilosophique* qui considère que les régimes oligarchiques et technocratiques sont compatibles avec la tradition de l'Etat de droit dans la mesure où elle prévoit, à travers les textes juridiques, toutes les situations de protection des droits des citoyens et la garantie d'un développement de tous dans une harmonie nationale.

Pour dépasser cette théorie de D. ZOLO, qui se vérifie d'ailleurs dans la pratique du pouvoir en RDC, il faut tenir compte du fait que ces régimes (oligarchiques) peuvent être compatibles avec l'idée de l'Etat de droit seulement :

- si cela se justifie par une conception particulière de la justice ;
- si l'on considère les droits des citoyens, en général, comme l'unique cercle de prétentions dont le citoyen peut effectivement jouir.

C'est seulement de cette façon que l'idée d'un Etat de droit, respectueux des règles qui s'est lui-même imposées, peut être compatible avec celle de l'Etat de justice ; et donc, dans cette acception, l'Etat de droit deviendrait synonyme d'Etat de justice.

4. L'Etat de droit comme condition première du développement de la R.D.C

Dans l'introduction de son livre « *Afrique, l'irruption des pauvres. Société contre Ingérence, Pouvoir et Argent* », l'écrivain camerounais Jean-Marc ELA s'inquiète, à propos de l'Afrique, et s'impose cette question : « *Faut-il rayer l'Afrique de la carte du monde ?* »

Il y répond lui-même, en constatant que « *Bousculé par l'urgence des défis qui acculent de nombreux intellectuels africains à choisir entre l'exil et la misère, le chercheur ne peut se dérober à la nécessité de soumettre l'état du continent noir à un effort global de réflexion et d'analyse afin de mieux comprendre ce qui nous advient et, peut être, trouver une issue aux impasses actuelles (...). Au-delà des visions misérabilistes, il faut réapprendre à porter un autre regard sur l'Afrique. Dans cette perspective, l'on doit prendre en compte le vécu quotidien à travers les turbulences qui ébranlent les systèmes politiques dans un contexte de crise économique où les tensions s'aggravent entre l'Etat et la société* ».

Comme le concept d'Etat de droit, celui de développement est aussi au centre des débats depuis les indépendances ou mieux la décolonisation des pays africains. Ainsi développement rimait avec libération.

Notion qui suscite des passions mais en même temps qu'elle nourrit les ambiguïtés les plus imaginables. Car tout dépend du courant de pensée qui le définit. Ainsi parmi les définitions de la doctrine, celle de F. Perroux est celle qui rend mieux compte du concept dans son volet économique et social : « *le développement est la combinaison des*

changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître cumulativement et durablement son produit réel global »¹⁰.

Dans cette étude, nous ne nous limitons pas seulement à évoquer les aspects économiques que renferme le concept de développement. Car il s'agit bien du développement de l'homme vivant en société (Dispositions de la DUDH de 1948). L'humain est au centre du développement. Et comme l'acception économique n'épuise pas le concept, le développement s'insère aussi dans la terminologie juridique tant nationale qu'internationale jusqu'à la reconnaissance d'un *droit au développement*. C'est surtout son ancrage aux droits de l'homme qui fait de ce droit un des droits fondamentaux de l'homme.

Quelle est sa base juridique ? Le professeur FLory répond : *« On objecte au droit au développement de ne reposer sur aucun texte contraignant et de rester dans le non-droit ou au moins dans le pré-droit. C'est précisément oublier qu'on se trouve dans le domaine des droits sociaux, dans lequel le droit international positif n'a pas encore l'habitude de s'engager. Doit-on pour autant prétendre qu'on est en dehors du droit ? Il faudrait admettre de la même façon l'inexistence des droits de l'homme à l'échelle internationale »¹¹.*

Loin de nous l'idée de susciter le vieux débat sur l'existence ou non du droit international comme droit, pris dans son acception de coercitivité, il nous semble important, en droit interne, situé le débat sur le développement en rapport avec le droit tout court.

Quand on parle du « *développement* », en général, l'on pense ensuite à un autre mot « *pauvreté* ». En effet le Secrétaire Général des Nations Unies, Koffi Anan ne disait-il pas « *c'est à l'aune du droit au développement que se mesure le respect de tous les droits de l'homme* » ? (Sommet sur le développement social de 1995).

Le droit au développement, comme base du bien-être de l'homme par la satisfaction des besoins (...) s'assimilerait à des 'prestations' vers les démunis, réorientant le développement vers leur épanouissement.

¹⁰ Dictionnaire des droits de l'homme, Paris, PUF, 2008, pp.277-278.

¹¹ Ibid., p.279.

D'où si le bénéficiaire de ce droit est l'homme, les débiteurs obligés sont la famille et l'Etat. Par rapport aux autres citoyens d'une même nation, le droit au développement appelle la solidarité des autres.

Dans l'introduction de cette communication, nous évoquons les dispositions de la Constitution de la RDC quant à la reconnaissance de certains droits sociaux et économiques, et à leur protection. Avant la normative interne, il est rappelé à chaque Etat, par la Charte africaine des droits de l'homme, qu'il lui appartient de « *prendre séparément et conjointement des mesures pour formuler des politiques de développement pour faciliter la réalisation du droit au développement* »¹².

5. Le droit et le développement durable

Pour réaliser un développement durable, il faut satisfaire un certain nombre de conditions qui en sont les piliers. Pour qu'un développement soit durable, il est nécessaire de mettre ensemble certaines composantes, notamment la composante culturelle, la composante sociale, la composante économique et la composante environnementale.

Cette durabilité doit se traduire par la cohérence entre les besoins et les ressources globales de la terre, et ce, à long terme. Et les conditions juridiques constituent la garantie de cette cohésion. Dans le cas d'espèce, le droit se présente comme l'instrument régulateur, protecteur, promoteur en vue de relever les défis du développement durable.

Le développement est déterminé par la satisfaction des besoins actuels et ceux à venir. Satisfaire ses besoins fondamentaux devient un droit. Et les besoins fondamentaux de l'homme en droits fondamentaux de l'homme. Donc celui qui a des droits fondamentaux peut moralement et juridiquement prétendre au droit au développement.

Le développement durable requiert la réalisation pleine des droits fondamentaux. Pour que les conditions de vie des personnes soient améliorées, il faut une garantie du droit. Et pour garantir ce droit, il faut que les droits fondamentaux de la personne soient garantis par des actes juridiques destinés à réglementer, à assurer l'équilibre ou à concilier les différentes composantes en vue d'un développement

¹² *Ibid.*

durable. D'où l'exigence de la promotion et de la protection des droits fondamentaux de la personne.

Et cela a comme conséquence l'application de la règle de droit en vue de garantir un développement durable.

Car la règle de droit n'est pas destinée à demeurer une simple création de l'esprit. De par sa nature, elle est appelée à être appliquée à des situations précises et concrètes. C'est en cela qu'elle peut être effective.

Si le sous-développement devait découler du droit, alors il faut se passer de ce dernier.

Dans le cadre des sociétés minières, par exemple, le code minier recommande aux sociétés exploitant les minerais, entre autre :

- de contribuer au progrès économique, social, environnemental et culturel des populations en vue d'un développement durable ;
- de respecter les droits de l'homme des personnes affectées aux activités, conformément aux obligations et engagements internationaux du gouvernement d'accueil ;
- d'encourager la formation du capital humain, en particulier des possibilités d'emploi et en facilitant la formation des salariés.

6. Conclusion

Pour que cette interpellation se concrétise, il faut que des textes soient pris par les pouvoirs compétents en vue de garantir ce dont les citoyens se prévalent en matière de droits sociaux et économiques, en l'occurrence le droit au développement sous tous ses aspects : social, politique, économique, culturel, etc.

Qu'il s'agisse des programmes de politique de développement, tant au niveau national qu'international, il faut un minimum de garantie pour les acteurs. L'Etat congolais s'est doté des moyens juridiques à ce propos (cfr supra), mais il pêche par le non respect de ses propres textes et par l'absence de garantie nécessaire pour que les acteurs non étatiques, nationaux ou internationaux, agissent, pour la mise en exécution de leurs programmes, sans entraves politiques et surtout administratives.

Car si le recours constant au légal et le respect du légal constituent la preuve de l'existence d'un Etat de droit, garant du développement, le légal, comme expression de l'Etat de droit, devient la condition de tout développement.

Il est en cela impératif de dépasser le stade de la reconnaissance des principes, en réalité, creux pour leur positivisation et avoir le souci de les mettre, à tout prix, en œuvre.

Des études faites en matière de développement en RDC relèvent, presque toutes, la complexité du phénomène par rapport aux habitudes, à la culture, dans le suivi des projets en cours d'exécution.

Un Etat de droit doit nécessairement être un Etat de justice. Et cela suppose des préalables. Sous la férule du droit, et pour une sécurité juridique, il faut:

- Promouvoir la paix ;
- Redéfinir les droits des pauvres ;
- Réformer l'Etat par la démocratisation effective, la décentralisation effective et la lutte effective contre la corruption ;
- Respecter les droits de l'homme ;
- Combattre l'impunité, qui est un obstacle à tout point de vue ;
- Renforcer la planification et le suivi des projets jusqu'à leur exécution.

Ainsi un Etat de droit est un Etat capable de modeler la vie sociale, économique et culturelle, c'est-à-dire capable d'établir un équilibre entre le développement et la garantie de protection des droits fondamentaux de la personne.

Question d'actualité relative à la décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo

Par

Professeur Félix VUNDUAWE te PEMAKO *

La décentralisation territoriale est, comme on le sait, un domaine interdisciplinaire où plusieurs spécialistes de sciences humaines interviennent, notamment des juristes, des économistes, des sociologues, des historiens, des démographes, des géographes, sans oublier des spécialistes des sciences politiques, administratives, d'anthropologie et de Communication sociale ainsi que pourquoi pas des philosophes qui s'intéressent à la philosophie du droit.

Plus d'une fois, la Faculté de Droit et des Sciences politiques et la Faculté de Communication Sociale de l'Université Catholique du Congo m'ont invité à entretenir des Professeurs et Etudiants sur « *La Politique de décentralisation territoriale en RD Congo* ». ²

C'est encore la Faculté de Droit et des Sciences politiques de cette même Université qui me fait l'insigne honneur de m'inviter à réfléchir sur mes « *Expériences de la décentralisation en RDC* ».

* **Félix VUNDUAWE te PEMAKO**, Docteur en Droit public, Professeur Ordinaire /Université de Kinshasa et UPC, Président National du Mouvement Populaire de la Révolution (MPR) et Député National Honoraire (2006).

² Voir Félix VUNDUAWE te PEMAKO :

- « La dynamique de la décentralisation territoriale en RD Congo », (2009) ;
- « Les dimensions et la philosophie de la décentralisation territoriale en RD Congo », (2009) ;
- « L'état actuel de la politique de la décentralisation territoriale en RD Congo », (2011) ;
- « Question d'actualité relative à la décentralisation territoriale en RD Congo, (2013).

C'est pourquoi, cette fois-ci, j'ai choisi délibérément d'aborder une *question pratique d'actualité* concernant précisément *la problématique de l'installation effective des nouvelles institutions politiques provinciales*.

Je vais, d'une façon pragmatique, examiner cette question retenue à la lumière de mes expériences gouvernementales et parlementaires.

Par nouvelles institutions politiques provinciales, je vise précisément l'Assemblée provinciale et le gouvernement provincial, conformément aux articles 195,197 et 198 de la Constitution du 18 février 2006³.

Il convient de noter que, la Ville de Kinshasa et les 25 provinces, comme nouvelles entités territoriales, ont été créées par la Constitution. Cependant, seules les institutions politiques de la Ville de Kinshasa et de dix provinces citées par l'alinéa 2 de l'article 226 de la Constitution ont été effectivement installées à la suite des élections provinciales de 2007.⁴

En effet, les institutions politiques de nouvelles provinces prévues par l'article 2, alinéa 2, de la Constitution ne sont pas encore installées, selon le calendrier d'installation de nouvelles provinces prévu à l'article 75 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.⁵ Telle est l'interprétation correcte des dispositions transitoires et finales des articles 226 et 227 combinés de la Constitution ainsi que de l'article 75 de cette dernière loi sur les provinces.

Toujours selon l'article 75 de la loi du 31 Juillet 2008, le Gouvernement central devait déjà dans le mois suivant la promulgation de cette loi, c'est-à-dire à partir du 31 août 2008, soumettre à l'Assemblée Nationale et au Sénat, le calendrier d'installation de nouvelles provinces visées par l'article 2 de la Constitution dans les trente-six mois à dater de l'installation du Sénat⁶. Dès la rentrée parlementaire du 15 septembre 2008, le Gouvernement central aurait dû élaborer le calendrier précité et le soumettre au Parlement sans autre délai. Mais, la démission du

³ Voir JORDC, numéro spécial, 18 février 2006, p. 9-76.

⁴ Voir loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, JORDC numéro spécial, 10 mars 2006, col3-50.

⁵ Voir JORDC, numéro spécial, 31 juillet 2008, col 17.

⁶ Le Sénat, présidé par KENGO wa DONDO, a été officiellement installé à la date du 14 mai 2007, RDC, Sénat, Palais du Peuple, Kinshasa, mars 2007 des documents parlementaires, 80 pages.

Gouvernement Gizenga intervenue le 25 septembre 2008 et tout naturellement la longue procédure constitutionnelle de la mise en place d'un nouveau Gouvernement ont fait que ce dernier peut bénéficier d'un délai raisonnable pour accomplir la mission lui prescrite par l'article 75 de la loi du 31 Juillet 2008.

Initialement, l'installation du Sénat intervenue le 14 mai 2007 était considérée comme point de départ du délai prévu par l'article 226 ancien de la Constitution et la loi du 31 Juillet 2008 pour la mise en place effective de nouvelles institutions politiques provinciales.⁷

Malheureusement, pour des causes profondes, notamment la faute de volonté politique persistante du Gouvernement central, combinée avec des facteurs extérieurs et l'absence d'une loi organique fixant les limites des provinces et celles de Ville de Kinshasa⁸, la situation semblait pratiquement bloquée. C'est ce qui explique que le délai de trente-six mois a déjà expiré depuis le 14 mai 2010.

Aujourd'hui, les choses commencent à évoluer petit à petit. En effet, à la faveur de la révision constitutionnelle réalisée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, le fameux article 226 de la Constitution a été modifié dans le sens de la suppression du délai constitutionnel initial, laissant au législateur ordinaire le soin d'adopter une loi de programmation devant déterminer les modalités d'installation de ces nouvelles institutions politiques provinciales⁹. Cette loi a pour objet l'application de la volonté du Constituant telle qu'amendée en janvier 2011. Pour être précis, le « projet de loi de programmation portant modalités d'installation de nouvelles provinces »¹⁰ va fixer un nouveau calendrier d'installation des nouvelles institutions politiques provinciales. Ce projet de loi de programmation vise à mettre en place un autre calendrier d'installation des institutions politiques provinciales en deux phases :

⁷ Cette disposition constitutionnelle avait prévu que « les dispositions de l'alinéa premier de l'article 2 de la présente Constitution entreront en vigueur endéans trente-six mois qui suivront l'installation effective des institutions politiques prévues par la présente Constitution », JORDC, 18 février 2006, numéro spécial, 18 février 2006, p 76.

⁸ Voir l'article 2, alinéa 5, de la Constitution, idem page 11, spécialement « projet de loi organique portant des limites des provinces et de la Ville de Kinshasa », Documents parlementaires, RDC, Sénat, Kinshasa, Décembre 2012, 70 pages.

⁹ Voir le nouvel article 226, alinéa premier, de la Constitution : « Une loi de programmation détermine les modalités d'installation de nouvelles provinces citées à l'article 2 de la présente Constitution », JORDC, n° spécial, 5 février 2011 (textes cordonnés) p. 75.

¹⁰ Voir Documents parlementaires – RDC, Sénat, Kinshasa, décembre 2012, 8 pages.

- *la première* concerne la Ville de Kinshasa et *les quatre provinces actuelles non démembrées*, (savoir, les provinces du Kongo Central, du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud Kivu ;
- *la seconde*, dont la durée ne peut excéder douze mois à dater de la désignation des Hauts Commissaires, concerne *les six anciennes provinces* à démembrer. Il s'agit de provinces ci-après :
 1. BANDUNDU ;
 2. L'EQUATEUR ;
 3. KASAÏ Occidental ;
 4. KASAÏ Oriental ;
 5. KATANGA ;
 6. Province Orientale.

De même, l'exposé des motifs de ce projet de loi esquisse clairement les actions à entreprendre en vue de la mise en place effective de ces provinces parmi lesquelles la désignation, par le Gouvernement de la République des Hauts – Commissaires chargés d'effectuer des tâches spécifiques d'installation, l'établissement de l'actif et du passif des anciennes provinces et l'obligation faite au Gouvernement central d'adopter une stratégie nationale de transfert des ressources et des charges.¹¹

I. Préalable terminologique

Avant d'aborder correctement la problématique du *projet de loi de programmation portant modalités d'installation de nouvelles provinces*, il faut au préalable veiller à utiliser des termes juridiques appropriés, c'est-à-dire qui ne se prêtent pas à confusion.

I.1. La création de nouvelles provinces de 2006

La Constitution actuelle, adoptée par référendum, est en vigueur dès sa promulgation, précisément le 18 février 2006. Dès lors, *la République Démocratique du Congo a créé de nouvelles entités territoriales régionalisées qui sont la Ville de Kinshasa et les 25 provinces* dotées de la personnalité juridique (*art.2, Const.*).

¹¹ Voir Document parlementaires – RDC, Sénat, Kinshasa, décembre 2012, p. 2.

Cependant, les institutions politiques de ces 25 provinces déjà créées, n'entreront en vigueur qu'après le délai fixé par la loi de programmation (*art. 226, al. 2, Const.*).

I.2. La mise en place de nouvelles Institutions politiques provinciales

Il s'agit de la procédure d'installation effective des Assemblées provinciales et des gouvernements provinciaux (*art.195,197et198. Const.*). Tel est l'objet du nouvel article 226 issu de la loi constitutionnelle du 20 janvier 2011.¹²

Juridiquement, il ne s'agit pas de création de nouvelles provinces, car celles-ci ont déjà été créées par le Constituant le 18 février 2006. Il s'agit plutôt du sort des anciennes provinces qui, jusqu'ici, n'ont pas encore fait l'objet de mise en place de leurs nouvelles institutions politiques.

II. Lecture critique du Projet de loi de programmation portant modalités d'installation des nouvelles provinces

Au mois de décembre 2012, un projet de loi de programmation portant modalités d'installation des nouvelles provinces est voté en première lecture par le Sénat de la République Démocratique du Congo. Il est actuellement transmis en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale.

II.1. Des options préconisées par le projet de loi de programmation

Ce projet de loi se propose essentiellement :

1. D'organiser les opérations concernant l'installation des nouvelles provinces sur *une période de cinq ans (art. 2, al. 2, et 12, al.2, projet de loi) ;*
2. De fixer le calendrier d'installation des nouvelles provinces en deux phases. La première phase concerne les cinq provinces n'ayant pas été démembrées, en réalité non visées par le présent projet de loi, à savoir : *Ville de Kinshasa, Kongo central (Bas-Congo), Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu*. La seconde phase concerne les six provinces à démembrer (*Bandundu, Equateur, Kasaï-Occidental,*

¹² Voir JORDC, n° Spécial, 5 février 2011, (textes coordonnés). p.74.

Kasaï Oriental, Katanga et Province Orientale) et démarre dans les douze mois à dater de la désignation par le Premier Ministre de 21 *Hauts Commissaires, ayant rang de ministre de la République (art. 11, projet de loi) ;*

3. De faire constater par voie d'édit, à l'initiative des Hauts Commissaires basés dans les chefs-lieux et dès la première session ordinaire, la clôture des états administratifs, financiers et patrimoniaux des provinces à démembrer (*art. 6, projet de loi*) ;
4. De doter particulièrement les Hauts Commissaires basés au chef-lieu de provinces à démembrer, d'un pouvoir de décision visant l'éclatement des Assemblées provinciales et la répartition des ressources entre les nouvelles provinces (*art. 7 du projet de loi*) ;
5. De charger chaque Haut-Commissaire, à dater de la décision de l'éclatement de l'Assemblée provinciale, de procéder à l'élection et à la mise en place des nouvelles institutions politiques de la nouvelle province (*art. 14, projet de loi*) ;
6. De réduire enfin les fonctions du Gouverneur de province actuel, aux seules missions de sécurité et de l'ordre public (*art. 14, projet de loi*).

II.2. Regard critique sur les options préconisées par le projet de loi de programmation

De toutes les options arrêtées par le projet de loi de programmation, celle se rapportant à la désignation par voie de décret des Hauts Commissaires dotés des pouvoirs réels en vue d'installation des nouvelles provinces, sur une période de cinq ans, mérite d'être soulignée.

L'on peut d'ores et déjà noter la non-conformité à la Constitution d'une telle option. En effet, la désignation des Hauts Commissaires en provinces, dotés des pouvoirs réels sur une période de 5 ans, conduit inéluctablement à :

- *la mise en place des institutions soit parallèle, soit de substitution aux institutions provinciales* actuelles (Assemblée provinciale et Gouvernement provincial), pourtant portées notamment par les articles 3, 195 à 198 de la Constitution du 18 février 2006 ;
- *la surséance du cycle électoral, du moins en ce qui concerne les élections provinciales et sénatoriales, pour cinq ans encore.* De la sorte, et pour le besoin d'installation des nouvelles provinces dit-on, les institutions provinciales seront en arrêt sur une période de cinq ans et, le Sénat mis en place en 2007 pour un mandat de 5 ans , arrivé à terme en 2012, sera de facto prorogé, si les Hauts Commissaires sont désignés en 2014, jusqu'en 2019, soit un mandat global de 15 ans ;
- *la dissolution des Gouvernements Provinciaux actuels*, car seul le Gouverneur de la province survit pour les seules missions de maintien de sécurité et de l'ordre public (*art. 14, projet de loi*).

En d'autres termes, le Gouverneur de province ne survit qu'en tant que structure déconcentrée, représentant du pouvoir central (art. 63, loi sur la libre administration des provinces).

Quoi qu'il en soit, si une telle option était envisageable, elle serait plutôt pourvue par le Président de la République, en vertu notamment de ses compétences visées à l'article 81 de la Constitution, en ce qui concerne la nomination des responsables des services publics.

III. Nos suggestions

En attendant l'examen et l'adoption de ce projet de loi à l'Assemblée Nationale, j'estime pour ma part qu'il soit plutôt correct d'encourager dès maintenant et préalablement l'organisation des élections provinciales pour : *renouveler* le Sénat, les Assemblées Provinciales et les Gouverneurs et Vice-Gouverneurs des provinces, fonctionnant actuellement *hors mandat* et sans la moindre légitimité.

C'est finalement avec les nouvelles autorités provinciales que le projet de loi peut envisager la mise en place, par voie de décret, plutôt d'une Commission mixte comprenant les délégués du pouvoir central et des provinces concernées pour l'exécution des opérations purement matérielles et techniques de viabilisation des provinces à installer.

Cette Commission mixte devra être placée sous la coordination des Gouverneurs de province, dans leur rôle de représentants du Gouvernement central.

A la fin des opérations visées dans la feuille de route, la commission mixte présentera son rapport, avec en appui le chronogramme de la mise en place des institutions de la nouvelle province, à chaque Assemblée provinciale des provinces concernées. Ce rapport serait adopté par voie de résolution, qui déclenche l'éclatement de la province conformément aux dispositions légales, notamment de l'article 241 de la loi électorale.

En réalité, il n'existe *aucun modèle de décentralisation territoriale transposable dans le temps et l'espace*. L'organisation de la décentralisation doit plonger ses racines dans les réalités sociologiques, c'est-à-dire dans la culture du pays, l'histoire et le vécu des populations.

Toutefois, la réalité d'un pays et la prise en compte des caractéristiques des populations ne permettent pas d'ignorer certains principes de base qui fondent toute démarche organisationnelle.

Autrement dit, il y a des critères de décentralisation à savoir : un territoire, *des représentants élus démocratiquement* ou des autorités décisionnelles des compétences bien identifiées, des moyens d'agir tant humains, juridiques que matériels ou financiers surtout.

C'est dans cet esprit que la décentralisation est à la fois un combat d'idées – forces et un processus en cours.

Il s'agit d'abord d'un défi pour la société, une ambition pour le peuple et surtout un acte de courage pour un Gouvernement central, car la décentralisation territoriale est *une source de complexité pour l'administration publique de l'Etat*. Promouvoir la décentralisation, c'est accepter de créer *des oppositions locales* dans la société politique. C'est accepter de partager le pouvoir d'Etat avec le pouvoir local. Réussir la décentralisation résulte d'un subtil dosage, mieux un compromis entre le

primat de l'Etat, d'une part, et le primat du citoyen, sous la pression de la société civile dans une démocratie locale, d'autre part.

Autrement dit, la décentralisation, comme tout changement dans un Etat jadis centralisé entraîne des résistances qu'il faut savoir surmonter lors de la conception du projet mais surtout à l'occasion de sa mise en œuvre. Car celle-ci n'est jamais acquise d'avance. Elle suit les évolutions de la société, non seulement les fluctuations de l'environnement économique national mais aussi international.

En tout cas, la réussite de la politique de décentralisation territoriale est liée à *une saine conception de la décentralisation des services de l'Etat*. Pourquoi ? Parce que mettre en place la décentralisation territoriale n'est possible que dans *un Etat fort*. Le renforcement de la décentralisation passe par la reconnaissance de l'autorité de l'Etat. Autrement dit, *la décentralisation bien conçue ne se fait pas contre l'Etat, mais avec l'Etat, dans une société démocratiquement organisée*.

La décentralisation est aussi et surtout enfin, un processus. Il s'agit d'un processus long qui doit se caractériser par *des objectifs à long terme, car la décentralisation est toujours progressive*.

C'est un processus interrompu et continu, un processus de changement permanent qui doit donner le temps au temps. C'est un problème de gestion des priorités.

Ce serait naïf de croire que la décentralisation territoriale pourrait répondre à tous les maux de la société congolaise, surtout au niveau des ETD de base : ville, commune, secteur et chefferie. Mais bien conçue et correctement appliquée, elle est incontestablement un outil d'unité nationale, d'amélioration des conditions de vie des populations, de démocratisation et de la libre expression des citoyens, de mobilisation des populations, de développement durable, d'amélioration du service public à la base de l'Etat.¹³

¹³ Voir VUNDUAWE te PEMAKO, « Les dimensions et la philosophie de la décentralisation territoriale en RD Congo », cours de l'Académie diplomatique congolaise, cinquième session ordinaire de formation, Kinshasa, le 2 janvier 2009, 13 pages.

Conclusion

Sans aller dans les détails, ce projet de loi de programmation est, dans sa lettre comme dans son esprit, fondamentalement dans la logique de la mise en cause de la nouvelle *politique de décentralisation territoriale décidée par la Constitution du 18 février 2006*, spécialement « *le régionalisme politique congolais*.¹⁴ » En effet, il s'agit d'une autre politique de décentralisation, sinon celle qui évolue *vers une certaine déconcentration territoriale* qui ne dit pas son nom exact.

Ainsi donc, elle est incompatible avec *la conception initiale de la Constitution du 18 février 2006*.

¹⁴ Voir Félix VUNDUAWE te PEMAKO, « La dynamique de la décentralisation territoriale en RD Congo » (deuxième partie), *Congo Afrique*, Dossier Spécial, n°433, Mars 2009, pp. 165 – 185.

Découpage territorial pour le développement ou Résignation à la fatalité politique

Par

Chef des Travaux Paul KYUNGU SHIMBI *

Toute structuration territoriale doit être conçue dans le dessein d'apporter le changement qualitatif à l'essentiel des besoins de la majorité de la population et non dans le but de la renonciation des droits citoyens au gré des ambitions personnelles des acteurs politiques quand bien même cette politique conduit à l'apocalypse collective évidente.

Le découpage territorial est donc une décision de haute portée politique qui consiste à subdiviser l'espace terrestre national en plusieurs entités administratives de coordination à travers lesquelles s'articule l'action de l'Etat. Cet acte, ainsi que le note Père Léon de Saint Moulin, est une décision qui est loin d'être neutre. Elle est parfois fondée sur les motivations qui ne sont pas nécessairement celles avouées publiquement.

Mais, ce qui nous intéresse au plus haut point dans cette définition, c'est la conséquence que le découpage territorial entraîne notamment la redéfinition des nouvelles identités sur lesquelles nous reviendrons plus tard.

* *Doctorant en Sciences Politiques de l'Université de Lubumbashi, Gestionnaire de la cellule de contact de l'UNILU, Chef de Travaux (FSSAP/UNILU).*

Problématique

Pourquoi la décision du découpage territorial consistant à relever les districts actuels en provinces, clause consacrée par la Constitution du 16 février 2006 suscite-t-elle autant d'oppositions dans la population alors que la réduction de distance hiérarchique par le rapprochement de l'administrant vers les administrés aurait dû réjouir tout un chacun.

Voilà la question centrale autour de laquelle se structure notre réflexion.

Hypothèse

Si les différentes réformes administratives de l'époque coloniale visaient la maîtrise du contrôle du territoire congolais pour dominer mécaniquement la population qui y habitait afin de mieux l'exploiter économiquement, le découpage territorial d'après l'indépendance, est essentiellement politicien et celui institué par constitution de la troisième république, est fondamentalement électoraliste stimulé par le positionnement des acteurs politiques.

1. Bref parcours historique du découpage territorial

Une vérité indéniable est que toute déstructuration territoriale entraîne la modification des frontières et la création des nouvelles identités qui peuvent être acceptées aisément ou contestées.

1.1. Période coloniale

Le découpage de la territoriale a commencé aussitôt que Léopold II Roi des Belges a mis la main sur l'Afrique Centrale sous le couvert de l'Association Internationale Africaine. Ce processus s'est poursuivi ensuite sous l'Etat Indépendant du Congo et enfin sous le Congo colonial. Cette réforme a connu principalement deux visages. Le premier visage consistait à augmenter le nombre des postes d'encadrement administratif pendant la période de vache grasse alternant immédiatement avec la diminution de ces postes lorsque la situation économique devenait difficile comme lors de la crise de 1929 ou la période qui a suivi la fin de la deuxième guerre mondiale.

Pour mémoire, une tentative a été expérimentée ayant consisté à organiser les districts sur base de chaque tribu dans la province de l'Équateur, dans la Province Orientale et sur une partie de la province du Kivu. Cette expérience s'est malheureusement avérée infructueuse parce que beaucoup de communautés tribales s'étaient mutuellement enchevêtrées. Cela rendait la pratique impossible.

Cependant, comme nous l'avons précédemment noté, l'objectif principal de ce découpage demeurait l'affirmation de l'implantation de l'autorité coloniale sur toute l'étendue du territoire congolais afin de mieux exploiter les richesses naturelles de cette partie de l'Afrique. Point n'est besoin de souligner que le pouvoir colonial était très fort. En conséquence, ces différentes restructurations ne souffraient d'aucune contestation. Et comme objectif avoué, la maîtrise administrative du territoire, la mobilisation massive de la population au travail de l'agriculture, la construction et l'entretien permanent des routes, l'efficace contrôle de la mobilité, l'efficace lutte contre certaines maladies endémiques, la fourniture à la population des services publics essentiels de la vie notamment la scolarisation très élevée du niveau primaire.

1.2. La Première République

Le cafouillage qui a entouré l'indépendance de notre pays n'a pas permis à la jeune république de faire preuve de contrôle de son autorité. En effet, à peine constitué, le nouveau gouvernement est confronté à la rébellion qui va considérablement l'affaiblir. Parmi les stratégies imaginées pour venir à bout de la rébellion katangaise, le démantèlement de sa partie nord en province qui était déjà de mèche avec le pouvoir central d'une part, et d'autre part la révision constitutionnelle de 1962 accordant la possibilité de créer les nouvelles provinces offre l'opportunité à tout politicien qui échoue de s'insérer dans les institutions provinciales qui venaient de voir le jour, retourne vite dans son village où il pense facilement gagner le poste faute de concurrents sérieux.

Un pouvoir central affaibli qui n'a sur lui aucune capacité extractive, régulatrice encore moins distributive ne pouvait en aucune façon avoir la capacité d'apporter les solutions aux problèmes de la population.

Un tel objectif du découpage territorial boutique dans cette atmosphère environnementale n'a aucun caractère de rapprocher l'administrant de l'administré pour le bien être de ce dernier.

1.3. La Deuxième République

Préoccupée par l'affaiblissement de l'Etat de la Première République, la Deuxième République s'est donné pour mission de rétablir l'autorité de l'Etat sur toute l'étendue du territoire national notamment par la fusion de certaines provinces, du reste jugées non viables. Il est important de noter par ailleurs que la conjoncture politique de cette période a permis au chef de l'Etat de concentrer entre ses mains l'essentiel de pouvoir avec l'aide du parti Etat. Il nommait d'autorité et ce, de manière discrétionnaire qui il voulait. L'idée de caresser l'électorat n'était pas à l'ordre du jour.

Malheureusement, en dépit de cet avantage certain de la maîtrise du contrôle de l'Etat rétablie, la prévarication et la dose très élevée de voracité observée dans le chef de détenteurs de pouvoir de l'Etat sur le fond de l'usure naturelle de longévité au pouvoir, ont contribué à détruire systématiquement le fondement même de l'Etat au point de convaincre le commun de mortel congolais que c'est la centralisation du pouvoir qui a entraîné notre pays en faillite.

Comme qui dirait, la simple réforme de valoriser le contraire de la centralisation du pouvoir viendrait à bout de l'incurie qui apparaît comme le mal uniquement congolais.

C'est dans ces conditions de déliquescence de l'Etat suffisamment avancée et dépouillé de l'essentiel de son portefeuille, avec un environnement économique littéralement pillé au propre comme au figuré que s'annoncera la naissance de la Troisième République.

Les unités de production sont à l'arrêt, l'intérieur de province abandonné, les routes dans un état d'impraticabilité indescriptible. La population se concentre sur les grands centres qui n'offrent plus d'emploi. Beaucoup de gens ne survivent que sur des tâches spéculatives qui alourdissent inutilement la structure des prix.

Le marasme économique du pays a produit la rareté de postes d'emploi qui s'accompagne de taux de tribalisme exacerbant ainsi l'unité nationale.

2. Crainte ou soutien au découpage territorial

Après avoir parcouru tous les districts de la province du Katanga et après avoir participé aux différents forums organisés pour cette fin, numériquement la population lassée et emballée par les discours des leaders politiques est dans l'ensemble pour le découpage. La motivation principale se trouve dans l'incapacité du pouvoir installé à Lubumbashi de s'occuper suffisamment de besoins fondamentaux de ces contrées. Une frange de la population numériquement moindre mais sociologiquement forte rejette la politique de découpage pour diverses raisons notamment la crainte des effets d'une nouvelle identité.

En effet, à l'annonce du libéralisme démocratique du système politique, certains leaders politiques ont cru bon d'exclure de la course certains concurrents politiques du simple fait que les ancêtres de ces derniers n'ont pas vécu là où leur progéniture évolue actuellement. Ces leaders politiques ont fondé littéralement leur popularité sur ce thème préféré d'exclusion politique.

Avec la restructuration actuelle du découpage provincial, beaucoup de gens qui ont goûté à ce discours craignent de se voir appliquer le même discours aux conséquences normales de perdre les avantages qu'ils ne voulaient pas partager avec leurs compatriotes congolais.

Conclusion

Le découpage territorial en cours étant fondamentalement électoraliste, ne peut en aucune manière conduire à l'amélioration du bien être de la population. Par contre, il alourdit au fur et à mesure les dépenses publiques notamment par la multiplicité des postes et par la prise en charges des élus qui touchent les émoluments plantureux hors communs. Si déjà le coût du fonctionnement des institutions d'actuelles provinces pèse négativement sur le budget de ces provinces, en multiplier serait un acte, en définitive irresponsable, d'autant plus que la plupart des élus n'ont pas d'autres emplois devant leur procurer le revenu que les assemblées.

Seul un Etat fort peut entreprendre une pareille politique.

Contexte de la décentralisation avec les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées face à la perspective de l'économie sociale du marché en RDC

Par

Professeur Jean-Pierre MBWEBWA KALALA *

La décentralisation qui a été instituée par la Constitution du 18 février 2006 ouvre la porte à une nouvelle dynamique de développement du pays centrée sur la province, avec ses entités territoriales décentralisées qui la composent. Alors que par le passé, il revenait à l'Etat ou plutôt au pouvoir central d'imprimer l'élan de développement, le nouveau contexte constitutionnel force désormais la province à se positionner en tant que moteur du développement au niveau provincial. La stratégie du développement provincial est déterminée fondamentalement par les autorités provinciales à travers les institutions politiques provinciales. Et pour cela, la province a reçu du constituant des compétences qu'elle exerce en propre ainsi que celles qu'elle exerce en concurrence avec le pouvoir central. En clair, ce régionalisme politique confie la responsabilité ultime à la province, responsabilité que celle-ci exerce concrètement au travers de ses organes locaux animés par des responsables désignés localement ; et ce, de manière démocratique.

Pour traiter de ce sujet, la présente communication est articulée comme suit :

- Les dispositions juridiques pour la décentralisation ;
- Les acteurs locaux dans la décentralisation ;
- Les pesanteurs dans la décentralisation ;
- Des perspectives de l'économie sociale de marché.

* Docteur en Economie d'Orientation politique et Gestion de développement, Professeur à l'Université Catholique du Congo et Doyen de la Faculté d'Economie et Développement (FED/UCC)

I. Des dispositions juridiques pour la décentralisation

Quelques dispositions constitutionnelles et légales constituent la base juridique sur laquelle la province peut se baser pour promouvoir le développement :

- l'article 3 de la Constitution dispose que les provinces et les entités territoriales décentralisées (ETD) sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux ;
- l'article 204 de la Constitution arrête les compétences exclusives de la province tandis que l'article 203 arrête celles qui sont concurrentes entre le pouvoir central et les provinces ;
- l'article 161 de la Constitution dispose qu'en cas de conflits de compétences entre l'Etat et la province, c'est la Cour constitutionnelle qui tranche ;
- les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes ;
- l'Assemblée provinciale est composée des députés provinciaux qui sont désignés au suffrage universel ;
- les députés provinciaux élisent le Gouverneur de province et le Vice-gouverneur de province, et le Gouverneur de province forme le gouvernement provincial ;
- l'Assemblée provinciale contrôle le gouvernement provincial et les services publics provinciaux et locaux ;
- l'Assemblée provinciale légifère par voie d'édits ;
- Avant d'entrer en fonction, le Gouverneur de province présente à l'Assemblée provinciale le programme de son gouvernement ;
- la province dispose de quatre types de ressources : les ressources propres (impôts, taxes, droits provinciaux et locaux ainsi que les recettes de participation), les ressources provenant des recettes à caractère national (la part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source), les ressources provenant de la caisse nationale de péréquation et les ressources exceptionnelles (emprunts extérieurs, dons et legs).

II. Des acteurs locaux dans la décentralisation

Les éléments développés dans le point précédent montrent bien que la province (local) a reçu des compétences qui lui permettent d'influer significativement sur la vie de ses habitants. En d'autres termes, le contrôle des niveaux provincial et local devient essentiel en termes d'amélioration des conditions de vie de la population de l'arrière-pays. La décentralisation devient ainsi le mécanisme par lequel l'Etat transfère les plus importantes compétences touchant au bien-être de la population à la province et aux entités territoriales décentralisées. C'est donc désormais à la province (local) qu'incombe la responsabilité d'assurer les services publics. Au lieu que l'Etat cherche à rencontrer les demandes sociales émanant de la base, l'Etat se contente de réguler, de fixer les normes, d'organiser les règles de jeu sur l'ensemble du territoire national. Et c'est au niveau local que se joue le sort des citoyens. Autrement dit, la gouvernance locale s'apprécie maintenant sur la base de l'efficacité observée dans le chef des autorités locales en termes de fourniture des services publics de base auprès de leurs populations. Ainsi, au niveau local, la proximité et les compétences nouvelles font entrer en jeu de nouveaux acteurs tels que les opérateurs économiques locaux ainsi que les acteurs de la société civile organisés en associations diverses, bien entendu à côté des acteurs politiques locaux.

Devant un nombre toujours croissant d'exigences émanant de la population ayant perdu la patience et pressée d'accéder aux services publics de qualité, les acteurs politiques locaux sont obligés de se montrer sensibles. C'est là que les opérateurs économiques locaux interviennent en proposant des services aux populations, même lorsqu'ils ne sont pas assurés d'être rapidement payés par les acteurs politiques locaux. La motivation de ces opérateurs économiques locaux est double : ils sont personnellement intéressés par l'amélioration de la situation locale qui les concerne eux-mêmes directement ; ils cherchent à se montrer crédibles et donc capables de recevoir des marchés publics de la part des acteurs politiques locaux dont le rôle est maintenant valorisé par la décentralisation. En outre, les entrepreneurs locaux cherchent à améliorer leur propre expertise dans le secteur de leur intervention.

A côté des opérateurs économiques qui jouent un rôle dans le nouvel environnement de décentralisation, il convient de noter la détermination de la population elle-même à s'engager, à se prendre en charge, à jouer

un rôle dans ce champ qui était monopolisé par l'Etat. Effectivement, la population au travers de diverses associations se montre dynamique. Dans le domaine d'assainissement par exemple, plusieurs ONG ou églises se sont organisées avec les acteurs politiques locaux pour agir. Du point de vue de la population, le taux élevé du chômage dans le pays expliquerait en partie l'engagement croissant des citoyens dans la fourniture des services publics au niveau local. Il y a aussi des citoyens qui s'engagent dans l'espoir d'être recrutés par les nouvelles autorités locales dont le processus de décentralisation confie le contrôle et la gestion des marchés, des parkings et d'autres activités économiques. Plusieurs ONG ont signé des contrats ou trouvé divers arrangements avec les autorités locales pour pouvoir intervenir dans le domaine où l'Etat s'est retiré à la faveur du processus de décentralisation. Il faut aussi signaler que la pauvreté justifie en grande partie l'inefficacité de certaines interventions de la société civile dans le champ des services publics locaux.

Le côté positif de ce dynamisme qui s'observe à la base c'est la création d'associations de défense des droits ou de développement économique au niveau local. Sachant que les autorités locales ont reçu des compétences véritables pour décider des affaires locales, les populations s'adonnent à des activités qui ont de l'impact sur place et qui sont valorisées et valorisantes auprès des autres. Les activités syndicales par exemple deviennent visibles tant qu'elles serviront sur place et entreprendront des actions dirigées à l'endroit des autorités locales. Ceci fait une très grande différence avec le contexte qui prévalait auparavant où les cibles visées par les activités syndicales se situaient au niveau fort élevé ou éloigné des acteurs locaux.

Le transfert des compétences de l'Etat vers la province ou le local ouvre la porte à de nouveaux rôles de la part des acteurs locaux comme nous venons de le mentionner. Toutefois, ce transfert des compétences se fait très timidement sur le plan économique et financier. Les autorités locales qui ont été habituées à tout attendre de l'Etat ou de Kinshasa semblent fort préoccupées par les ressources de « rétrocession » plutôt que de faire montre de dynamisme pour générer des recettes partant des autres catégories des ressources telles que les ressources propres par exemple. Si les autorités locales pouvaient faire montre d'imagination, il y aurait certainement plusieurs actions réalisées aux niveaux provincial et local. Les régies de mobilisation de recettes provinciales sont déjà confrontées aux maux rongant la Direction

Générale des Impôts (DGI), notamment la corruption et le détournement des recettes par les agents qui ne travaillent plus assez pour la caisse provinciale mais pour alimenter leur poche. De cette façon, la contreperformance de ces régies provinciales fait échouer des plans de développement arrêtés aussi bien aux niveaux provincial que local.

III. Des pesanteurs dans la décentralisation

Le processus de décentralisation déclenché par la constitution sera difficile à arrêter tant qu'il suscite beaucoup d'espoir auprès des populations d'en-bas et qu'il se trouve inscrit dans la charte fondamentale du pays. Néanmoins, ce processus rencontre de nombreux obstacles de la part de certains animateurs des institutions politiques nationales et des clercs de l'Etat habitués à tirer des dividendes sur le dos du niveau local.

La première difficulté qui a été observée dans le chef des animateurs des institutions politiques nationales concernait le refus d'accepter la suppression de la tutelle de l'Etat sur la province, entendue comme un niveau autonome de pouvoir politique et administratif. Plusieurs tentatives de correction de la constitution ont été faites notamment à travers le projet de la loi de décentralisation déposé au Parlement par le Gouvernement Gizenga 1. Heureusement qu'au sein du Parlement un grand nombre de parlementaires a tenu à s'aligner sur la position de la Constitution.

Une seconde difficulté est apparue au niveau du transfert des pouvoirs économiques et financiers du pouvoir central vers les provinces (et les ETD). A cet effet, l'application du principe de retenue de 40% des recettes à caractère national à la source n'a jamais été acceptée par le Gouvernement central. Celui-ci préfère recourir à la rétrocession qui se fait sans tenir compte d'un quelconque critère objectif. Les provinces reçoivent du Gouvernement central les montants décidés arbitrairement sans que les plaintes formulées par les autorités provinciales soient considérées.

Cette difficulté a également été observée dans le recouvrement de certaines ressources générées par les matières minières, forestières et autres. Plusieurs conflits de compétences ont été relevés entre le Ministre national des Mines et les ministres provinciaux gérant le même secteur. Les compositions des Gouvernements provinciaux se font sans

tenir compte de la composition du Gouvernement central au point que les ministres gérant les mêmes matières au niveau provincial et national se torpillent et se paralysent, offrant de la sorte un témoignage désolant à la population.

Sur le plan politique, les interventions des animateurs des institutions politiques nationales ont généralement déstabilisé le fonctionnement harmonieux des institutions politiques provinciales. Tantôt ce sont les députés provinciaux qui ont été incités à renverser leur gouverneur de province, tantôt c'est la cohésion de l'Assemblée provinciale même qui a été dérangée par les ingérences de certaines autorités centrales. Dans les provinces où la stabilité gouvernementale a été mise en difficulté, on peut bien constater que le Gouvernement provincial a été contre-performant sur le plan du développement qui se trouve pourtant être sa mission fondamentale. Lors de l'élection de certains Gouverneurs de province, il a été signalé l'arrivée des sacs d'argent provenant de Kinshasa pour soutenir un candidat contre un autre. Dans certains cas, il a été dénoncé les ponctions financières opérées par certaines autorités nationales dans les ressources financières provinciales en échange de l'appui politique au Gouverneur de province.

Une autre difficulté constatée au niveau provincial a été la production insuffisante d'édits dans les Assemblées provinciales. Dans plusieurs Assemblées provinciales, les parlementaires n'ont pas été capables de produire les différents textes devant accompagner le déploiement de la décentralisation en province. Ce déficit dans la production législative semble trouver son origine soit dans la qualité des parlementaires, soit dans le manque de sérieux au niveau de l'engagement des députés provinciaux, soit encore dans le mauvais appui technique de la part du personnel administratif des Assemblées provinciales. Il convient de signaler que quelques sessions de formation de renforcement des capacités ont été organisées en faveur des parlementaires et du personnel administratif des Assemblées provinciales.

Enfin, il importe de relever des difficultés créées par certains fonctionnaires du pouvoir central habitués à ponctionner des ressources financières au niveau provincial, soit lors des contrôles effectués sur les mandataires publics locaux, soit dans le cadre des transferts des rémunérations des agents publics de l'arrière-pays. Les fonctionnaires du niveau central qui avaient organisé leur vie sur la base des ponctions

des ressources financières de l'arrière-pays manifestent une grande hostilité pour tout ce qui touche à la décentralisation.

En général, ces fonctionnaires sont habitués à l'impunité ou à la manipulation de leur hiérarchie. Cela les rend insensibles aux plaintes des personnes qui souffrent de leur pratique. D'autant plus qu'ils ne sont pas soumis à la sanction populaire comme le sont les autorités politiques dont beaucoup parmi eux sont éligibles.

IV. Des perspectives de l'économie sociale de marché

Dans la mesure où la décentralisation qui est mise en marche en République Démocratique du Congo transfère des compétences auprès des acteurs locaux, c'est important d'imaginer que les acteurs politiques locaux jouent un rôle dans la prise en compte des besoins des populations locales. Nous pensons que grâce aux autorités locales qui seront désormais éligibles pour animer les institutions politiques locales, il y aura un rôle du public en faveur de la condition sociale des populations administrées. Les autorités situées au niveau provincial doivent se saisir des compétences exclusives leur reconnues dans la Constitution pour gérer ces matières de manière effective et responsable. Ces autorités doivent prendre à cœur la dimension normative pour que la culture de texte soit consolidée et que tous les secteurs d'activités impliquant le développement du niveau local soient régulés. L'absence des textes adaptés au contexte local risque de paralyser les activités locales et de donner prétexte à l'Etat de s'immiscer dans les matières strictement de la sphère locale.

Nous avons également les acteurs des organisations de la société civile qui se trouvent valorisés par le fait que leurs activités retiennent de l'attention de la population bénéficiaire. Ceux qui entreprennent des actions au niveau local bénéficient de leurs propres actions, car ils résident eux-mêmes dans ce milieu où sont engagées leurs activités. En plus, ils sont récompensés en termes des dividendes financières et en tant qu'activités les valorisant auprès de leurs voisins et autres. Finalement, les acteurs locaux de la société civile se mobilisent davantage pour des activités qui deviennent leur job et qui contribuent aussi à améliorer les conditions de vie au niveau local.

Quant aux opérateurs économiques locaux, la décentralisation leur ouvre de nouveaux marchés, une nouvelle expertise et aussi un espace de se réaliser. Les opérateurs économiques apprennent à travailler dans la concurrence et dans le respect de la déontologie des affaires, dans le contexte de négociation avec les autorités locales qui sont obligées de protéger leurs affaires et de les réguler. La proximité entre les autorités gouvernantes et les opérateurs économiques permet de sélectionner des entrepreneurs sérieux, fiables et compétents. Les dossiers des candidats entrepreneurs sont appréciés au-delà des écrits. Il y a aussi de la connaissance des personnes qui aide les autorités locales à prendre de bonnes décisions.

Chacun jouant correctement son rôle au niveau local, nous pensons que la décentralisation amorcée en République Démocratique du Congo pourrait bien profiter des leçons tirées de l'économie sociale de marché pour redynamiser les principaux acteurs intervenant dans la vie locale : ceux du monde politique, ceux du secteur économique et ceux appartenant au monde des organisations de la société civile.

V. Conclusion

Nous soutenons que la décentralisation consacrée par la Constitution du 26 février 2006 constitue une opportunité pour faire autrement du développement dans ce pays que l'Etat n'a pas aidé à faire émerger, comme cela l'a été dans certains pays de la région. Ayant confié la responsabilité du développement aux organes locaux situés au niveau provincial et local, il y a moyen de renforcer les acteurs locaux pour travailler dans un autre esprit et qu'ils se mettent au service de la population et du bien commun. Les autorités de l'Etat ont déçu les espoirs placés en elles par la majorité de la population. La distance entre ces autorités et la population d'en-bas n'a pas facilité l'influence des plaintes des citoyens sur celles-ci. Le nouveau contexte de décentralisation qui donne le pouvoir aux citoyens par le mécanisme électoral pourrait obliger les autorités locales de travailler autrement et en faveur de la population. Dans ce sens, le fait que les élections locales sont toujours post posées dans ce pays n'est pas une bonne chose pour la redynamisation des actions de développement au niveau local.

BIBLIOGRAPHIE

- Centre Tricontinental, Pouvoirs locaux, Paris, L'Harmattan, 1997, 226 p.
- FOURCHARD Laurent (Sous la dir. de), Gouverner les villes d'Afrique : Etat, gouvernement local et acteurs privés, Paris, Karthala, 2007, 181 p.
- MAGNAGHI Alberto, Le projet local, Bollati Bolinghieri, Turin, 2000, 123 p.
- MAYOUKOU Célestin et all (Sous la dir. de), Gouvernance du développement local, Paris, L'Harmattan, 2003, 244 p.
- Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD), Recueil des textes légaux et réglementaires sur la décentralisation en République Démocratique du Congo, Volume I, S I, S d, 194 p ; Constitution de la République Démocratique du Congo, Journal Officiel, Numéro spécial, 52^{ème} année, Kinshasa, 5 février 2011.

Quel rôle accorder aux partis politiques dans les Etats africains

Par

Professeur Philémon MUAMBA MUMBUNDA*

Si dans les années 60, à l'accession de plusieurs pays africains à la souveraineté internationale, la plupart avaient choisis le modèle pluraliste en ce qui est du phénomène partisan, quelques années suffirent pour que les militaires s'accaparent du pouvoir d'Etat en promettant de le restituer aux politiciens après un balayage systématique du champ politique. A la place, nous avons connu des royaumes sans nom tenant compte de la longévité des pères des nations qui promettaient le déluge après leur départ. Ce qui signifie que les partis uniques d'alors n'envisageaient jamais l'alternance comme moyen de progrès du champ politique. Ces régimes à parti unique étaient considérés comme gage de stabilité par les anciens colonisateurs tant que cela garantissait leurs intérêts. Ce qui amena dans le champ politique africain, le concept de « derniers coloniaux ».

Suite à la perestroïka et la glasnost initiées par Gorbatchev en ex-URSS, les mêmes anciens défenseurs des partis uniques font un come back et exigent de leurs anciens protégés la démocratisation des régimes et l'instauration du multipartisme comme base d'une nouvelle appréciation pour l'octroi de l'aide. Suite à ces impositions, certains dictateurs sans le vouloir ont ouvert les champs politiques à leurs anciens 'malades mentaux et réfugiés économiques' selon la terminologie de l'époque. Une situation ayant conduit à des réformes et alternances dans certains pays à l'instar du Bénin de Kerekou et du Congo de Sassou passés par le catharisme des conférences nationales. Certains comme le Zaïre de Mobutu ont attendu les rébellions pour changer la physionomie de l'architecture politique sans toucher à la sève, c'est-à-dire la personnification du pouvoir. D'autres à l'image du Cameroun ont certes porté les habits de la démocratie, mais les principaux acteurs sont toujours les mêmes jusqu'à ce jour. D'autres

* Docteur en Sciences Politiques et Administratives (UNIKIN 2008), Professeur associé à l'Université Catholique du Congo et Secrétaire académique de la Faculté de Droit et Sciences Politiques (FDSPO/UCC et UNIKIN).

encore voient les fils remplacer les pères comme s'il s'agissait des monarchies constitutionnelles. Néanmoins, partout en Afrique, le phénomène partisan existe et devient même pléthorique suite à ce que certains qualifient de la politique du ventre (Jean-François Bayart, 1989) ou la bataille des pouvoiristes (Muamba Mumbunda, 2011).

Ne pouvant pas dans une dizaine de pages esquisser une vue d'ensemble du rôle des partis politiques sur le continent africain, nous prendrons comme cas d'étude la RD Congo qui est passée du multipartisme en 1960, à une dictature sous la houlette du grand timonier Mobutu pendant 25 ans, avant l'instauration d'une transition qui dura 7 ans avec une conférence nationale qui s'était arrêtée à la porte du Palais du peuple comme pronostiqué par ses partisans. Chassé du pouvoir par Laurent Désiré Kabila et l'AFDL, ce dernier s'implanta comme parti unique avant de se voir contesté le monopole de la violence légale par ses anciens alliés qui fondèrent une autre rébellion le Rassemblement des Congolais pour la Démocratie (RCD). Celle-ci s'atomisa en plusieurs mouvements rebelles avant les accords du 17 décembre 2002 en Afrique du Sud. Suite à ces accords, les anciennes rebellions sont devenues des partis politiques. Ce sont eux qui ont organisé et participé aux élections non achevées de 2006. Est-ce que ceux qui ont craché sur le drapeau peuvent devenir démocrate par un changement des textes ? Wait and see comme disent les Anglais.

Le 28 novembre 2011, la RD Congo venait d'organiser d'autres élections partielles pour la présidentielle et les législatives nationales qui nous ont permis d'être pointé du doigt comme le pays du désordre organisé au sommet de l'Etat. Ce qui était décrié hier et aujourd'hui est orchestré au sein des partis politiques. D'où la question de savoir : quels rôles accorder aux partis politiques dans les pays africains pour un développement du champ politique du fait qu'ils sont les acteurs majeurs de l'organisation et fonctionnement du champ politique de chaque Etat africain ?

I. Rôle des partis politiques

Tous les politologues admettent que malgré leur pluralité et diversité idéologique, le rôle des partis politiques hier et aujourd'hui est toujours stipulé « à la fois comme celui des machines électorales, des arènes pour débattre des politiques publiques et afin être des agents de socialisation. » (Philippe Braud 2011 : 514)

A. Des machines électorales

Il s'agit de « l'aspect le plus visible de leur activité en démocratie pluraliste, et parfois le seul réellement important parce qu'étant chargé de la sélection des candidats aux élections locales et nationales » (Philippe Braud 2011 :514), du fait qu'il permet de participer à la compétition politique, de se faire connaître auprès des électeurs et de devenir un élu pour certains avec en tête les retombées financières dans un pays comme la RD Congo où le Smig est à 3 dollars par jour.

Pour les élections de 2006, Elikia M'bokolo constate que « toutes les formations politiques qui ont participé aux élections ont donné au paysage politique congolais une bigarrure sans précédent, en raison de leur très grand nombre, de leur proximité allant parfois jusqu'à des sigles presque identiques, de leur fluidité et de leur fragilité, voire de leur faible représentativité, quand on tient compte du grand nombre des candidats « indépendants » ». (Elikia Mbokolo 2010 : 20) La même analyse est transposable pour 2011 malgré l'entrée en scène de l'UDPS. Au lieu de tendre vers le regroupement, l'atomisation des anciens partis et la création de nouveaux partis a été portée au paroxysme. Ce qui nous pousse à parler d'une écologie politique liée à la survie dans tout le sens du terme en RD Congo en particulier, mais en Afrique en général. Car ce qui est qualifié de la politique du ventre au Cameroun, de la transhumance politique au Sénégal est surnommé vagabondage politique en RD Congo, c'est-à-dire changer des partis politiques sans se préoccuper de l'idéologie ni du projet de société, mais de la possibilité de participation au pouvoir d'Etat qui donne accès facilement aux ressources financières.

Une des fonctions de partis politiques se trouve être la formation et la sélection du personnel politique. C'est ainsi que le parti est l'école d'initiation et d'encadrement pour la vie politique de nouveaux venus sur le champ politique. Ils doivent être formés aux abc de la politique et se préparer à la bataille électorale.

De par la loi électorale de la RD Congo, une citoyenne, un citoyen remplissant les conditions fixées par la constitution et la loi électorale est libre de se présenter à une élection sous l'étiquette d'indépendant¹. Cette indépendance est souvent verbale mais pas réelle dans les faits. Le cas le plus frappant est celui du candidat à l'élection présidentielle. Le

¹ Article 120 de la loi électorale numéro 11/003 du 25 juin 2011.

candidat Joseph Kabila, le président sortant considéré comme le «fondateur» ou comme aiment le qualifier les membres du PPRD, l'initiateur du parti se présente comme indépendant depuis 2006.

Ces partisans expliquent cela par le fait qu'il veut être le candidat de tous les Congolais. Or, nous savons que c'est seulement quand on est élu qu'on devient le président de tout le monde. Quand on est candidat, on relève d'un parti ou d'un ensemble des réseaux activistes politiques. Il s'agit d'un phénomène partisan surtout quand il est question d'une élection présidentielle impliquant une forte mobilisation des masses.

Comment expliquer l'indépendance du candidat Joseph Kabila quand nous voyons dans ces déplacements à travers la République seulement les membres du PPRD avec en tête de liste, le secrétaire général du PPRD, Evariste Boshab, Lumanu Bwana Sefu ministre de l'intérieur et de la décentralisation, le député Katumbe Mwanke (décédé le dimanche 12/02/2012). A la télévision, c'est Bongeli Emile, Francis Kalombo et Tshilombo Toussaint, secrétaires adjoints du PPRD qui sont chargés d'injurier les autres candidats. Ce qui est à l'opposé d'un candidat indépendant, c'est-à-dire de tous les Congolais.

Alors, la question que l'on peut se poser est celle de savoir, à quoi opposer cette indépendance des candidatures et les mobiles à la base de celle-ci. Au vu des affiches, banderoles et meetings de campagne pour 2011, nous avons peut-être trouvé un début de réponse. Pour un grand parti comme le PPRD, il y a moins de 10 personnes sur l'ensemble de la ville de Kinshasa qui ont inscrit le nom, insignes et logo du PPRD sur les supports de campagne électorale. Pour le district du Mont Amba, un candidat avait les faveurs des jeunes car très populaire dans les milieux sportifs et du barreau de Kinshasa. Mais quelle a été la surprise de ses supporters en voyant sur les listes des candidats qu'il était membre du PPRD. Ce qui lui a valu un rejet total des jeunes interrogés à la sortie des urnes. Il s'agit du candidat 928, Mukendi Tshimanga Kenzo. Une première hypothèse serait que n'ayant pas accompli les promesses de 2006, ils sont conscients qu'ils ne seront pas réélus (sauf avec le centre de manipulation, nouvelle appellation de la CENI par les Kinois). Ce qui expliquerait l'anonymat sur la question de leur appartenance politique. La même justification peut-être valable pour le candidat président Joseph Kabila qui n'aimerait peut-être pas porté l'image d'un parti ayant échoué dans la réalisation de son projet de société. «Année du social

2010 », les Congolais terminent l'année du social avec un SMIG de 3\$ et deux mois de retard de salaire.

En dehors de ces deux candidats à l'élection présidentielle, vous avez d'autres anomalies dont seul la RD Congo a le secret. Tenez, une candidate du nom de Tokaulu, ancienne ADGA/SNEL² marque sur ses affiches de campagne, candidate indépendante au centre de celle-ci, mais en petits caractères à l'extrémité droite en bas, Majorité présidentielle qui est une plate forme soutenant le candidat Joseph Kabila. Alors, pourquoi ce mensonge ?

La politique au Congo est devenue la chose de tout le monde du fait que hier cultivateur, demain ministre, c'est possible et peut-être même la règle. Ce changement de statut social peut-être symbolisé par l'adage kinois disant « chance eloko pamba » (la chance est la chose la plus fortuite au Congo). Contrairement à d'autres pays où l'on considère que le champ politique est un « univers dans lequel sont à l'œuvre des critères d'évaluation qui lui sont propres et qui ne voudraient pas dans le microcosme voisin. Un univers obéissant à ses propres lois, qui sont différentes des lois du monde social ordinaire. Quelqu'un qui entre en politique, comme quelqu'un qui entre en religion, doit opérer une transformation, une conversion et même si celle-ci ne lui apparaît pas comme telle, même s'il n'en a pas conscience, elle lui est tacitement imposée, la sanction en cas de transgression étant l'échec ou l'exclusion. » (Pierre Bourdieu 2000 :52) En RD Congo, le cas Francis Kalonbo de la majorité présidentielle est le point focal. Porte-parole et chargé de la presse de l'orchestre Wenge Musica de J.B.Mpiana et Werrasson, aujourd'hui il est député national. Ayant déclenché un tôle médiatique en 2006 à l'Université Pédagogique Nationale pour avoir été jugé indigne par le Directeur Général d'obtenir une licence en Sciences Politiques par le fait de son absentéisme, il a été déclaré licencié dans une université privée une année plus tard en droit. Responsable de la jeunesse sportive du PPRD, c'est-à-dire les 'Kuluna' (brigands), il passe pour être le fou du roi dans la classe politique. Comment cela est possible pour un pays qui se recherche sur le plan de modèle depuis la disparition d'un Lumumba ?

² Administratrice Directrice Générale Adjointe de la Société Nationale d'Electricité

Ceci n'est que la conséquence dit-on de la faiblesse des partis politiques que l'on peut créer à longueur des journées avec des noms comme des cris d'oiseaux sans programmes ni perspectives d'avenir. Les partis sont montés seulement dans le but de figurer sur la liste des bénéficiaires de la « cagnotte » pour la campagne. La multiplicité des partis est aussi une explication de la lutte au sein de certains partis pour être tête de liste à l'élection de 2011.

Pius Mwabilu ne pouvant pas être tête de liste du PPRD pour Mont Amba a créé son parti en vue d'en être le premier. Francis Kalombo ne voulait pas être sur la même liste avec Colette Tshomba ; il a contraint cette dernière à mettre sur pied son propre parti MIP pour le même district. Le gouverneur Kimbuta, fondateur du parti RENOVAC se présente sur la liste PPRD en vue d'être toujours candidat gouverneur de la ville de Kinshasa pour la majorité sortante. Néanmoins, il mise aussi sur les députés de son parti « fantôme » pour pouvoir peser sur le champ politique kinois.

C'est dans ces conditions rocambolesques que nous assistons impuissant à la naissance des champignons politiques qui disparaîtront avec le changement de saison. Car on attribue au PPRD une centaine des partis satellites à travers les anciens leaders du parti en 2006. Une stratégie de survie pour gagner les élections à travers plusieurs partis. Mais il s'agit aussi d'une stratégie pour 'bouffer' l'argent de campagne entre les membres du PPRD sans remettre grand-chose aux autres membres des partis mallettes de la coalition. Aussi, s'agit-il seulement d'une stratégie politique pour que tous les leaders de la majorité sortante soient candidats, ainsi limiter les mécontents du système PPRD. Autant d'explications possibles sur la floraison des centaines de partis politiques à la veille des élections de 2011.

A propos des partis politiques de la première législature de la RD Congo en 1960, Crawford Young écrit :

« un certain nombre des facteurs, déjà présents dans l'histoire des partis avant l'indépendance, faisaient prévoir qu'il leur serait difficile de devenir un élément permanent et vital du processus politique : manque du temps nécessaire pour construire le parti, manque de temps et de techniques pour le choix des leaders, subordination des objectifs d'une organisation à long terme à l'impérieuse nécessité de gagner les élections de mai 1960, leurs

liens ethniques, la lourde hypothèque des folles promesses électorales, tout cela, et bien d'autres facteurs encore, faisaient entrevoir pour l'avenir une période de réajustement et de réorganisation difficile.» (Crawford Young 1965 :206)

Cette citation concernant la période de l'indépendance peut bien s'appliquer à la situation actuelle de 2011.

Comment 50 ans après, nous sommes toujours au point de départ en ce qui est de l'organisation et fonctionnement des partis politiques en RD Congo ? S'agit-il d'une question relevant de l'organisation de l'Etat et de la qualité de ses gouvernants ou d'une situation particulière liée à l'écologie politique congolaise ? L'écologie politique entendue comme un développement de l'état de conscience, de l'empreinte polluante de l'être humain sur le milieu, y compris dans ses aspects culturels, économiques, sociaux et politique. (<http://fr.wikipedia.org/wiki/Politique>) Et, la caractéristique principale de l'écologie politique congolaise est l'adaptation de son politicien à ses besoins pour assurer son avenir et celui de sa descendance sans se préoccuper de l'intérêt général ni de l'avenir de la société globale. Ce qui justifie aujourd'hui la prolifération des candidats d'une même famille biologique sur la scène politique congolaise comme si le nom d'un illustre membre de la famille transmettait le gène politique à la descendance.

La question à se poser est celle de savoir quelle est la responsabilité du ministère de l'intérieur chargé de la reconnaissance des partis dans cette cacophonie politique? En d'autres termes, est-ce que l'Etat central à travers ce ministère cherche à paralyser le système partisan congolais pour permettre aux gouvernants actuels à travers la proportionnelle de se maintenir au pouvoir éternellement ? Cette question mérite d'être posée du fait que c'est l'Etat qui doit veiller au respect des lois, mais ici l'Etat bafoue lui-même la loi en reconnaissant les partis sans tenir compte de la loi en la matière. Comme diraient certains, à qui profite le crime avec une telle kyrielle des partis politiques sans lendemain pour la sélection des futures autorités ?

Donc, à ce niveau du débat, tout est à refaire pour les partis politiques congolais.

B. Des arènes pour débattre des politiques publiques

Pour Badoreck, « les partis politiques ont besoin de structures organisationnelles durables, efficaces et capables de mobiliser le plus grand nombre possible des citoyens autour des idées concernant l'intérêt général et surtout autour des décisions politiques acceptables par la volonté générale du peuple. La survie d'une association ne dépend pas seulement de l'esprit de corps et de solidarité de ses membres mais aussi et surtout de sa démocratie interne et de la volonté de ses membres de tout faire pour que l'association ne disparaisse pas. Cette volonté de survie oblige les membres de l'association à doter leur organisation de moyens humains, matériels et financiers pour atteindre ses objectifs. » (Ingo Badoreck 2004 : 9-10) A travers ces lignes sont posés les jalons de ce qu'il convient d'appeler un véritable parti politique à l'opposé des partis mallettes ou de circonstances des enjeux du champ politique qui ne sont toujours pas en diapason avec les demandes de la communauté nationale.

Nous référant au passé cinquantenaire de la RD Congo, il est difficile de qualifier nos partis d'organisation durable allant au-delà de la vie des fondateurs. Plusieurs cas nous le démontrent. La vie politique de la Première République a eu quelques grands partis politiques selon les résultats des urnes de 1957 et 1960. Qu'il s'agisse du MNC, l'ABAKO et CONACO. La disparition de Lumumba, Kasa-Vubu et Tshombe ont sonné le glas de ces trois premiers partis disputés par la suite par les originaires des ethnies de leurs leaders.

La faiblesse physique et sa disparition, le 'MPR fait privé' n'a pas tenu le flambeau longtemps après. Ainsi, la mort du maréchal du Zaïre Mobutu a sonné la fin programmée du MPR. La maladie de Tshisekedi en Occident pendant trois ans, la lutte engagée pour sa succession a donné naissance après son retour à la CDPS sous la présidence de Beltchika. Le retour de Tshisekedi et les foules qu'il traîne avec lui ont fait disparaître la CDPS très tôt du champ politique kinois et pose le problème de la survie de ce parti après Beltchika.

Pour l'UDPS/Tshisekedi, la question reste posée après la mort du gourou, qu'advient-il du parti ? Le parti est lié à la personne de Tshisekedi. Après sa mort ou son incapacité physique à s'émouvoir, que deviendra l'UDPS ? Est-ce son fils qui prendra le flambeau comme il l'avait souligné dans l'émission « Fauteuil blanc » avec Jean Marie

Kasamba que : « si son père n'était pas candidat à l'élection présidentielle, c'est lui qui porterait le flambeau du parti pour 2011 ». N'est-ce pas cette déclaration qui serait le point de départ du schisme avec Beltchika ?

Nous voyons le même phénomène aujourd'hui avec l'incapacité physique de Gizenga. Le Palu est invisible dans la propagande politique de 2011 à Kinshasa où on a été dans l'obligation de lancer la campagne avec le patriarche 'déposé' sur une chaise comme une mascotte. Même l'ynamovible Premier ministre Muzito a préféré postuler dans le Kikwit natal et non à Kinshasa où il a eu à diriger le gouvernement pendant trois ans et demi. Ce cas nous renseigne sur l'attachement des gouvernants congolais à leur poste. Ce qui est un handicap dans un certain sens dans la construction d'une véritable nation.

Depuis l'arrestation de Jean-Pierre Bemba, le MLC n'a connu que de départ des membres dont l'ancien secrétaire général, François Muamba, mais aussi Makila, Sesanga, Kisombe... Pour les élections de 2011, Adam Bombole, l'homme qui avait obtenu plus de 100.000 voix en 2006 a été remercié par le fait d'avoir postulé à la présidence de la république, poste réservé au seul candidat Jean-Pierre Bemba. Ce dernier est en prison, et comment un parti avec des organes peut même refuser d'assumer la présidence de l'opposition au niveau du parlement sortant par ce que son candidat légitime est en prison ? Donc, en dehors de lui, le parti ne peut pas présenter un candidat à n'importe quel poste où il sera question d'un président ; si vous y pensez, vous devez partir. Voilà le parti politique au Congo/Kinshasa.

Ces éléments montrent, s'il en fallait, la faiblesse de nos partis politiques sur le plan organisationnel. Ce qui n'en fait pas de structures durables au-delà de la vie de leurs présidents fondateurs à vie ; ni de structures démocratiques du fait que la parole du président fondateur ne peut en aucun cas être contestée. Celui qui oublie cette maxime est chassé le lendemain sans ménagement pour manquement grave à l'esprit du parti.

Comment des structures dictatoriales peuvent être des agents pour la défense de la démocratie inexistante en leur sein au quotidien ? Cette contradiction et double vie politique est constatée souvent quand les opposants d'hier accèdent au pouvoir ; parfois ils sont pires que leurs prédécesseurs qu'ils qualifiaient autrefois des dictateurs. Abdoulaye

Wade est un exemple de l'espèce. Avant lui, Pascal Lissouba à Brazzaville était déjà passé par là. Sans oublier Bozize... Est-ce pour dire comme Jacques Chirac que « la démocratie est un luxe pour les Africains » ? Or, nos royaumes et empires étaient démocratiques et décentralisés pour la plupart. Alors, d'où vient cette soif effrénée du pouvoir même si on ne sait quoi en faire en termes de projets de gestion ?

Le multipartisme intégral peut-être considéré comme gage de la liberté politique et base du débat démocratique par la confrontation des projets de société, mais Mgr Monsengwo déclare que « c'est absurde ! Le Congo n'ira jamais nulle part avec autant de partis politiques ! » (Godé Iwele 1995 : 196) Ces propos sont démentis par la situation actuelle. A l'approche des élections de 2011, les partis se sont multipliés. Nous basant sur la liste de candidats à l'élection des députés nationaux 2011 pour le district du Mont Amba, nous avons inventorié 177 partis politiques ayant présenté des candidats. A la question de savoir pourquoi un si grand nombre de partis, les réponses divergent. Pour certains, cela montre la vitalité du champ politique congolais. Sauf que la vitalité ne doit pas s'expliquer par le nombre de partis, mais par les propositions et projets de société pour le développement de la RD Congo. Mais pour d'autres, c'est à cause du positionnement pour les nouvelles institutions à mettre en place et les gains matériel et financier qui en découlent. Sans oublier que le parti majoritaire sortant, le PPRD n'avait assez des places sur sa liste pour contenter tous les prétendants. D'où peut-être l'idée de créer des « partis satellites » en vue d'avoir une majorité avec le calcul de la proportionnelle. Nous sommes tentés de pencher vers cette deuxième assertion du fait de l'appartenance de plusieurs membres du PPRD aux partis visibles seulement sur les listes électorales.

Le comble en RD Congo est qu'aujourd'hui, nous avons l'impression que « la médiocrité, la loi du moindre effort et le nivellement général par le bas sont devenus le contexte général du pouvoir au 'Congo'³. Les partis politiques ne sont que des coquilles vides au sein desquelles, les membres de la famille, les amis, les connaissances... ayant une certaine aura suite à leur maîtrise d'un champ de la société viennent postuler pour se faire 'valoir' dans un certain sens sur le champ politique. Pendant toute la campagne électorale de 2011, il n'a jamais été

³ Dans l'ouvrage, il est question du Zaïre

question des débats sur les projets ni le bilan du gouvernement sortant. On a eu à discuter sur les cinq chantiers et le changement sans que le peuple sache le contenu de chaque concept. A la fin, le choix est souvent fonction de la tête de l'individu, et non du parti si la tricherie n'est pas au rendez-vous.

La lutte entre partis politiques devait être « une lutte pour maintenir ou changer la vision du monde social, en conservant ou en modifiant les catégories de perception du monde et en travaillant à la construction d'un sens commun qui apparaisse comme vérité du monde social. » (Pierre Bourdieu 2000 : 19) Ce qui n'est pas le cas en RD Congo où l'idéologie est la chose à laquelle on ne pense pas en adhérant à un parti politique ou quand un parti s'engage dans une coalition ou une plate forme politique.

L'UDPS et le PPRD par exemple clament tout haut qu'ils conçoivent la gestion de la cité à partir du modèle de l'économie sociale de marché ; et qu'ils sont tous membres de l'Internationale socialiste. Pourquoi ne forment-ils pas un bloc pour la conquête et la gestion du pouvoir en RD Congo ? Pensons-nous, parce que la question idéologique est secondaire et que seule prime la position des acteurs sur le champ politique considéré à juste titre comme un marché.

C. Des agents de socialisation

Par socialisation, nous entendons « le processus par lequel les individus acquièrent et intériorisent des systèmes de normes, de croyances, de valeurs, de dispositions et de préférences relativement stables, présents dans leur environnement social, et susceptibles de structurer leurs choix et leurs comportements. » (Olivier Nay 2011 : 521) Partant de cette définition, la question à se poser est celle de savoir : quelles sont ces normes, ses croyances, ses valeurs et dispositions que véhiculent nos partis politiques ?

Ne pas voler est un crime en RD Congo. Tricher n'est pas condamnable tant que cela ne remet pas en cause par exemple l'ordre d'arrivée des candidats à une élection, envoyer des Kuluna détruire une télévision ou une radio d'un adversaire politique est nécessaire, suspendre une loi pour une durée indéterminée contrairement à la Constitution est la chose normale à faire quand le parti risque de perdre sa majorité...etc. D'où la dérive de notre société car ceux qui nous dirigent issus de nos partis politiques sont la conséquence de la médiocrité et de

l'incompétence. A la place des valeurs positives comme le travail, l'honnêteté, l'assiduité, la compétence...qui sont devenues des antivaleurs dans notre société, place a été accordée à l'oisiveté, la malhonnêteté, la paresse, l'incompétence, le favoritisme, le vol, la tricherie, le clientélisme... bref, il y a inversion de l'échelle des valeurs en RD Congo. Mais quand nous voyons Abdoulaye Wade vouloir imposer Karim comme successeur, le fils Bongo succéder au père, le fils Eyadema malgré les bulletins jetés par les militaires dans une rivière sur TV5...nous nous posons la question de l'avenir de l'Afrique suite à la gestion et à l'organisation calamiteuse des partis politiques africains.

Conclusion

Les partis politiques africains sont à l'image des Etats africains. Ils sont l'élément essentiel du champ politique de par leur rôle. Aucune disposition constitutionnelle n'est respectée en cette matière. Ne Muanda Nsemi n'a pas eu la possibilité de faire agréer son parti politique issue de son mouvement politico-religieux. Sauf que certaines personnalités ont changé de partis et en ont créé d'autres sans difficultés dans moins d'un mois à l'image de Godard Motemona, Colette Tshomba, Pius Mwabilu, ...

Il est temps de construire une véritable démocratie à partir de véritables partis politiques et non de partis de pacotille qui ne vont exister que l'instant d'une élection du fait de la dépendance de leur existence comme stratégie de survie politique et moyen de bénéficier de subsides de la plate forme si l'argent a été distribué. Si comme pense Pierre Bourdieu que « la lutte politique n'est pas, comme l'on dit « débat d'idées » mais qu'elle est opposition d'idées-forces et que la force proprement politique de l'idée réside en dernière analyse dans la force du groupe qu'elle peut mobiliser.» (Pierre Bourdieu 2000 : 88) Alors qu'en est-il en RD Congo ? On est très loin du compte. Les idées-forces pour un débat d'idées sont remplacées par les 5 chantiers et le changement.

Une sanction populaire devait être appliquée par exemple à ceux qui considèrent que le vagabondage politique n'est qu'une stratégie de survie politique pour demeurer dans le champ politique et principalement le camp du pouvoir selon la théorie des « pouvoiristes ». Même si cela doit passer par le retrait d'agrément ministériel. Mais qui peut le faire ? Quand ceux qui mettent en place ces partis bidon sont ceux qui dirigent ?

Un Etat moderne doit se faire connaître par le respect de la loi et non sa violation. Nous allons élire des étrangers par rapport à la loi sur la nationalité. Comment la CENI n'a pas eu à poser des conditions quant à cette question relevant de la souveraineté d'un pays et invalider toutes ses candidatures ? Il est temps que le pays se fasse respecter 50 ans après son indépendance.

Ainsi pour la RD Congo, « l'effort consiste à mener un travail judicieux de réglementation et d'organisation lucide, de financement efficace, et de fonctionnement démocratique des partis politiques. » (Ngoma-Binda, Leslie Moswa Mombo et Otemikongo Mandefu 2010 : 123) ; si nous voulons que le pays sorte du marasme politique actuel dont les élections de 2011 sont un témoignage du chaos organisationnel.

Néanmoins, « même si, en dépit de leur nombre, les partis s'avèrent incapables de contribuer à un changement du système de gouvernance largement fondé sur la corruption et l'impunité, ils apportent néanmoins, par leurs dénonciations critiques, des informations et opinions nécessaires à la richesse des débats sur la gouvernance nationale. En effet, les débats sont vigoureux dans les journaux, à la radio et à la télévision. Ce faisant, il est incontestable que les partis politiques ouvrent les yeux, les esprits et la conscience des citoyens sur la manière avec laquelle ils sont dirigés...Une nation raisonnable ne doit pas laisser des partis politiques naître désordonnément comme stratégies et instruments d'accès à l'enrichissement, comme le sont les églises de réveil visiblement fabriquées à base d'intérêts personnels et d'enrichissement facile sur le dos de la population à la fois cyniquement nourrie et entretenue par des grosses promesses fallacieuses et de spécieuses illusions de miracles jamais réalisés.» (Ngoma-Binda, Leslie Moswa Mombo et Otemikongo Mandefu 2010 : 141-142)

BIBLIOGRAPHIE

- BAYART, J.F., *L'Etat en Afrique*, Fayard, Paris, 1989.
- BOURDIEU, P., *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 2000.
- BRAUD, P., *Penser l'Etat*, Seuil, Paris, 2004.
- BRAUD, P., *Sociologie politique*, L.G.D.J., 10^{ème} éd., Paris, 2011.
- CORRUFF, P., *Les nouvelles sociologies*, Nathan Université, Paris, 1995.
- De VILLERS, G. et Omasombo Tshonda, *Zaïre, la transition manquée 1990-1997*, Lharmattan, 1997.
- ELIKIA Mbokolo (Sous la Dir), *Elections démocratiques en RD Congo*, AGB-PNUD, Kinshasa, 2010.
- MUTAMBA Makombo Kitatshima, *Du Congo belge au Congo indépendant 1940-1960*, IFEP, Kinshasa, 1998.
- NGOMA-Binda, Otemikongo Mandefu Yhigule, Leslie Maswa Mombo, RDL, *Démocratie et participation à la vie politique*, Johannesburg, Nov.2010, Rensociety Fondations
- MUAMBA Mumbunda, Ph. *Géopolitique identitaire en RDC*, Paris, L'Harmattan, 2010.
- YOUNG, C., *Introduction à la politique congolaise*, Léopoldvillen 1965.
- BOURDIEU, P., *Questions de sociologie*, Paris, Les éd. de Minuit, 2002.
- AFRANA, D., *La Balade démocratique du Zaïre*, Collection HIPOC, Kinshasa, 1998.

Question des organes de gestion électorale en Afrique

Par

Professeur Abbé Apollinaire MUHOLONGU MALUMALU
et **Professeur Alexis MAKUMYAVIRI M'PONDI***

La qualité de la gestion électorale, spécialement dans les pays où la démocratie est émergente ou nouvellement restaurée, détermine d'une manière significative la crédibilité des processus électoraux. Si le concept de suffrage universel est relativement nouveau, la gestion électorale constitue un élément essentiel de tout processus démocratique, et existe, sous une forme ou une autre, depuis plus de deux mille cinq cents ans.

Les élections libérales démocratiques remontent à l'Athènes ancienne et aux Dédos qui se rassemblaient sur la place publique. Dans les assemblées athéniennes, en effet, quelqu'un avait la responsabilité de compter les mains et de faire rapport des résultats. Au fil des siècles l'on considérait les résultats des élections comme importants à cause de leur capacité à légitimer l'activité gouvernementale¹.

L'élection est un choix réalisé au moyen d'un suffrage (vote, approbation) auquel toutes les personnes disposant du droit de vote, le corps électoral, sont appelées à participer. L'objectif de l'élection est la désignation d'une ou plusieurs personnes pour exercer un mandat électoral (politique, économique, associatif, syndical, social,...) durant lequel elle(s) représente(nt) leurs électeurs. Par son vote, le corps électoral leur transfère la légitimité nécessaire pour exercer le pouvoir attribué à la fonction objet de l'élection².

* - Abbé Apollinaire MUHOLONGU MALUMALU, Docteur Sciences Politiques de l'Université Pierre Mendès et Docteur en Philosophie de l'Université Catholique de Lyon (France), Professeur d'Universités, Institut Panafricain Cardinal Martino.

- Alexis MAKUMYAVIRI M'PONDI, Docteur en Médecine Vétérinaire (RDC) et Docteur ès Sciences (Belgique), Professeur d'Universités et Doyen de la Fac. de Médecine Vétérinaire (Université Catholique du Gabon), Directeur Général de l'Ecole de Formation Electorale en Afrique Centrale, Kinshasa, RD Congo.

¹ Cf. ACE PROJECT, « Acquérir et gérer le savoir électoral – Administration électorale », voir <http://aceproject.org/ace-fr>, du 08 mars 2012.

² Cf. Patrick LEHINGUE, Le vote. Approches sociologiques de l'institution et des comportements électoraux, Paris, La découverte, 2011.

En Afrique, la première expérience électorale est faite au Sénégal où l'organisation des élections remonte assez loin, soit au 30 octobre 1848 concernant les représentants de deux possessions françaises d'Afrique Occidentale, à savoir Saint-Louis et Gorée. Après interruption de cet exercice électoral le 02 février 1852 par Napoléon, les élections vont reprendre et s'intensifier jusqu'à 1946 pour les quatre communes de Saint-Louis, Gorée, Dakar et Rufisque³. Il est à noter que jusque 1914, date de l'élection du député Sénégalais Blaise Diagne, les représentants de la colonie française étaient des Français de souche ou des mulâtres. Ce n'est qu'au lendemain de la seconde Guerre mondiale que le corps électoral va s'élargir.

L'expérience électorale va atteindre les autres pays africains autour de 1960 dans le contexte de la décolonisation avec un électorat taillé sur mesure. Cette expérience va encore connaître des limitations profondes avec l'avènement des régimes politiques monolithiques ayant la prétention de gouverner la quasi-totalité des aspects de la vie des citoyens et ne tolérant aucune opposition sérieuse à leurs projets. Durant cette période allant des années 60 aux années 90, les élections étaient organisées à des fins de légitimation externe du pouvoir. Par ailleurs, avec l'institutionnalisation des partis uniques ou Partis-Etats, il y avait confusion de pouvoir et transformation progressive du système administratif en organe politique au service des gouvernants⁴.

Dans ces conditions, les régimes autoritaires vont organiser des élections non pluralistes à choix limités. Des simulacres d'élections étaient souvent organisés avec des résultats connus d'avance et des scores plébiscitaires de ceux qui gouvernent. La conséquence en est l'absence d'alternance, l'accaparement du pouvoir par les gouvernants, le non-renouvellement régulier de la classe et des élites politiques⁵.

Les alternances politiques vont intervenir autour des années 90, soit peu après la chute du Mur de Berlin et 30 ans après le soleil des indépendances. Des mouvements de démocratisation vont gagner le

³ Cf. Mamadou SOW, *La CENA et la transparence du processus électoral au Sénégal. Droit et Sciences Politiques*, 2009.

⁴ Cf. Abdoulaye DIARRA, « Les autorités administratives indépendantes dans les états francophones d'Afrique noire. Cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », voir <http://www.afrology.com/pol/pdf/autorite.pdf>, du 10 février 2012.

⁵ Cf. Mathias HOUNKPE, Ismaila Madior FALL, *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*. 2^{ème} Edition, Friedrich Ebert Stiftung, 2011, p. 213.

continent africain en entraînant une remise en cause des anciens rapports gouvernants-gouvernés. Les conférences nationales seront organisées et viendront redéfinir les règles du jeu politique en les centrant sur le pluralisme, la transparence et le respect des libertés publiques⁶. Plusieurs pays vont enregistrer une mise en place d'organes censés gérer la totalité ou une partie des processus électoraux en toute indépendance et neutralité⁷.

Beaucoup d'espoir sera investi dans ces organes de gestion électorale. Deux décennies après le déclenchement des transitions démocratiques et des cycles électoraux, les élections sont toujours sujette à caution et en proie à la crise de nouvelles démocraties. Parmi les réponses réservées aux crises électorales figure, au niveau interne, la définition et la crédibilité de l'Organisme de Gestion Electorale (OGE). Cette définition concerne notamment le statut, le fonctionnement et l'évaluation de l'OGE.

Comme institutions de mise en œuvre des règles du jeu électoral, les organes de gestion des élections (OGE) ont occupé au cours des deux dernières décennies le centre des discussions et de la pratique sur la question cruciale de la participation effective des citoyens aux affaires publiques de leur pays. Les modes de leur création et les règles de leur fonctionnement effectif n'ont cessé de préoccuper les protagonistes des compétitions électorales et d'occuper le centre des réformes politiques⁸.

La présente étude propose une synthèse sur les différents modèles d'organisation et de fonctionnement des OGE tout en essayant d'évaluer leurs forces et leurs limites.

1. Qu'est-ce qu'un organisme de gestion des élections ?

La complexité de la gestion électorale et les compétences spécialisées qu'elle requiert exigent qu'une ou des institutions soient chargées des activités électorales. Dans ce cadre, un organisme de gestion des élections est une autorité chargée d'administrer le processus électoral dans un pays. De tels organismes ont une variété de formes, de

⁶ Cf. Abdoulaye DIARRA, art.cit.

⁷ Ismaila Madior FALL, Mathias HOUNKPE, Adèle L. JINADU, Pascal KAMBALE, *Organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest. Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Afrimap & Open Society Foundations, 2011, p. 288.

⁸ Cf. ACE PROJECT, art.cit., p.167.

compositions et de dimensions, avec un large éventail de titres comme « *Commission électorale* », « *Direction des élections* », « *Conseil électoral* », « *Unité électorale* » ou « *Comité électoral* », « *Observatoire électoral* »⁹. L'expression « *organisme de gestion électorale* » a été rendue pour désigner l'organisme ou les organismes responsables de la gestion des élections, quelles que soient la nature et la taille de la structure institutionnelle en place¹⁰.

Un OGE est un organisme créé dans le but de gérer un ou plusieurs des *éléments essentiels à la conduite des élections et divers instruments de la démocratie directe* tels que les référendums, les initiatives citoyennes et les votes de destitution. Ces éléments essentiels sont:

- 1) L'inscription des électeurs et la gestion du fichier électoral ;
- 2) Le découpage électoral, notamment la délimitation des circonscriptions ;
- 3) La réception et la validation des candidatures à la compétition électorale ;
- 4) L'acquisition de matériaux électoraux ;
- 5) La formation et l'éducation électorales ;
- 6) la gestion ou la supervision de la campagne électorale ;
- 7) La conduite du vote ;
- 8) Le décompte des votes ;
- 9) L'agrégation et l'annonce des résultats provisoires ;
- 10) Le règlement des litiges électoraux en première instance, notamment la gestion des irrégularités matérielles.

Si ces éléments essentiels sont confiés à différents organismes, tous les organismes qui détiennent une part de ces éléments essentiels à l'administration électorale peuvent être considérés comme des OGE. Un OGE peut être une institution autonome ou une unité de gestion distincte au sein d'une institution plus grande qui peut avoir aussi des tâches non électorales.

⁹ Cf. *Ibidem*.

¹⁰ Cf. Ismaila Madior FALL, Mathias HOUNKPE, Adèle L. JINADU, Pascal KAMBALE, *op. cit.*, p. 288.

En plus de ces éléments essentiels, un OGE peut accomplir d'autres tâches qui aident dans la conduite des élections et dans la démocratie directe. En République Démocratique du Congo, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) fait partie des institutions d'appui à la démocratie.

Il convient de noter qu'un organisme qui n'a pas de responsabilités électorales directes, ne peut pas être considéré comme un OGE parce qu'il ne gère aucun des éléments électoraux essentiels indiqués ci-dessus. De la même façon, un bureau de l'État chargé des questions de population ou un bureau de la statistique qui produit des registres électoraux dans le cadre du processus général d'inscription de la population ne peut pas être considéré comme un OGE. Il en est de même des Juridictions compétentes en matière de contentieux électoral, de régulation des médias ou de passation des marchés.

Le terme d'OGE peut également s'appliquer à une commission électorale nationale qui codirige des élections avec les autorités locales, et peut inclure dans ses fonctions des attributions telles que la coordination de l'impression des bulletins de vote, la répartition des sièges et l'annonce des résultats provisoires au niveau national.

2. Contexte de la gestion électorale

Le statut, la mission et les activités d'un organisme de gestion électorale (OGE), comme pour toute institution politique, sont influencés par le contexte social et politique dans lequel cet organisme évolue, à savoir :

- le niveau de consolidation démocratique et de stabilité politique;
- les taux d'alphabétisation;
- l'urbanisation;
- la population;
- la mobilité;
- le niveau de revenu;
- la culture;
- les traditions;
- beaucoup d'autres facteurs.

Il faut néanmoins que les principes directeurs de l'administration électorale puissent être mis en œuvre, quelles que soient les conditions économiques, sociales et politiques, sinon les fondements mêmes du processus démocratique seront remis en question.

Dans ce cadre, les Etats africains signataires de la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance ont réaffirmé leur engagement à tenir régulièrement des élections transparentes, libres et justes conformément à la Déclaration de l'Union sur les Principes régissant les Elections démocratiques en Afrique (art. 17). Pour ce faire, les Etats parties doivent créer et renforcer les organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux, chargés de la gestion électorale¹¹. Cela rejoint la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui stipule à son article 13 (alinéa 1) que « *Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire des représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi* »¹².

3. Principes directeurs de la gestion électorale

Il y a peu d'intérêt à organiser des élections, qui sont des opérations onéreuses, si leurs résultats sont contestables. L'OGE doit être certain de pouvoir garantir la légitimité des processus dont il est responsable. Cela est possible si l'administration des élections est fondée sur des principes directeurs élémentaires, mais fondamentaux, soit *l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la transparence, l'efficacité et l'orientation service*. Ces principes forment la base de l'administration électorale et sont essentiels pour garantir l'intégrité, à la fois apparente et réelle, du processus électoral¹³.

Ces principes ne se sont pas développés *ex nihilo*, mais ont émergé dans le contexte de normes électorales internationales et sont guidés par des cadres légaux nationaux ainsi que des bonnes pratiques basées sur des dispositions mondiales, continentales, régionales ou propres à un pays¹⁴. Les principes directeurs doivent être considérés comme le cadre éthique pour la conduite des élections et le fonctionnement des OGE. Ces principes qui constituent un guide pour la satisfaction des

¹¹ Cf. *Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance*. Adoptée par la huitième session ordinaire de la Conférence tenue le 30 juin 2007 à Addis Abeba, Ethiopie.

¹² Cf. *Charte Africaine des Droits de l'Homme et de Peuples*. Adoptée par la dix-huitième Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, juin 1981 à Nairobi, Kenya.

¹³ Cf. ACE PROJECT, art.cit., p. 167.

¹⁴ Cf. Electoral Commission Forum & Electoral Institute of Southern Africa, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*. Tels qu'adoptés le 06 novembre 2003 au Centre de Conférence de l'Hôtel Kopanong Benoni, Johannesburg, 2004, p 54.

besoins de la gestion électorale, doivent être clairement définis et rigoureusement respectés. Les plus déterminants sont¹⁵ :

- a) *L'intégrité* : capacité d'agir d'une manière impartiale et indépendante en évitant de favoriser des intérêts politiques ou la corruption, et en veillant à ce que les infractions à la législation, aux règles et aux codes de conduite électoraux soient sanctionnées.
- b) *L'impartialité* : capacité d'être juste et d'assurer aux parties prenantes un traitement équitable et honnête, ou des règles égales pour tous; donc capacité de traiter toutes les parties prenantes sur le même pied d'égalité et de manière impartiale.
- c) *L'indépendance* : capacité d'accomplir le travail sans être sous l'influence ou le contrôle d'une force extérieure telle que le gouvernement, le parti au pouvoir, l'opposition, les groupes d'intérêt ou la communauté internationale.
- d) *La transparence* : capacité de faire preuve d'ouverture et d'honnêteté dans toutes les relations, exceptées dans les situations où l'ouverture peut compromettre le secret du vote ou sa sécurité ; entrent ici en ligne de compte l'accès à l'information à toutes les étapes du processus électoral, la prévention et la lutte contre la fraude électorale.
- e) *L'efficacité* : utilisation sage des fonds affectés aux élections, acquisition de matériels électoraux de qualité et développement de programmes dans une optique de durabilité et de rentabilité, ainsi que l'efficacité dans la prestation de services.
- f) *L'attachement à la qualité du service* : détermination à offrir des services de qualité à toutes les parties prenantes, en particulier aux électeurs et aux candidats.
- g) *L'accessibilité* : capacité de fournir rapidement et équitablement aux parties prenantes l'information et les services nécessaires y compris l'accès aux dossiers dont ils ont besoin dans la compétition électorale.
- h) *L'intégrité* : capacité d'être juste, exact, responsable et moralement correct.

¹⁵ Cf. IDEA, *Gestion électorale. Un aperçu du guide d'International IDEA*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p. 8-9 voir http://www.idea.int/publications/emd/upload/7191_Inlaga-Overview_EMD_Fre-NEW.pdf, du 08 mars 2012.

- i) *Le professionnalisme* : développement de diverses compétences requises pour une bonne organisation des élections.

4. Modèles et types d'organismes de gestion des élections en Afrique

Les OGE fonctionnent en Afrique sous trois différents modèles, à savoir : le modèle indépendant ou autonome, le modèle gouvernemental et le modèle mixte. De plus, ils peuvent être permanents ou temporaires, centralisés ou décentralisés, transitoire; leurs membres sélectionnés sur une base pluripartite, une base d'experts ou mixte, les membres pouvant être à plein temps ou à temps partiel.

4.1. OGE de modèles autonome, gouvernemental ou mixte

4.1.1. Forces et contraintes de l'OGE de modèle autonome

Le modèle indépendant ou autonome de gestion électorale existe dans les pays où les élections sont organisées et administrées par un OGE qui est institutionnellement autonome et indépendant du pouvoir exécutif et qui possède et gère son propre budget. Il s'agit d'une *autorité administrative indépendante* qui peut cependant faire rapport au pouvoir législatif et être responsable devant les cours et tribunaux. Le niveau d'autonomie financière et de responsabilisation des OGE de ce type peut varier, tout comme les critères de performance auxquels ils sont soumis¹⁶.

Les membres de ces organismes ne peuvent pas faire partie de l'exécutif pendant leur mandat à l'OGE. Selon la nature de ses membres, le modèle autonome peut être (i) un modèle judiciaire lorsque tous les membres sont des juristes (par exemple au Ghana), (ii) un modèle partisan dont les membres viennent des partis politiques, et (iii) modèle notabiliaire quand les membres sont des personnalités sélectionnées en fonction de leur notabilité sociopolitique (Afrique du Sud). Plusieurs pays africains ont choisi le modèle autonome de gestion électorale, cela apparaît dans les tableaux synthétiques repris ci-dessous sur la nature et la taille de chaque OGE.

¹⁶ Cf. Abdoulaye SIDY, « Gestion des élections en Afrique de l'ouest : le Sénégal, une vitrine craquelée », dans *WalFadjiri*, voir http://www.seneweb.com/news/Politique/gestion-des-elections-en-afrique-de-l-rsquo-ouest-le-senegal-une-vitrine-craqueelee_n_45583.html, du 08 mars 2012.

Tableau I : Organismes de Gestion Electorale en Afrique Australe

AFRIQUE AUSTRALE				
N°	Pays	Structure	Dénomination de l'OGÉ	Nombre de membres
1	Afrique du Sud	Indépendante	Commission Electorale Indépendante (CEI)	5
2	Angola	Indépendante	Commission Nationale Electorale (CNE)	11
3	Botswana	Indépendante	Commission Electorale Indépendante (CEI)	7
4	Lesotho	Indépendante	Commission Electorale Indépendante (CEI)	3
5	Madagascar	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition (CENIT)	24
6	Malawi	Indépendante	Commission Electorale du Malawi (CEM)	4
7	Maurice	Indépendante	Commission de Supervision Electorale(CSE)	7
8	Mozambique	Indépendante	Commission Nationale Electorale (CNE)	13
9	Namibie	Indépendante	Commission Electorale de la Namibie (CEN)	5
10	RD Congo	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)	7
11	Seychelles	Indépendante	Gestionnaires Electoraux (GE)	4
12	Swaziland	Indépendante	Commission Electorale et de Délimitation (CED)	5
13	Tanzanie	Indépendante	Commission Nationale Electorale (CNE)	7
14	Zambie	Indépendante	Commission Electorale de la Zambie(CEZ)	5
15	Zimbabwe	Indépendante	Commission Electorale de la Zimbabwe (CEZ)	7

Tableau II : Organismes de Gestion Electorale en Afrique de l'Est

AFRIQUE DE L'EST (East African Community)				
N°	Pays	Structure	Dénomination de l'OGE	Nombre de membres
1	Burundi	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)	5
2	Kenya	Indépendante	Commission Electorale Indépendante Intérimaire (CEII)	9
3	Ouganda	Indépendante	Commission Electorale de l'Ouganda	7
4	Rwanda	Indépendante	Commission Nationale Electorale (CNE)	7
5	Tanzanie	Indépendante	Commission Nationale Electorale (CNE)	7

Tableau III : Organismes de Gestion Electorale en Afrique Centrale

AFRIQUE CENTRALE (Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale)				
N°	Pays	Structure	Dénomination de l'OGE	Nombre de membres
1	Angola	Indépendante	Commission Nationale Electorale (CNE)	11
2	Burundi	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)	5
3	Cameroun	Indépendante	Election Cameroun (ELECAM)	17
4	Centrafrique	Mixte	Commission Electorale Indépendante et le Ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation	24
5	Congo	Mixte	Ministère de l'Intérieur et Commission Nationale Electorale (CONEL)	13

6	Congo (RD)	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)	7
7	Gabon	Mixte	Commission Electorale Nationale Autonome et Permanente (CENAP) et le Ministère de l'Intérieur	-
8	Guinée Equatoriale	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)	25
9	Sao Tomé	Indépendante	Commission Electorale Nationale (NEC)	7
10	Tchad	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)	31

Tableau IV : Organismes de Gestion Electorale en Afrique de l'Ouest

AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO)				
N°	Pays	Structure	Dénomination de l'OGÉ	Nombre de membres
1	Bénin	Indépendante	Commission Electorale Nationale Autonome	17
2	Burkina Faso	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)	15
3	Cap-Vert	Mixte	Bureau d'Assistance pour les élections et Commission Electorale Indépendante (CEI)	5
4	Côte d'Ivoire	Indépendante	Commission Electorale Indépendante (CEI)	31
5	Gambie	Indépendante	Commission Electorale Indépendante (CEI)	5
6	Ghana	Indépendante	Commission Electorale Indépendante (CEI)	7
7	Guinée- Conakry	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)	22
8	Guinée-Bissau	Indépendante	Commission Electorale Nationale (CEN)	8

9	Liberia	Indépendante	Commission Electorale Nationale (CEN)	7
10	Mali	Mixte	Ministère de l'Administration territoriale Commission Electorale Nationale Indépendante et Direction Générale des Elections	30
11	Niger	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)	30
12	Nigeria	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)	13
13	Sénégal	Mixte	Ministère de l'Intérieur- Direction Générale des Elections et Commission Electorale Nationale Autonome (CENA)	12
14	Sierra Leone	Indépendante	Commission Electorale Nationale	5
15	Togo	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) et Secrétariat Administratif Permanent	9

Tableau V : Organismes de Gestion Electorale en Afrique du Nord

AFRIQUE DU NORD				
N°	Pays	Structure	Dénomination de l'OGE	Nombre de membres
1	Algérie	Gouvernementale	Commission Nationale de Surveillance des Elections	-
2	Égypte	Gouvernementale	Haute Commission Electorale (HCE)	-
3	Libye	Indépendante	Haute Commission Nationale Electorale (HCNE)	17
4	Maroc	Gouvernementale	La Commission Nationale de Recensement (structure du Ministère de l'Intérieur)	4
5	Mauritanie	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)	5
6	Soudan	Indépendante	Commission Nationale Electorale (NEC)	6
7	Sud Soudan	Indépendante	Commission Electorale Temporaire	4
8	Tunisie	Indépendante	Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE)	17

Tableau VI : Organismes de Gestion Electorale dans la corne d'Afrique

LA CORNE D'AFRIQUE				
N°	Pays	Structure	Dénomination de l'OGE	Nombre de membres
1	Djibouti	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)	13
2	Erythrée	-	-	-
3	Ethiopie	Indépendante	Le Corps Electoral National de l'Ethiopie	3
4	Somalie	Indépendante	Commission Electorale Nationale Indépendante Intérimaire (CENI)	

Du point de vue de ses attributions principales, l'OGE de modèle autonome :

- est institutionnellement indépendant du pouvoir exécutif ;
- a l'entière responsabilité de la mise en œuvre du processus électoral ;
- a certaines contraintes en matière de bonne gouvernance ;
- a le pouvoir d'adopter des politiques en toute indépendance à l'intérieur du cadre légal ;
- est composé de membres qui sont à l'extérieur du pouvoir exécutif pendant leur mandat à l'OGE ;
- est composé de membres inamovibles durant leur mandat ;
- a son propre budget et le gère de manière indépendante à l'abri d'un contrôle gouvernemental quotidien ;
- a l'autonomie requise pour déterminer ses besoins, ses règles et ses politiques en matière de recrutement ;
- a des obligations constitutionnelles, légales, financières, de performance et de bonne gouvernance ;
- répond aux mécanismes particuliers de contrôle.

Il convient de noter qu'en RD Congo, l'OGE est soumis à un double mécanisme de contrôle : (i) le contrôle parlementaire à travers l'examen des rapports de son fonctionnement et des divers scrutins, ainsi que (ii) le contrôle de la Cour des Comptes.

En considérant toutes ces attributions, on est tenté de souligner ce qu'un OGE de modèle autonome n'est pas :

- Il ne fait pas partie de la structure d'un ministère de l'État ou d'un gouvernement local ;
- Il n'est pas formellement comptable devant le pouvoir exécutif ;
- Il n'est pas libre de contraintes politiques et financières ;
- Il n'émarge pas au budget d'un ministère ;
- Les membres de son personnel ne sont pas nécessairement des fonctionnaires.

Parmi les pays dotés du modèle indépendant ou autonome figurent la majeure partie des pays africains. Certains pays sont dotés d'une « structure double » d'OGE autonomes. Dans ce cas, deux organismes sont créés pour la gestion des élections, tous les deux étant indépendants de l'exécutif et pouvant être considérés comme des OGE indépendants. *Un de ces organismes est habituellement responsable des politiques relatives au processus électoral, alors que l'autre conduit et met en œuvre.* C'était le cas au Zimbabwe avant la réforme. Des barrières doivent être établies afin que l'OGE chargé de la mise en œuvre soit protégé contre les interférences politiques diverses.

Le modèle autonome de gestion électorale est relativement onéreux. Il peut poser problème en cas de mise en place tardive de l'institution. De plus, il exige un haut niveau de management, une fermeté, une indépendance d'esprit et d'action, une intelligence pratique et une grande ouverture d'esprit pour bien coordonner les concertations avec toutes les parties prenantes et promouvoir les collaborations interinstitutionnelles.

4.1.2. Forces et contraintes de l'OGE de modèle gouvernemental

Le modèle gouvernemental de gestion électorale existe dans les pays où les élections sont organisées et dirigées par le pouvoir exécutif par l'intermédiaire d'un ministère et/ou des autorités locales. Les OGE de modèle gouvernemental qui existent au niveau national sont dirigés par un ministre ou un haut fonctionnaire et sont comptables devant le gouvernement. Sauf de rares exceptions, ils n'ont pas de membres¹⁷. Leur budget relève d'un ministère et/ou des autorités locales. Du point de vue de ses attributions principales, l'OGE de modèle gouvernemental :

- fait partie de la structure d'un ministère de l'État ou d'un gouvernement local ;
- contribue à la mise en œuvre qui relève du pouvoir exécutif;
- est entièrement responsable devant le pouvoir exécutif sur le plan des politiques, des finances, de la performance et de la gouvernance;

¹⁷ Cf. ACE Project, Acquérir et gérer le savoir électoral, « Administration électorale », voir <http://aceproject.org/ace-fr/topics/em/structuration-des-organismes-de-gestion-electorale/oge-de-modele-gouvernemental>, du 08 mars 2012.

- a ses pouvoirs qui sont limités à la mise en œuvre;
- partage, dans bien des cas, les responsabilités de la mise en œuvre avec d'autres ministères et gouvernements locaux, la décision étant la prérogative du ministère responsable du pouvoir d'exécution;
- est dirigé par un ministre ou un haut fonctionnaire;
- émerge au budget d'un ministère;
- est principalement composé de fonctionnaires.

Cependant, l'OGE de modèle gouvernemental :

- n'est pas une institution indépendante du pouvoir exécutif;
- n'a pas de pouvoirs indépendants de réglementation;
- n'a pas son propre budget;
- ne peut pas embaucher et licencier son propre personnel.

Le modèle gouvernemental a été exploité au Burundi, au Cameroun et au Sao Tomé. Il est encore en vigueur en Algérie (Commission Nationale de Surveillance des Elections), en Egypte (Haute Commission Electorale) et au Maroc (La Commission Nationale de Recensement – une structure du Ministère de l'Intérieur).

4.1.3. Forces et contraintes de l'OGE de modèle mixte

Les OGE de modèle mixte ont des structures doubles, avec une composante chargée des politiques, du suivi ou de la surveillance, qui est indépendant du pouvoir exécutif (comme pour le modèle indépendant), et une composante chargée de la mise en œuvre, qui est rattachée à un ministère de l'État et/ou à un gouvernement local (comme pour le modèle gouvernemental). Sous ce modèle, les élections sont organisées par la composante gouvernementale de mise en œuvre (OGE gouvernemental), avec une certaine supervision fournie par la composante indépendante (OGE indépendant)¹⁸.

Les pouvoirs, les fonctions et la force de la composante indépendante, comparés à ceux de la composante gouvernementale, varient dans les différents exemples de ce modèle, et la classification d'un OGE

¹⁸ Cf. ACE Project, Réseau du savoir électoral, « Administration électorale », voir <http://aceproject.org/ace-fr/topics/em/structuration-des-organismes-de-gestion-electorale/oge-de-modele-mixte>, du 08 mars 2012.

particulier dans le modèle mixte n'est pas toujours très évidente. Le rapport entre les composants d'un OGE de modèle mixte n'est pas toujours clairement défini dans la législation ou correctement interprété par les parties prenantes, et des frictions peuvent en résulter.

Le modèle mixte est utilisé dans une bonne partie des ex-colonies françaises comme le Mali (où la Délégation Générale des Elections travaille avec la Commission Electorale Nationale Indépendante et le Ministère de l'Administration territoriale), au Sénégal (où le Ministère de l'Intérieur administre les élections avec la Direction Générale des Elections, la Commission Electorale Nationale Autonome et l'Observatoire National des Elections) et en République Populaire du Congo (mettant en phase le Ministère de l'Intérieur et la Commission Nationale Electorale - CONEL), Gabon (où la CENAP partage l'organisation des élections avec le Ministère de l'Intérieur) et la République Centrafricaine (la Commission Electorale Indépendante et le Ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation)¹⁹. Le Cameroun est sorti récemment du modèle mixte avec l'avènement de l'Election Cameroon (ELACAM). Auparavant, la Commission électorale travaillait de concert avec le Ministère de l'Administration territoriale²⁰.

4.2. OGE permanents ou temporaires, centralisés ou décentralisés, transitoires nationaux ou internationaux

Un OGE peut, selon le cas, être permanent ou temporaire, centralisé ou décentralisé, transitoires nationaux ou internationaux.

4.2.1. Forces et contraintes des OGE permanents ou temporaires

Pour déterminer si c'est un OGE permanent ou temporaire qui serait le plus approprié, les charges de travail tout au long du cycle électoral doivent être prises en considération et il faut comparer les dépenses nécessaires au maintien d'une institution permanente aux frais et au

¹⁹ Cf. Mamadou SOW, La CENA et la transparence du processus électoral au Sénégal, Mémoire de Maitrise, Université Cheikh Anta Diop, 2009, p 64. Voir http://www.memoireonline.com/08/09/2457/m_La-CENA-et-la-transparence-du-processus-electoral-au-Senegal11.html, du 08 mars 2012.

²⁰ Cf. Ismaila MADIOR FALL, Mathias HOUNKPE, Adèle L. JINADU, Pascal KAMBALE, *Organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest. Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Afrimap & Open Society Foundations, 2011, p. 288.

temps requis pour la mise en place d'un nouvel organisme à chaque élection.

L'existence d'une institution électorale permanente se justifie dans des situations où des activités électorales ont lieu régulièrement (p. ex. élections régulières ou partielles, inscription continue des électeurs) ou lorsqu'il faut poursuivre le travail de développement électoral (p. ex. éducation électorale, réforme de la législation électorale). C'est le cas de l'Afrique du Sud et de la RD Congo.

Certains pays ont des OGE qui n'existent que pendant la période électorale. Ces OGE peuvent être de modèle indépendant, gouvernemental ou mixte. Dans certains cas, l'OGE de modèle gouvernemental doit être temporaire parce que les fonctionnaires chargés des élections ont d'autres occupations à plein temps et sont mis à la disposition de l'OGE uniquement en période électorale.

Cependant, certains pays avec un OGE de modèle gouvernemental, tels que la Suède, maintiennent un personnel réduit chargé d'accomplir certaines tâches, comme la mise à jour du registre électoral (appelé aussi fichier électoral), entre les élections. Dans certains OGE de modèle mixte, la composante gouvernementale est permanente, pour conserver la mémoire institutionnelle, alors que la composante de modèle indépendant fonctionne uniquement pendant les périodes électorales, comme au Togo²¹. Les OGE autonomes temporaires travaillent de concert avec un secrétariat technique permanent (Togo et Bénin).

Certains pays dotés d'OGE de modèle indépendant ont des *OGE centraux permanents* qui coexistent avec des *OGE subalternes temporaires au niveau régional ou local*. Selon les responsabilités des OGE subalternes et la logistique nécessaire, ces dernières structures sont nommées de deux à six mois avant les élections.

4.2.2. Forces et contraintes des OGE centralisés ou décentralisés

La nature de l'OGE, quant à la concentration du pouvoir ou sa dévolution, dépend beaucoup du système de gouvernement en vigueur dans le pays et est habituellement définie dans la loi électorale. Le cadre légal peut établir une distinction entre les pouvoirs et les fonctions

²¹ Cf. ACE Project, Acquérir et gérer le savoir électoral, « Administration électorale », voir <http://aceproject.org/ace-fr>, du 08 mars 2012, p167.

attribués à un OGE central ou national et ceux attribués à un OGE régional ou de niveau inférieur. Ce genre de division verticale des pouvoirs et fonctions peut être effectué entre les différents niveaux d'une même branche d'un OGE national unique, entre l'OGE national et différents OGE provinciaux (comme en Indonésie), ou entre l'OGE national et des OGE locaux (comme au Royaume-Uni)²².

Il est courant dans des systèmes unitaires, tels que ceux de la RD Congo et du Ghana, d'avoir un OGE central qui est responsable de toutes les élections, mais qui a des bureaux subalternes aux niveaux provincial et local. Les pays dont les lois prévoient des OGE distincts, hiérarchiquement responsables, aux niveaux du pays, des régions, des zones administratives et même des villages, assignent souvent des pouvoirs et responsabilités délégués ou différents à chacun des niveaux. Des cadres légaux instituant un OGE central qui délègue des responsabilités pour la mise en œuvre de certaines fonctions électorales sont en place dans beaucoup de pays²³.

Les pays dotés d'un OGE de modèle gouvernemental ou mixte peuvent compter sur les autorités locales pour mener tout ou partie des activités électorales. Ils possèdent une structure d'OGE hautement décentralisée comprenant un OGE national chargé de la coordination politique et un certain nombre d'autorités locales qui gèrent les élections, tandis qu'en Hongrie et en Suisse, certains pouvoirs sont délégués aux OGE locaux. Conférer des pouvoirs et responsabilités électoraux à des autorités locales sans une supervision appropriée peut *compromettre la cohérence, la qualité du service et finalement la liberté et l'équité des élections*. Les États-Unis sont une bonne illustration de cette difficulté²⁴.

- Les structures d'OGE décentralisées peuvent *garantir la continuité dans le travail*, surtout là où l'OGE a la responsabilité de tâches récurrentes telles que l'inscription continue des électeurs.
- Les OGE décentralisés, même s'ils sont temporaires et situés à des niveaux inférieurs, peuvent *rehausser le caractère inclusif et transparent de la gestion électorale*.

²² Cf. ACE Project, Réseau du savoir électoral, « Administration électorale », voir <http://aceproject.org/ace-fr/topics/em/structuration-des-organismes-de-gestion-electorale/oge-centralises-ou-decentralises>, du 08 mars 2012.

²³ Cf. Ismaila Madior FALL, Mathias HOUNKPE, Adèle L. JINADU, Pascal KAMBALE, *op.cit.*, p. 288.

²⁴ Cf. ACE Project, Réseau du savoir électoral, art.cit.

- La *pérennité et les coûts des OGE permanents*, comparés à ceux des OGE temporaires, au niveau régional et/ou à des niveaux inférieurs, doivent être pris en compte, autant que leurs avantages.

4.2.3. Forces et contraintes des OGE transitoires internationaux et nationaux

Un OGE transitoire est celui qui est créé temporairement pour faciliter des élections de transition. Les OGE transitoires internationaux sont normalement mis sur pied sous les auspices de la communauté internationale, par exemple à travers les Nations Unies (ONU), et une partie ou la totalité de leurs membres est constituée d'experts internationaux. Un avantage des OGE transitoires internationaux est qu'ils bénéficient de la présence d'experts électoraux internationaux possédant de vastes connaissances techniques et une expérience électorale diversifiée. Ce type de structure d'OGE est utile dans des situations de conflits profondément enracinés où il importe de construire un consensus par la médiation et le dialogue. La présence d'experts internationaux au sein de l'OGE peut renforcer la confiance des parties prenantes nationales et internationales envers le processus électoral.

Parmi les pays où des OGE transitoires internationaux ont été mis en place figurent le Cambodge (1993), la Bosnie-Herzégovine (1996) et le Timor Oriental (2000)²⁵. Bien que n'étant pas des OGE strictement internationaux, les OGE en Afghanistan (2004) et en Afrique du Sud (1994) étaient des institutions nationales devant accueillir des membres internationaux. L'OGE sud-africain de 1994 était composé de cinq experts internationaux, mais depuis 1996, l'Afrique du Sud s'est dotée d'un OGE national de modèle indépendant ou autonome²⁶.

4.3. OGE à base multipartite, base d'experts ou mixte

Dans les pays dotés d'un OGE de modèle indépendant ou mixte, la législation électorale spécifie le mode de sélection et le rôle des membres de l'OGE. Ces questions importantes sont régies par une myriade de dispositions législatives, dont certaines favorisent davantage l'indépendance des OGE, et d'autres moins. À cet égard, il existe une

²⁵ Cf. *Ibidem*.

²⁶ Cf. ACE Project, Réseau du savoir électoral, art.cit.

différence fondamentale entre *un OGE à base pluripartite ou partisane* et *un OGE à base d'experts*. Certains pays ont combiné des éléments des deux pour créer des *OGE mixtes*.

4.3.1. Forces et contraintes des OGE à base pluripartite

Les OGE pluripartites sont formés d'un mélange de membres nommés par les partis politiques. Le cadre légal peut permettre à tous les partis engagés dans une élection d'être représentés dans l'OGE, ou la représentation peut être restreinte à un certain seuil (limitée, par exemple, aux partis représentés à l'assemblée législative ou à ceux disposant de plus qu'une proportion spécifiée de députés à l'assemblée législative).

Un système de nomination basé sur les partis politiques contraint souvent que les membres de l'OGE à les servir en tant que représentants ou agents d'un parti politique qui, tout en gérant impartialement des processus électoraux, veillent aux intérêts de leur parti. Si chaque membre individuel est perçu de l'extérieur comme partisan, chacun garantit également que les autres ne tirent pas d'avantages partisans de l'OGE, qui peut donc être quand même perçu comme impartial.

Dans certains pays, les personnes nommées à l'OGE par les partis sont des personnages éminents qui doivent se conformer à des normes élevées d'impartialité et de professionnalisme, et qui n'agissent donc pas comme des représentants de partis au sein de l'OGE, bien que dans certains cas, il ne soit pas facile même pour ces personnages éminents de demeurer totalement impartiaux. Théoriquement, les partis politiques se mobilisent ; mais en réalité, les passions partisans finissent par triompher. Ainsi, la CEI de la RCA a été pendant des mois incapable de sortir le calendrier électoral.

Selon beaucoup d'analystes électoraux, la présence de représentants de partis politiques dans l'OGE favorise le consensus parmi les participants électoraux et contribue à une plus grande transparence, augmentant ainsi la confiance dans le processus électoral. Les électeurs peuvent se sentir plus motivés à participer aux élections si leurs chefs de parti

jouent un rôle actif dans le processus électoral, en particulier par le biais de l'OGE²⁷.

En revanche, un OGE basé sur les partis politiques peut entraver ou bloquer le processus décisionnel, surtout dans des situations où les intérêts cruciaux des partis sont en jeu. La présence de politiciens dans l'OGE peut compromettre la confidentialité de questions telles que la sécurité du matériel de vote et désavantager les partis politiques non représentés. Les OGE pluripartites ont aussi tendance à susciter le mécontentement, surtout parmi les partis minoritaires exclus de l'OGE parce qu'ils ne sont pas représentés à l'assemblée législative ou qu'ils n'ont pas participé à la négociation qui a mené à la nomination initiale des membres de l'OGE²⁸.

a) Avantages

- Peut encourager la participation électorale en mobilisant les forces politiques ;
- Peut favoriser la participation des électeurs ;
- Accroît la transparence électorale s'il y a collégialité dans les prises de décision ;
- Assure la contribution des partis à l'élaboration des politiques de l'OGE ;
- Assure des liens avec des parties prenantes importantes ;
- Apporte de l'expérience politique à la gestion des processus électoraux.

Inconvénients

- Les actions des membres peuvent être fortement marquées par leurs intérêts politiques ;
- Il est possible que les membres n'aient pas l'expérience ou les compétences professionnelles appropriées ;

²⁷ Cf. Marie-Soleil FRERE, *Elections et médias en Afrique Centrale. Voie des urnes, voix de la paix*, Paris, Karthala, 2010, p. 365.

²⁸ Cf. Mathias HOUNKPE, Ismaila Madior FALL, *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, 2^{ème} Edition, Friedrich Ebert Stiftung, 2011, p. 213.

- L'OGÉ est pléthorique et peut s'avérer difficilement gérable si tous les partis sont représentés ;
- L'OGÉ peut manquer de crédibilité si certains partis politiques en sont exclus ou si les partis ne sont pas traités équitablement ;
- La prise de décision par consensus peut se révéler difficile ;
- L'unité de l'OGÉ peut souffrir de divergences publiques entre les partis ;
- La stabilité de l'OGÉ peut être minée par le remplacement fréquent des représentants des partis.

4.3.2. Forces et contraintes des OGE à base d'experts

Les OGE à base d'experts sont ceux dont le cadre légal exige qu'ils soient composés d'individus nommés d'après leurs compétences professionnelles. Dans certains cas, les membres d'un tel OGE peuvent être nommés par les partis politiques ou la société civile, mais n'agissent pas nécessairement selon les directives du parti qui les a nommés ou selon un mode partisan.

Les membres d'un OGE à base d'experts sont souvent des personnages éminents reconnus pour leur neutralité politique et possédant des compétences dans des domaines tels que le droit, le recensement, l'administration publique, les études politiques ou les médias.

Le Brésil est un exemple d'OGE *judiciaire* : les élections y relèvent de tribunaux électoraux de niveau national et du niveau des États²⁹.

a) Avantages

- Le caractère impartial et neutre des membres favorise la crédibilité de l'OGÉ ;
- Résiste habituellement aux pressions politiques ;
- Professionnalisme de ses membres ;
- L'OGÉ dispose d'une gamme de connaissances et d'expertises ;
- Les membres, personnages publics éminents, rehaussent la visibilité de l'OGÉ ;

²⁹ Cf. ACE Project, Acquérir et gérer le savoir électoral, art.cit.

- Peut disposer d'une large gamme de réseaux professionnels sur lesquels l'OGE peut s'appuyer.

Inconvénients

- Peut ne pas être politiquement sensible ;
- Ses actions peuvent ne pas être transparentes aux yeux des acteurs politiques ;
- Peut ne pas avoir de bons liens avec des parties prenantes très importantes ;
- Ses membres peuvent être considérés comme des traîtres aux idéaux de la société civile ;
- Les meilleurs experts peuvent ne pas être disposés à en faire partie ;
- Il peut être difficile de trouver des membres non partisans dans des environnements de transition.

4.3.3. Forces et contraintes des OGE combinés, formés d'experts et de représentants de partis

Certains cadres légaux spécifient que les membres de l'OGE doivent être en partie choisis parmi des technocrates indépendants (p. ex. juges, universitaires, représentants de la société civile, fonctionnaires de carrière) et en partie nommés par les partis politiques. Cela peut combiner les avantages des deux modèles, en produisant des organismes équilibrés bénéficiant de l'agrément des partis politiques et fonctionnant de façon transparente.

Avantages

- Peuvent réaliser l'équilibre entre considérations politiques et techniques ;
- Peuvent encourager la participation des membres experts ;
- Les membres experts peuvent faire contrepoids à des manœuvres partisans ;
- Transparence de l'OGE aux yeux des participants politiques et crédibilité professionnelle ;
- Compétences d'experts et apport politique à la disposition de l'OGE ;

- Liens avec des parties prenantes importantes et des personnages publics ;
- Ont à la fois une expérience politique et des capacités professionnelles de réseautage.

a) *Inconvénients*

- Les éléments politiques et les experts peuvent avoir des objectifs différents ;
- L'OGE peut être confronté à des fuites d'information liées à la concurrence entre ses composants ;
- Difficile à gérer si tous les éléments politiques et tous les experts sont représentés ;
- Peut manquer de crédibilité si certains partis sont exclus ;
- La prise de décision par consensus peut se révéler difficile ;
- Les experts de haut niveau peuvent ne pas vouloir travailler avec des éléments politiques.

4.3.4. *Membres d'OGE à plein temps ou à temps partiel?*

Un OGE doit-il fonctionner à plein temps ou à temps partiel? Cela dépend des circonstances électorales et administratives. Dans un OGE permanent, les charges de travail peuvent être élevées tout au long du cycle électoral, et exiger que les membres de l'OGE travaillent à plein temps de façon à être aisément disponibles pour des consultations et décisions rapides. L'option plein temps est indiquée dans une situation d'activités récurrentes : élections partielles régulières, éducation électorale, inscription continue des électeurs ou réformes électorales en série.

Dans un OGE temporaire, la charge de travail durant la période électorale peut être telle qu'il soit préférable d'avoir des membres à plein temps. La nomination de membres à plein temps peut aussi être appropriée lorsqu'il existe des doutes sur l'impartialité et les compétences du secrétariat de l'OGE.

L'avantage d'avoir des membres d'OGE à plein temps doit toujours être évalué par rapport au coût de leurs services, lorsque l'intervalle entre les élections peut être de plusieurs années. Il y a aussi un risque de

conflits entre les membres de longue date du secrétariat et les membres à plein temps de l'OGE, surtout lorsque les premiers commencent à percevoir la présence des membres à plein temps de l'OGE comme un élément perturbateur pour la mise en œuvre des politiques.

Conclusion

La présente analyse montre que, parmi les récentes tendances en gestion électorale, les OGE indépendants permanents constituent la forme préférée d'OGE dans la majorité des pays africains qui ont entrepris des réformes électorales au cours des dernières années. Des 54 pays soumis à la présente étude, 45 (soit 83,33 %) optent pour le modèle d'OGE autonome, 6 (soit 11,11 %) pour le modèle mixte et 3 (soit 5,56 %) exploitent le modèle gouvernemental.

Cette tendance se confirme lorsqu'on fait référence à une étude menée antérieurement par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sur 148 systèmes électoraux recensés en 1999 ; étude qui révèle que 79 (53,38%) constituaient une commission électorale indépendante, contre 29 (19,59%) où l'administration a toujours en charge l'organisation des élections et 40 (27,03%) qui adoptaient un système mixte - l'administration organise les élections, supervisées par une commission. Le continent africain s'est inscrit ainsi dans une dynamique mondiale de gestion électorale.

La création de commissions indépendantes de l'exécutif est une réponse au refus des partis politiques d'opposition et de la société civile de confier l'organisation des élections au gouvernement en place, compte tenu des griefs formulés contre l'administration jugée partisane et cherchant toujours à maintenir le pouvoir en place par des manœuvres frauduleuses.

La problématique des autorités administratives indépendantes est de pouvoir se concentrer sur leur mission tout en gardant une bonne articulation avec le gouvernement et les autres parties prenantes au processus électoral. Par exemple, un OGE de modèle indépendant qui comprend des représentants de partis politiques concurrents et un OGE de modèle indépendant qui comprend des universitaires neutres, ou d'autres personnes sans appartenance politique, relèvent tous deux du modèle indépendant, mais fonctionneront vraisemblablement de façons différentes.

De la même façon, un OGE de modèle gouvernemental, dont le ministère de tutelle contrôle des bureaux locaux de gestion électorale, se comportera sans doute différemment d'un OGE qui dépend de nombreuses autorités locales pour la mise en œuvre des activités électorales.

Il apparaît clairement que les OGE connaissent des défis communs, notamment ceux liés :

- A la limitation de l'indépendance par le fait que, peu importe le modèle ou type, tout OGE doit négocier avec les pouvoirs exécutif et législatif sur des questions telles que la législation électorale et les budgets ;
- A l'inscription des électeurs qui se butent souvent à une faible fiabilité du registre électoral dans le cas où il n'existe pas de registre d'état civil capable de générer des statistiques démographiques crédibles ;
- Au pouvoir sanctionner, les OGE étant incapables de faire respecter les règles en leur propre nom. En effet, les irrégularités électorales ne peuvent être rapportées qu'au système judiciaire. Il en est de même de la résolution des litiges électoraux qui nécessite de clarifier les différents rôles et le pouvoir des OGE et des tribunaux ;
- Au coût des élections et à la bonne gouvernance des finances publiques face aux ressources inadéquates. La question qui est posée à ce niveau est celle de savoir comment rationaliser les dépenses pour diminuer le coût des élections dans les pays où les ressources sont limitées ?

Chaque modèle d'OGE a certains attributs de base, mais aussi beaucoup de variantes de telle sorte que chaque structure a ses avantages et ses inconvénients qui ont besoin d'être évalués avec soin en fonction des conditions du pays. En effet, le comportement des OGE ne dépend pas simplement du modèle utilisé, mais également d'autres facteurs d'ordre électoral, social, culturel et politique. Parmi les autres facteurs d'influence figurent la volonté politique de laisser l'OGE agir de manière libre et impartiale, la gamme de pouvoirs et fonctions donnée à l'OGE, les critères d'embauche pour ses membres ou son personnel et la durée de leur mandat, la manière dont ses membres et/ou son personnel sont sélectionnés et nommés, le cadre de supervision et de responsabilité, le fait de savoir si l'OGE a une personnalité juridique et est donc capable d'intenter ou de se voir intenter un procès.

Peu importe le modèle utilisé, tous les OGE doivent suivre certains principes directeurs, notamment l'indépendance de décision et d'action, l'impartialité, l'intégrité, la transparence, l'efficacité, et l'orientation service. Ces principes sont souvent appliqués de manière plus complète avec un modèle indépendant.

A la lumière de la présente analyse, il est difficile de dégager des critères permettant d'identifier le profil d'un modèle d'OGE idéal d'autant plus que la définition d'un OGE dépend de plusieurs facteurs pendant que chaque type d'OGE doit répondre aux exigences, c'est-à-dire (i) aller jusqu'au bout de la démarche et (ii) répondre au contexte qui varie d'un pays à un autre. Parmi ces facteurs, il y a lieu de citer (i) l'histoire spécifique de chaque Etat, (ii) la nature de l'administration d'Etat en ce qui concerne le champ de compétences de l'OGE, (iii) le cadre légal qui traduit le statut et les prérogatives de l'OGE dans le système politique et (iv) l'intensité du rapport des forces politiques.

Tenant compte de ces éléments, la confrontation des différentes expériences montre dans la plupart des cas que chaque pays peut apprendre de l'autre. L'OGE dont l'exemple est à suivre est celui qui réunit le maximum d'avantages. C'est par exemple le cas d'un OGE dont la désignation des membres est orientée vers la diversification des autorités de nomination contrairement à une nomination limitée au seul Président de la République. En ce qui concerne le profil des membres, l'option doit être la définition du profil intellectuel et professionnel des membres dont la durée des fonctions tient à la permanence de l'organe pour assurer l'efficacité et la continuité du travail. Les meilleures performances sont enregistrées en général dans les pays où les OGE ont des prérogatives qui s'étendent sur la totalité des processus électoraux. Concernant le régime financier, la meilleure solution consiste à faire inscrire le budget de l'OGE dans la loi de finances de l'année au même titre que celui des autres pouvoirs publics.

La dévolution du pouvoir ne saurait dépendre en fait de la "bonne volonté" des structures, qui organisent ces élections, gouvernementale, indépendante ou mixte, mais de la volonté politique réelle d'organiser ou pas des élections honnêtes et crédibles. Les OGE qui existent aujourd'hui dans divers pays africains s'efforcent de répondre à cette attente des peuples et de la classe politique avec des niveaux de réussite très variés.

Dans ce cas, la désignation des membres des OGE obéit à deux critères : politique et de compétence. Le critère politique souligne la représentativité des partis politiques, soit individuellement, soit groupés en mouvance présidentielle et opposition. Dans les OGE ayant une grande taille, l'on accorde généralement un tiers (1/3) des sièges au Pouvoir ou à la mouvance présidentielle, un tiers (1/3) à l'opposition parlementaire et un tiers (1/3) à la société civile - les formations politiques disposant ainsi des 2/3 de l'OGE.

Le second critère, celui de la compétence, est moins prisé en Afrique. Toutefois, en Afrique du Sud, les cinq commissaires sont exclusivement désignés pour leur compétence et leur moralité. Aucune formation politique (à titre individuel ou relevant soit du pouvoir soit de l'opposition), aucune institution de l'Etat n'est représentée au sein de la Commission qui est essentiellement composée de personnalités indépendantes.

Avec l'avènement de la CENI, la République Démocratique du Congo a raté l'occasion de s'inscrire dans cette tradition, parce que la Majorité et l'Opposition chargées de la désignation ont choisi délibérément de violer la loi au lendemain de sa promulgation. En effet, selon la Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante, la CENI est un organisme de droit public, permanent, neutre et doté de la personnalité juridique, chargé de l'organisation et de la régularité de tout processus électoral et référendaire, jouissant d'une autonomie administrative et financière et disposant d'un budget propre sous forme de dotation (Articles 2-6). Jouissant, dans l'exercice de sa mission, de l'indépendance d'action par rapport aux autres institutions, tout en bénéficiant de leur collaboration, elle est chargée d'organiser, en toute indépendance, neutralité et impartialité, des scrutins libres, démocratiques et transparents (Articles 7-9). Pour que cette mission soit bien réalisée, la Loi dispose que la Majorité et l'Opposition, chargées de la désignation des membres de la CENI en tenant compte de la représentation nationale dont celle du genre, doivent les choisir parmi les personnalités indépendantes reconnues pour leur compétence, intégrité morale, probité et honnêteté intellectuelle; ce qui justifie la procédure d'entérinement par l'Assemblée nationale de vérifier si les critères de désignation ont été réellement respectés (Articles 10-12). Mais la Majorité et l'Opposition ont abusé de leur pouvoir de désignation pour choisir des personnalités partisans en lieu et place des

personnalités indépendantes. Aujourd'hui, au lieu d'accuser la Loi, elles sont devant leur responsabilité historique de répondre chacune à cette question : d'après vous, quelles sont les quatre personnalités (Majorité) et les trois autres personnalités (Opposition) indépendantes, qui méritent d'être membres de la Commission Electorale Nationale Indépendante en République Démocratique du Congo ?

Notons en fin de compte que la CENI de la R.D. Congo est théoriquement dotée du pouvoir le plus large qui soit dans l'organisation des élections. En vertu de l'article 9 de Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante, elle exerce les attributions ci-après :

- Organiser et gérer les opérations pré-électorales, électorales et référendaires notamment l'identification et l'enrôlement des électeurs, l'établissement et la publication des listes électorales, le vote, le dépouillement, la centralisation et l'annonce des résultats provisoires ;
- Transmettre les résultats provisoires à la Juridiction compétente pour proclamer les résultats définitifs.

BIBLIOGRAPHIE

1. ACE Project, Acquérir et gérer le savoir électoral, « Administration électorale », voir <http://aceproject.org/ace-fr>.
2. *Charte Africaine des Droits de l'Homme et de Peuples*. Adoptée par la dix-huitième Conférence des Chefs d'état et de Gouvernement, juin 1981 à Nairobi, Kenya.
3. *Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance*. Adoptée par la huitième session ordinaire de la Conférence tenue le 30 juin 2007 à Addis Abeba, Ethiopie
4. CHRIS, M.A. K., L'INEC et la gestion des élections : les leçons à tirer du Nigeria, octobre 2008.
5. www.afrimap.org/english/images/paper/Kwaja-INEC-Nigeria-FR.pdf
6. Colloque *sur les élections en Afrique : Meilleures pratiques et collaboration transectorielle*, Accra, Ghana, 11-14 novembre 2009. Rapport final, 45 p.
7. DIARRA, Abdoulaye, Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire. Cas du Mali, du Sénégal et du Bénin, voir <http://www.afrology.com/pol/pdf/autorite.pdf>
8. ELKIT, Jorgen et REYBOLDS, Andrew, The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies *Commonwealth and Comparative Politics*, 40 (2), 2002, p 86-119.
9. GUIE (H.K.), Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest, *Débats. Courrier d'Afrique de l'Ouest*, n° 11, janvier 2004.
10. FALL, I. M., HOUNKPE, M., JINADU A. L., KAMBALE, P., *Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest. Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Afrimap & Open Society Foundations, 2011.
11. SOUNA, Issaka, « Les structures de gestion des opérations électorales : les étapes techniques du scrutin. Le cas du Niger » voir <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.338.pdf>
12. RAFAEL, L.-P., *Electoral management bodies as institutions of governance. Programme des Nations Unies pour le Développement*, New York, 2000.
13. SOW, Mamadou, « La CENA et la transparence du processus électoral au Sénégal ». Mémoire de Maîtrise, Université Cheik Anta Diop, 2009.
14. FRERE, Marie-Soleil, *Elections et médias en Afrique Centrale. Voie des urnes, voix de la paix*. Paris, Karthala, 2010.

15. HOUNKPE, M., FALL, I.M., Les commissions électorales en Afrique de l'ouest. Analyse comparée, 2^{ème} Edition, Friedrich Ebert Stiftung, 2011.
16. MBODJ, El Hadj, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? » voir http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Faut_il_avoir_peur_de_l_independance_des_institutions_en_afrique.pdf.
17. SHAHEEN M. et SCHEDLERA., "The comparative study of electoral governance – Introduction", International Political Science Review, 23 (1) 2002, p 5 – 27.
18. Pastor ROBERT, P. A., "The role of Electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research". Democratization, 6 (4) 1999, p. 1–27.
19. LEHINGUE P., *Le vote. Approches sociologiques de l'institution et des comportements électoraux*, Paris, La découverte, 2011.
20. POKAM, H.P., « Les commissions électorales en Afrique subsaharienne. Analyse de leurs enjeux et leurs usages au cours du processus d'intervention de la neutralité électorale ». Voir <http://www.cean.sciencespobordeaux.fr/Pokam.pdf>.
21. Electoral Commission Forum & Electoral Institute of Southern Africa, *Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC*. Tels qu'adoptés le 06 novembre 2003 au Centre de Conférence de l'Hôtel Kopanong Benoni, Johannesburg, 2004.
22. SIDY, A., « Gestion des élections en Afrique de l'Ouest : le Sénégal, une vitrine craquelée », dans *WalFadiri*, 23 mai 2011.
23. DELOYE, Y. et IHL ? O., *L'acte de vote*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

Position des Evêques Congolais par rapport à la situation juridique et politique du Pays

Par

Professeur Toussaint KWAMBAMBA BALA*

L'objet de la doctrine sociale de l'Eglise est essentiellement le même que celui qui constitue sa raison d'être : l'homme, appelé au salut et, en tant que tel, confié par le Christ aux soins et à la responsabilité de l'Eglise². C'est au nom de la paix que l'Episcopat congolais ne cesse d'inviter les dirigeants congolais à la justice et à l'amour de la vérité pour un avenir meilleur de la nation³ et le Pape Benoît XVI rappelle aux chrétiens africains que « l'Eglise a une mission de vérité à remplir, une mission impérative, c'est un service rendu à la vérité qui libère »⁴.

Le Pape Jean Paul II, dans son allocution du 5 octobre 1995 à l'Assemblée Générale des Nations Unies, à l'occasion du 50^{ème} anniversaire de cette Organisation, a eu à s'exprimer en ces termes aux représentants des différents peuples : « l'heure est venue d'une espérance nouvelle qui nous demande de lever l'hypothèque paralysante du cynisme pour l'avenir de la politique et de la vie de l'homme ». Cette conviction, « spes contra spem », qui a toujours habité le Saint-Père, est celle qui inspire l'action de l'Eglise, et en particulier l'activité internationale de l'Eglise à travers le monde.

* Docteur en Droit civil, Professeur Associé à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de l'Université Catholique du Congo, Enseignant Vacataire à l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) des Etats membres de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) et Avocat au Barreau de Kinshasa/Matete.

² CONSEIL PONTIFICAL JUSTICE ET PAIX, *Compendium de la doctrine sociale de l'Eglise*, n° 81, Paris, Cerf, 2005, p. 44.

³ Conférence Episcopale Nationale du Congo, « CENCO », *Le peuple congolais a faim et soif de justice et de paix*, 2012, n°9.

⁴ Benoît XVI, *Africae munus*, n°22.

L'Eglise universelle a toujours rappelé que le rôle mobilisateur de l'espérance apparaît manifestement dans le dialogue et l'engagement des évêques avec les différents gouvernements dans le monde. Il ne fait aucun doute que la personne humaine est au centre des interventions de l'Eglise dans les différents domaines de la vie. C'est au nom de la dignité de la personne humaine qu'on doit respecter la liberté religieuse, considérée comme fondement et la raison d'être de toutes les autres libertés ; qui constitue le critère d'inspiration et d'orientation dans les initiatives en faveur du développement ; qu'on peut s'engager pour la paix durable car tout être humain inspire à la paix et à la sécurité et donc ce qui blesse cette dignité met la paix en danger. C'est à cause du caractère sacré de la vie humaine qu'il faut respecter le droit de l'enfant à naître ; ce droit fait partie des prérogatives inaliénables de la personne humaine.

Le Bienheureux Jean Paul II, évêque et berger du peuple inspire encore l'Episcopat congolais, car il n'a pas hésité à plus d'une fois de dire ci-haut que c'est la mission de l'Eglise d'être une voix qui s'emploie à soutenir la dignité de l'homme car « par sa présence elle cherche à défendre la structure même des droits humains, y compris le droit fondamental à la liberté religieuse, à promouvoir une conscience toujours plus grande des obligations morales et éthiques de ceux qui exercent un pouvoir politique, social et économique, et à rappeler à la communauté internationale les besoins et les souffrances des faibles et des sans-défense », tel a été son message lors de la cérémonie d'échanges des vœux avec les Membres du Corps Diplomatique, accrédités auprès du Saint-Siège en date du 9 janvier 1995 ⁵.

1. Le fondement de la mission des Evêques

L'Eglise a le droit et le devoir d'éducation en raison de sa mission d'aider les hommes à parvenir à la plénitude de la vie chrétienne et les Evêques à la suite du Souverain Pontife, ont le devoir d'enseigner et d'annoncer la bonne nouvelle à tous conformément à la parole de Dieu, aux dispositions du Code de droit canonique, spécialement à ses articles 756, 760, 763, 794 et suivants⁶.

⁵ André DUPUY, *une parole qui compte: le Saint- Siège au cœur de la diplomatie multilatérale*, New-York, Ed. The Path to Peace Foundation, 2003, p. 6-8.

⁶ MATENKADI Finifini, *Code de droit canonique*, Kinshasa, Ed. Médiaspaul, 2002, p.53-55

Le Décret « CRISTUS DOMINUS » du 28 octobre 1965 sur la Charge pastorale des Evêques dans l'Eglise, comme le Christ Seigneur, Fils du DIEU vivant est venu pour sauver son peuple du péché (Matthieu 1,21), il les sanctifia, en leur donnant le Saint- Esprit, pour qu'eux aussi glorifient le Père sur la terre et fassent que les homes soient sauvés " en vue de l'édification de l'Eglise, corps du Christ" (Ephésiens 4,12). Chaque Evêque, à qui a été confié le soin d'une église particulière, pait ses brebis au nom du Seigneur, sous l'autorité du Souverain Pontife à titre de Pasteur propre, ordinaire et immédiat, exerçant à leur égard la charge d'enseigner, de sanctifier et de gouverner.

Le Décret insiste à ce que les Evêques s'appliquent à leur charge apostolique comme des témoins du Christ devant tous les hommes, non seulement prenant soin de ceux qui suivent déjà le Prince des pasteurs, mais se consacrant aussi de tout cœur à ceux qui dévièrent en quelque manière du chemin de la vérité ou qui ignorent l'Evangile et la miséricorde du Christ. Ainsi, agiront-ils jusqu'au moment où tous enfin marcheront « en toute bonté, justice et vérité » (Ephésiens 5,9) ⁷.

Certes, du seul fait qu'ils s'appliquent au soin spirituel de leur troupeau, les Evêques travaillent aussi au progrès et au bonheur social et civil. C'est ainsi qu'ils concourent à ce dessein avec les autorités publiques en exerçant leur propre activité, au titre de leur charge et comme il convient à des évêques qu'ils recommandent l'obéissance aux lois justes et le respect à l'égard des pouvoirs légitimement établis.⁸

L'Eglise a été confrontée à diverses conceptions de l'autorité, en ayant toujours soin d'en défendre et d'en proposer un modèle fondé sur la nature sociale des personnes : « Puisque Dieu a doté de sociabilité la créature humaine, mais puisque « nulle société n'a de consistance sans un chef dont l'action efficace et unifiante mobilise tous les membres au service des buts communs, toute communauté humaine a besoin d'une autorité qui la régit. Celle-ci, tout comme la société, a donc pour auteur la nature et du même coup DIEU Lui-même ». L'autorité politique est par conséquent nécessaire en raison des tâches qui lui sont attribuées et cela doit être un élément positif et irréprochable de la communauté humaine. L'autorité politique doit donc garantir selon la doctrine sociale de l'Eglise, la vie ordonnée et droite de la communauté,

⁷ CONCILE VATICAN II, Paris, Ed. Centurion, 1968, p. 351-359.

⁸ Idem. , p. 367.

sans se substituer à la libre activité des individus et des groupes, mais en la disciplinant et en l'orientant, dans le respect et la tutelle de l'indépendance des sujets individuels et sociaux, vers la réalisation du bien commun. Pour ce, l'autorité politique est perçue selon l'Eglise universelle comme l'instrument de coordination et de direction à travers lequel les individus et les corps intermédiaires doivent s'orienter vers un ordre dont les relations, les institutions et les procédures soient au service de la croissance humaine intégrale car il doit toujours œuvrer pour l'intérêt supérieur du peuple qui est le sujet même de l'autorité politique, considéré dans sa totalité comme détenteur de la souveraineté⁹.

Les Evêques de la République Démocratique du Congo forment un regroupement qui est dénommé la Conférence Episcopale Nationale du Congo, CENCO en sigle érigée par le Saint Siège conformément au Décret « CRISTUS DOMINUS » précité, du Code de droit canon et selon les normes statutaires de la CENCO. La Conférence épiscopale est l'Assemblée dans laquelle les Evêques Catholiques du pays exerçant conjointement leur charge pastorale en vue de promouvoir par des formes et méthodes d'apostolat convenablement adaptées aux circonstances présentes. Ce bien que l'Eglise offre aux hommes, est le dessein du salut de DIEU, la libération intégrale du monde, appelé à constituer dans le Christ.¹⁰

2. L'apport de l'Eglise catholique dans l'évolution du pays

L'histoire de l'église catholique au Congo est très riche, comportant des épisodes variés d'accords et des désaccords entre ses fils avec le pouvoir temporel. Il est difficile de décrire dans un article son apport qui est non négligeable pour le salut des âmes et le bien être des Congolais depuis l'arrivée des premiers missionnaires jusqu'à la dernière déclaration des Evêques de janvier 2012. Pour bien comprendre et connaître la position et l'apport de l'Eglise dans le pays, chacun de nous peut recourir aux différents documents de la CENCO, rassemblés par le Père Léon de Saint Moulin, Mgr Jovite Mapwar et autres¹¹.

⁹ CONSEIL PONTIFICAL JUSTICE ET PAIX, *Compendium de la doctrine sociale de l'Eglise*, n° 393-395, Paris, Cerf, 2005, p. 221-222.

¹⁰ Conférence Episcopale Nationale du Congo, *Annuaire de l'Eglise Catholique de la RDC 2009-2010*.

¹¹ - Léon de SAINT MOULIN, *L'Eglise catholique au Zaïre: un siècle de croissance 1880-1980*, Kinshasa, Ed. SGE, 1981.

Le Pape Benoît XVI dans l'exhortation post synodale « *Africae munus* », considère l'engagement de l'Afrique pour le Seigneur comme un trésor précieux, en ce début de troisième millénaire que tous les fidèles catholiques doivent approfondir dans leur vocation chrétienne et invite les fils et filles du continent à vivre au nom de Jésus, la réconciliation entre eux et promouvoir pour tous la paix et la justice dans la vérité. Cette exhortation post synodale, destinée à l'Eglise d'Afrique, le Pape dans le chapitre II de la première partie énumère 4 chantiers pour la réconciliation, la justice et la paix à savoir :

- L'attention à la personne humaine ;
- Vivre ensemble ;
- La vision africaine de la vie et ;
- Le dialogue et la communion entre les croyants¹².

Ce document enrichissant pour les pasteurs d'Afrique mérite d'être connu par tous les chrétiens catholiques africains pour savoir leur rôle et engagement au service de leurs Nations. C'est ainsi que Mgr Sébastien MUYENGO dans une conférence de presse qu'il a animée sous le thème « Mgr Christophe MUNZHIRWA, la sentinelle des Grands lacs » à l'occasion du 10^{ème} anniversaire de la disparition de ce Prélat où il a rendu hommage à ce Jésuite, Archevêque de Bukavu à l'Est du pays, humble berger et défenseur des opprimés, tué le 29 octobre 1996 à l'entrée des troupes de l' Alliance des Forces Démocratiques du Congo conduit par Laurent Désiré KABILA avec le soutien des rwandais, ougandais, burundais et autres qui ont renversé le régime de MOBUTU avec la prise de la Ville de Kinshasa, le 17 mai 1997. Mgr MUYENGO avait donné les quatre traits essentiels du profil pour immortaliser celui qui était communément appelés par ses siens, Mzee MUNZHIRWA(sa mémoire continue encore à susciter et à soutenir l'espérance de tous ceux qui croient et luttent pour la paix et la stabilité de la région des grands lacs et pour un Congo fort, uni et prospère)¹³, de l'image d'un

- Faustin – Jovite MAPWAR Bashuth, *Le discours socio-politique des Evêques de la Conférence Episcopale Nationale du Congo*, Kinshasa, FCK, 2008, Tomes 1 et 2.

- Jean Paul II, *exhortation apostolique post synodale "Ecclesia in Africa" du 14 septembre 1995 sur l'Eglise en Afrique et sa mission évangélisatrice vers l'an 2000*.

- Benoît XVI, *Africae Munus* " sur l'engagement de l'Afrique du 19 novembre 2011.

¹² Benoît XVI, *Africae munus*, Paris, Bayard Cerf Fleurus, 2011, p. 1et ss.

¹³ Tonino FALAGUATA Nyabenda, *Mgr Christophe Munzihirwa : Evêque et martyr du Congo*, Kinshasa, Afriquespoir, 2010, p.11.

authentique Évêque africain tel que prescrit par le Cardinal MALULA à savoir :

- Etre un vrai compatriote reconverti à l'Afrique ;
- Etre la voix des sans voix ;
- Etre un véritable père commun à tous et
- Avoir un sens aigu de ses responsabilités.

Ces quatre traits n'ont rien de contraire à l'enseignement de l'Eglise et constituent encore aujourd'hui les exigences voulues pour un Evêque qui ne doit pas vivre en dehors de son peuple et doit avoir la sensibilité sur la situation politique du pays comme l'avait prononcé , Le Cardinal Joseph MALULA, le jour de son ordination épiscopale, le 22 septembre 1959. Dans son discours programme, il recommande de s'engager à travailler pour « UNE EGLISE CONGOLAISE DANS UN ETAT CONGOLAIS »¹⁴, comme le rapporte bien le Père Léon de Saint Moulin. De même le Cardinal Carlo Maria MARTINI soulignait souvent lorsqu'il était encore Archevêque de Milan et Président des Conférences Episcopales de l'Europe dans ses différents discours à ce que l' Evêque ne doit pas rester cloisonner dans ses bureaux comme un administratif mais il doit être proche de sa population.

Se fondant sur la demande récente du Pape Benoît XVI sur l'engagement de l'Afrique et de l'enseignement de l'Eglise qui responsabilisent les évêques et tous les chrétiens catholiques à œuvrer pour le règne de DIEU parmi les hommes, d'être interpellés, attentifs et agir pour le bien spirituel et physique de leurs semblables car les 10 commandements se résument en 2 à savoir : L'AMOUR DE DIEU et L'AMOUR DU PROCHAIN . Epris de compassion et surtout de sa mission de pasteur des brebis, l'Episcopat congolais avait réagit dans le passé et continue à réagir encore face à la situation juridique et politique du pays.

¹⁴ - Mgr Sébastien MUYENGO, est Évêque Auxiliaire de Kinshasa, nommé le 31 janvier 2012 et qui venait d'être consacré par Son Eminence le Cardinal Laurent MONSENGWO, Archevêque de Kinshasa. Le nouveau Prélat est bien connu par sa riche publication dans les différents domaines de la vie sociale et ecclésiale.

- Sébastien MUYENGO Mulombe, *Mgr Christophe Munzihirwa la sentinelle des grands lacs*, Kinshasa, Afriquepoir, 2011, p.7.

- Léon de Saint MOULIN, *Œuvres complètes du Cardinal Malula*, volume 7, Kinshasa, Saint Paul, 1997.

3. Les leçons à tirer dans la dernière déclaration des évêques

Du 09 au 11 janvier 2012 les évêques de la RDC se sont réunis en Assemblée plénière extraordinaire pour analyser le rapport d'observation électorale menée par l'Eglise et faire un état de lieu sur la situation générale du pays après la publication des résultats des élections présidentielles qui ont fait couler beaucoup d'encre pour tirer des leçons pour l'avenir de la Nation. A la fin de cette session, ils ont signé une déclaration destinée à tout le peuple congolais, intitulé : « Le peuple congolais a faim et soif de justice et de paix ».

Le trait caractéristique de ce message de l'Episcopat à la différence des autres discours sectoriels tenus tant par les gens de la majorité présidentielle qui revendiquent la victoire de leur leader Joseph Kabila Kabange, proclamé vainqueur par la Commission Electorale Indépendante et validé par la Cour Suprême de justice que ceux de l'opposition incarnée par Etienne Tshisekedi Wa Mulumba qui revendiquent la vraie victoire de leur leader comme le Président élu du peuple dans le sens où il aborde la crise dans toutes ses dimensions internes et externes tout en restant neutre.

- Nul ne pourra ignorer le climat d'incertitude, d'angoisse, de désolation, de peur, de vengeance, de haine, d'inquiétude qui a régné au Congo avant les élections et surtout à la veille tant des élections que de sa publication suite aux représailles, enlèvements, l'intolérance des uns que des autres et du dispositif sécuritaire et militaire mis en place par les autorités en place pour éviter tout désordre. Conscient de cet état, les Evêques commencent leur message en demandant à DIEU de bénir et de garder tout le peuple congolais du mal en se référant à la formule de bénédiction que le Yahvé avait recommandé à Moïse pour qu'il répète à Aaron et à ses fils comment ils béniront les enfants d'Israël et que l'Eglise fait sienne chaque premier jour de l'an à la solennité de la vierge Marie :

« Que Yahvé te bénisse et te garde

Que Yahvé fasse briller sur toi son visage, qu'il te prenne en grâce !

Que Yahvé tourne vers toi son visage et te donne la paix ! »
(Nombres 6, 24- 269)¹⁵.

- Il est vrai que l'élection du 28 novembre 2011 était perçue par tous les Congolais tant de l'étranger que ceux résidants au pays comme une porte à la nouvelle démocratie qui inaugure l'ère nouvelle de la transparence, de la justice et de paix pour un avenir meilleur. Déjà la veille, les intercalations ou les combats entre les différents partisans des partis de l'opposition et de la majorité ont constitué un signal négatif pour les élections car les principaux candidats n'ont pas eu à prononcer leurs discours dans la Ville de Kinshasa, pour risque de craindre le pire.
- Comme acquis du processus électoral, la CENCO a souligné que le processus électoral a été émaillé des fraudes et irrégularités ; l'Episcopat congolais a salué la détermination du peuple congolais qui a fait preuve de maturité et de civisme en se rendant massivement aux urnes parfois sous la grande pluie comme à Kinshasa et cela démontre combien, ce peuple veut mettre fin aux modes autoritaires et dictatoriaux d'exercice du pouvoir afin de désigner souverainement ses représentants. Ceci démontre que les Congolais peuvent réussir la construction de leur pays s'ils mettent les moyens nécessaires et la bonne volonté pour le bien commun.
- Bien que les élections ont été organisées sur toute l'étendue du territoire national, elles étaient entachées de bien des fraudes, décriées par le Cardinal Laurent Monsengwo, Archevêque Métropolitain de Kinshasa, la Fondation Carter, la Mission d'Observation de l'Union Européenne au Congo et autres institutions. Alors, les Évêques se référant à leur propre message du 25 février 2011, intitulé « Que devons-nous faire ? (Actes 2,37), avaient déjà proposé que les élections se déroulent dans la transparence, la vérité et la paix afin que la R.D.C. soit inscrite dans le registre des nations respectables et dignes de la planète.

¹⁵ Saint François d'Assise aimait bien reprendre cette bénédiction de Moïse et que la Communauté de Sant'Egidio à la fin de ces prières. C'est très profond cette bénédiction, surtout lorsqu'on utilise la version italienne « *ti benedica il Signore...* », qui devient un message d'espoir car on dira littéralement « (toi) sois béni par Dieu... ». C'est cette parole d'espérance que le peuple avait besoin au milieu d'angoisse, d'incertitude et des ténèbres qui commençaient à envelopper l'avenir de la nation car l'intime conviction de la foi en DIEU et la confiance en l'homme créé à son image qui a poussé les Pasteurs congolais à réaliser que cette peur peut être dépassée moyennant un changement de cœur, de mentalité et de pratiques. Il faut l'amour du pays, la volonté de renoncer à des intérêts égoïstes pour rechercher, dans le dialogue, les voies pour bâtir la paix en RD Congo.

- Dans la Mise au point de son Secrétariat général du 8 décembre 2011, la CENCO a eu à relever non seulement les points positifs du processus électoral que nous avons mentionnés ci-haut mais aussi les irrégularités et faiblesses inquiétantes qui ont été reprises par la Déclaration du Cardinal Archevêque de Kinshasa en date du 12 décembre 2011 et qui a constaté que les élections du 28 novembre 2011 en RDC et surtout les résultats proclamés par le Président de la Commission Electorale Nationale et Indépendante, la CENI en sigle ne reflétaient pas la vérité et la justice car l'on a noté selon le rapport final de la mission d'observation de la CENCO et de l'Union Européenne que le processus électoral s'est déroulé, à beaucoup d'endroits, dans un climat chaotique. L'on a noté plusieurs défaillances, des cas de tricheries avérées et vraisemblablement planifiées, de nombreux incidents malheureux entraînant la mort d'homme, des cafouillages, et , à certains endroits, un climat de terreur entretenu et exploité à dessein pour bourrer les urnes surtout au niveau de la compilation des résultats des élections législatives qui est inacceptable et fait la honte du pays au niveau de tous les centres de compilations à travers le pays et surtout à la Foire internationale de Kinshasa, Fikin en sigle pour la ville- Province de Kinshasa.
- Les Evêques ont interpellé le staff dirigeant de la CENI de reconnaître les graves irrégularités qui ont entaché les élections de novembre 2011 et d'en tirer les conséquences qui s'imposent. Eu égard à ce qui a été soulevé, les Evêques ont estimé que le processus électoral a été entaché de graves irrégularités qui ont mis en cause la crédibilité de tous les résultats tant présidentiels que législatifs : Donc la CENI devait avoir le courage et l'honnêteté de tirer les conséquences qui s'imposent car par le seul fait d'y reconnaître est un acte de bravoure et preuve de grandeur . Mais si l'on prend le risque de continuer à gouverner le pays par défi, les tensions intérieures plus au moins maîtrisées à court terme culmineraient, tôt ou tard, dans une crise grave et difficile à dénouer. Il est donc indiqué que dans une démarche inclusive, l'on privilégie la voie du dialogue pour l'intérêt supérieur de la nation congolaise. C'est l'heure du courage de la vérité car l'on ne construit pas un Etat de droit dans une culture de tricherie, de mensonge et de terreur, de militarisation et d'atteinte flagrante à la liberté d'expression.

- Fidèle à sa mission prophétique de guetteurs du peuple de DIEU (cf. Ezéchiel 3, 17), les Évêques ont dégagé plusieurs défis à relever pour l'avenir en vue de l'avènement d'un Etat de droit et pour ce , l'Eglise se veut être au milieu du village sans défendre un parti ou un groupe quelconque. L'Episcopat congolais a fait siennes, les paroles du Pape Benoit XVI qui recommande à ce que bien que l'Eglise ne peut pas se substituer à l'Etat , cependant il ne doit pas oublier à défendre la justice¹⁶ conformément à Isaïe 21,11 car elle a pour mission aussi d'apporter l'espérance au peuple de DIEU pour une ère nouvelle à l'horizon car le Souverain Pontife appelle aussi les chrétiens à être sensibles à l'appel et à la souffrance de leurs semblables pour ne pas être complices par le silence de la souffrance des autres qui sont l'œuvre de certains gouvernements par leur égoïsme (intérêts personnels), prennent en otage leurs peuples et cautionnent leur avenir ¹⁷. Par bien commun, nous pouvons adopter la définition donnée par la déclaration de la Commission Sociale de l'Episcopat français , intitulée « réhabiliter la politique », n° 1 de 1999 dont elle le considère comme « l'ensemble des conditions de vie sociale qui permettent aux hommes, aux familles et aux groupements de s'accomplir plus complètement et plus facilement »¹⁸.
- Un trait important des messages des évêques durant la crise pré et postélectorale qui se démarque de tous les autres messages des acteurs tant étatiques que non étatiques, internes ou internationaux, réside au fait qu'ils touchent les principaux problèmes de la vie des congolais, vivant au pays qu'à l' étranger. A ce sujet, faisant des recommandations :
- Au peuple congolais tout entier de ne pas céder au pessimisme, au désespoir, à la violence, au tribalisme, à la xénophobie mais de s'unir autour des valeurs chrétiennes et démocratiques de justice et de vérité pour veiller toujours à la légalité ;
- Aux acteurs politiques d'élever le débat politique en mettant fin à des injures et des mensonges et en se souciant de l'éducation civique de la population et de son bien- être ;

¹⁶ Benoît XVI, *Deus Caritas Est*, n° 28.

¹⁷ Benoît XVI, *Africae munus*, n° 30.

¹⁸ P. Louis KOUÉVI, *Les mots de notre engagement*, Kinshasa, Afriquespoir, 2001, p.12.

- A l'équipe de la CENI d'avoir le courage de se remettre en question, sinon de démissionner ; au Parlement de revoir de toute urgence la composition de la CENI qui ne jouit plus de la confiance populaire et d'y intégrer la représentation de la vraie société civile indépendante ; au Gouvernement de tirer des leçons de cette débâcle électorale, d'arrêter de puiser dans le trésor public l'argent pour servir à leurs fins propres et de prendre conscience du désir du peuple au changement ;
- A la Police Nationale Congolaise, aux Forces Armées et de Sécurité, de faire preuve de professionnalisme, de protéger la population et surtout d'obéir qu'aux ordres justes car la Constitution de la République de 2006 dispose que « nul n'est censé obéir à un ordre injuste ». L'Épiscopat a voulu aussi interpeller ces hommes en uniforme car tout le monde est conscient du grand rôle, souvent néfaste, que l'armée joue dans beaucoup des pays africains, les récents coups d'Etat en Guinée- Bissau et au Mali en sont des exemples car elle bloque parfois le processus démocratique dans son ensemble¹⁹, d'où il y a la nécessité d'appeler ces Congolais à rester fidèles à leur mission qui consiste à la défense et à la protection des Congolais et de leurs biens ainsi que de l'intégrité du territoire national en restant apolitique ;
- A la cour Suprême de Justice de dire toujours le droit en conscience et en toute indépendance qui doit converger vers la liberté et l'autonomie des citoyens pour une société démocratique²⁰. Cette indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif doit être fondée car cela va de la crédibilité du peuple au pouvoir judiciaire²¹ ;
- Aux Congolais de la diaspora, les Evêques ont reconnu le fait réel qu'ils partagent avec tous leurs frères et sœurs restés au pays, le souci pour un Congo nouveau, et ils ont reconnu aussi les sacrifices qu'ils endurent pour venir en aide à leurs parents vivants au Congo, ils leurs ont recommandé de ne pas recourir à la violence et de

¹⁹ Flory KAYEMBE, *Armée et démocratie*, Kinshasa, Epiphanie, 1996, p.3.

²⁰ MULUMBA Katchy, *L'Indépendance et l'assainissement de la magistrature congolaise*, in *Afrique et Développement*, n° 14, 2003, p. 97.

²¹ Victor MOBULA Meta Lidoga, Recommandations générales du XIIème séminaire scientifique de la Faculté des Sciences et techniques de Développement des Facultés Catholiques de Kinshasa sur les défis de la nouvelle République Démocratique du Congo, in *Afrique et Développement*, n° 14, 2003, p.389-390.

trouver les voies pacifiques pour apporter leur contribution à la construction d'un Etat de droit au Congo en répondant à la violence par l'amour à l'exemple du Christ (Matthieu 5,43-44)²². Car les croyants doivent radicalement renoncer à la violence et briller dans notre monde comme des témoins de la réconciliation, de la justice et de la paix²³.

- A la communauté internationale, de privilégier l'intérêt du peuple congolais, de ne pas être complaisante, d'appuyer le peuple congolais dans sa recherche de la justice et de la paix et de le respecter dans son auto- détermination, un principe sacro-saint de l'Organisation des Nations Unies²⁴.

²² Nul ne peut ignorer l'apport des Congolais vivants à l'étranger sur la vie nationale, lorsqu'on constate chaque jour les fonds qu'ils envoient avec les agences comme Western-Union, Money Gram, Travelex, etc... pour soulager leurs parents avec western- union, money gram, etc., les fonds qui apportent une part non négligeable dans l'économie nationale avec les devises entrant. Ils sont parfois comme esclaves en Occident, travaillent dur avec abnégation , s'oubliant parfois leurs besoins primaires pour penser chaque jour ou à la fin du mois à la souffrance de leurs parents qui vivent dans la misère. Depuis le temps du Maréchal Mobutu jusqu'aujourd'hui, beaucoup d'entre eux, ne partagent pas avec les autorités en place au pays, la mauvaise gestion de la chose publique qui fait des Congolais un peuple pauvre malgré les richesses nationales que regorge son sol qui sont mal distribuées ou accaparées par une minorité dirigeante. Ces Congolais de l'étranger, dont certains sont appelés maintenant les combattants ont eu à attaquer ces dernières années certains acteurs politiques congolais se trouvant ou vivant à l'étranger et considérés comme complices ou à la base du malheur du peuple. En réalité, ils aspirent au changement de mentalité par la mise en place d'un régime démocratique au Congo. Vu l'escalade des violences, les Evêques, ont appelé leurs frères et sœurs de l'étranger à chercher à trouver la solution aux problèmes congolais par des voies légales et pacifiques conformément au droit interne et international.

²³ Message du Pape Jean Paul II à Son Exc. Mgr François – Xavier Van THUAN , à l'époque Président du Conseil Pontifical Justice et Paix à l'occasion de la rencontre sur la paix entre les églises d'Afrique et d'Amérique latine, tenue à Maputo au Mozambique du 22 au 28 août 2000 (cf. CONSEIL Pontifical Justice et Paix et Caritas Internationalis, *la paix fruit de la réconciliation*, Kinshasa, Paulines, 2002, p. 17.

²⁴ Nous avons tiré ces leçons des Evêques congolais à partir des recommandations contenues dans leur message du 11 janvier 2012 .

Conclusion

Les leçons que les Congolais doivent tirer des interventions de l'Episcopat face à la situation juridique et politique du pays, constituent une interpellation pour les gouvernants d'abord, ensuite pour tous les Congolais et enfin pour la communauté internationale en vue d'un avenir meilleur et prospère du Congo. En effet, le Congo instable, constituera toujours une instabilité à la sous- région. Les Evêques congolais par leurs messages, recommandations, interpellations veulent rester à l'avant-garde de la Nation comme des bons bergers à l'exemple du Christ (Jean 10,10) et agir comme les Pères de l'Eglise des premiers siècles en distinguant dans la profondeur de leurs discours, ancrés sur la foi, la vivacité de leur intelligence et leur combat déterminant pour la vie des leurs fidèles. En effet, depuis les temps anciens, les différentes situations générales qu'a connu et connaît le pays, ont toujours interpellé les Pasteurs et ils ont toujours cherché à s'exprimer. Ils le font et doivent le faire au nom de sa mission (Marc 16,15), « évangéliser le monde », « transformer du dedans l'humanité elle-même », « diviniser et humaniser l'homme et sa société ». Cela ne signifie pas que les évêques doivent s'engager dans la « bataille politique » pour édifier une société juste ou qu'ils doivent « prendre la place de l'Etat » : mais au nom de leur mission et pour l'édification et le salut de leurs Eglises, ils ne doivent jamais « rester à l'écart » de la lutte pour la justice, la libération, la paix, la réconciliation et le développement intégral ²⁵ à l'exemple de Jésus- Christ qui refuse le pouvoir oppresseur et despotique des chefs sur les Nations (cf. Marc 10,42) et leur prétention de se faire appeler bienfaiteurs²⁶ (cf. Luc 22,25), mais il ne conteste jamais directement les autorités de son temps car il affirme qu'il faut donner à DIEU ce qui est à DIEU et à César, ce qui est à César²⁷ .

²⁵ Faustin-Jovite MAPWAR Bashuth, *Le discours socio-politique des Evêques de la Conférence Episcopale Nationale du Congo*, Kinshasa, FCK, 2008, Tomes 1 et 2.

²⁶ En RDC on appelle ceux bienfaiteurs opportunistes : « N°1, Mopao, Preso, Mzée, Mukubua, Fula-Ngenge, Mbuta, Mulopwe, Homme des solutions, A pesa- a- tale te... ».

²⁷ CONSEIL PONTIFICAL JUSTICE ET PAIX , *Compendium de la doctrine sociale de l'Eglise*, n° 379, Paris, Cerf, 2005, p. 213.

Ainsi, nous concluons cet article en empruntant le message du Pape Jean Paul II à la 11^{ème} session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies consacrée à la nouvelle stratégie du développement du 22 août 1980 qui disait : « l'avenir est une histoire à construire avec l'aide de DIEU, Tout- Puissant : C'est un avenir qui doit être bâti par nos efforts conjugués pour assurer le bien commun, grâce à la coopération et à la collaboration mutuelles. Cet espoir est donc le critère directeur qui nous dit que, s'il y a une histoire à réaliser et si nous sommes responsables du bien commun aujourd'hui et à l'avenir, nous devons ensemble élaborer et mettre en pratique les changements nécessaires actuellement, de manière que l'avenir auquel nous rêvons corresponde à l'espoir que nous partageons pour tous les individus, tous les peuples et toutes les nations de cette terre »²⁸.

²⁸ André DUPUY, op.cit., p.186.

Naissance et Evolution du concept économie sociale du marché

Par

Professeur Delphin KAIMBI MPYANA *

La naissance du concept d'Economie sociale du marché ne déroge pas à la règle générale qui postule que toute science naît à la suite d'une crise. Devant cette dernière, les penseurs réfléchissent en toute liberté et émettent leurs points de vue qu'ils soumettent à la discussion des autres scientifiques à travers les écrits. Il y a là trois éléments essentiels : la crise, l'existence des penseurs et la liberté d'expression.

L'économie sociale du marché a aussi connu cette trajectoire. Il devient alors important d'identifier la crise à la base des réflexions autour de ce concept. Il faut d'ores et déjà souligner ici que la présente analyse est plus orientée vers une perspective sociologique en prenant comme appui les discontinuités plutôt que les continuités inhérentes à la perspective historique.

1. Naissance de l'économie sociale du marché

Pour mieux cerner le contexte qui a favorisé la naissance de l'économie sociale du marché, j'estime opportun de réfléchir d'abord sur la cause sociale de la naissance de l'économie ; comme science.

En effet, tout est parti du souci de la recherche des richesses devant satisfaire les besoins des populations qui ne cessaient de croître.

Les questions d'alors que se sont posés fondamentalement les penseurs de l'époque furent du genre :

- Comment créer des richesses pour les besoins des populations ?
- Comment les gérer ?
- Comment les distribuer ?
- Qui en seraient véritables bénéficiaires ?

* Docteur en Sociologie économique, Professeur Associé à la Faculté de Sciences Sociales, Politiques et Administratives, de l'Université de Lubumbashi.

Autour de ces interrogations va naître une science au XVIII^{ème} siècle que l'on va nommer « Economie politique ».

Cette science va tenter de donner des réponses à ces interrogations cardinales afin d'offrir aux populations des conditions de vie meilleures par la satisfaction de leurs besoins nécessaires.

Paradoxalement les réponses que les penseurs de l'économie politique formulent, présentées de manière ramassée, de la sorte : « - chacun pour soi, c'est-à-dire que chacun doit jouer son rôle dans ce vaste atelier qui est le monde; - selon la loi de l'accumulation illimitée ou enfin - selon le mérite de chacun », furent considérées comme des réponses fondamentales et ont eu pour effets non escomptés, la création d'une forte stratification sociale ou une nouvelle géographie sociale.

Il naîtra de ce terrain de compétition ainsi engendré par les réponses des savants, d'un côté les heureux gagnants qui dorment rassurés de leur avenir parce qu'ils ont réussi et de l'autre les malheureux perdants qui dorment fâchés et qui se réveillent énervés (la nuit n'ayant pas porté conseil). Ces malheureux d'un caractère courageux, stoïque et disposé à servir quoi qu'il en coûte s'emploient à tout faire pourvu qu'ils gagnent leur pain quotidien. C'est bien cela le capitalisme dans sa forme libérale ou dans sa forme qui exalte le marché comme fin.

Ainsi donc, les réponses à la crise qui a existé entre richesses et besoins de la population ont entraîné à travers l'histoire des modes de production, la naissance du capitalisme. Ce dernier, dans l'objectif de réaliser sans discontinué l'accumulation des richesses, a donné naissance à une autre crise ou d'autres crises que l'on a pu traduire en termes de Question sociale. D'où cette réflexion qui invite l'Etat à intervenir et que l'on peut traduire en ces termes : le capitalisme génère des rapports toujours inégaux entre riches et pauvres en termes de pouvoir, de gestion et de distribution des richesses ainsi qu'une sclérose sociale qui affecte négativement l'économie générale. Il est alors du devoir de l'Etat de rétablir à la fois l'équilibre et les conditions de la prospérité générale de toutes les couches de la population.

Ainsi, pareille à la naissance de la science de l'économie politique, la question sociale va obliger les penseurs à y réfléchir afin d'apporter des réponses à la taille de cette problématique.

L'économie sociale du marché est une des réponses de cette question sociale, c'est-à-dire en partant du questionnement du genre : comment obtenir et maintenir à la fois l'accumulation des richesses et garantir aux travailleurs, les conditions de vie améliorées ? Ou encore comment favoriser les riches à devenir riches, tout en réduisant l'écart entre les riches et les pauvres et en assurant l'avenir de ces derniers par une redistribution juste des richesses ?

Ces préoccupations à la base de l'économie sociale du marché traduisent trois sortes de crise que charrie la question sociale :

- Crise du marché (offre qui est supérieure à la demande ou la demande qui est supérieure à l'offre ou présence des forces qui orientent délibérément le marché) influe négativement sur la loi d'accumulation du capital. Le marché dans ce cas se transforme en véritable handicap, car il cesse d'être un lieu attendu devant créer le bonheur pour tous (par l'universalisation de l'échange). Il se révèle bénéfique pour les gagnants et source inéluctable des inégalités voire d'exclusion pour les perdants.
- Crise de l'Etat-providence générée par son incapacité à jouer son rôle d'instance supérieure de redistribution des richesses (biens et services) selon les besoins de la population.

Il est supposé que la redistribution ne peut se faire que par une instance supérieure qui a comme obligation de récolter les ressources et de les répartir à toute la population en fonction des besoins : « Il y a redistribution quand des individus ou des groupes transfèrent biens ou services à une autorité supérieure qui, en retour, les répartit »².

Dans ce cas précis, c'est l'Etat qui a comme devoir de redistribuer les ressources collectées à travers ses mécanismes républicains lui dévolus.

- Crise de régulation Marché - Etat, au sein de cette dernière crise, il est question de voir le marché évoluer de manière autonome mais à côté d'un Etat interventionniste. Devant l'incapacité de l'Etat à réguler le marché de plus en plus autonome, la crise s'agrandit et le capitalisme dit sauvage s'installe assurément.

² Bonte IZARD, *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*, Quadrige, PUF, 1991, p.164.

Devant cette triple crise issue de la question sociale, trois réponses ont été enregistrées :

- *La réponse de l'économie du marché (capitalisme libéral)*
- *La réponse de l'économie sociale planifiée (socialisme)*
- *La réponse de l'économie sociale du marché.*

a) *La réponse de l'économie libérale focalisée sur le marché*

Elle repose sur le principe de chacun pour soi ou le marché est le seul régulateur de l'économie.

Cette réponse est d'inspiration libérale et est présente dans les pratiques économiques des nations industrialisées depuis l'émergence du capitalisme suivant le principe du *libre jeu de la concurrence*.

« Les firmes assurent leur financement par le biais de marché financier où interviennent massivement dans les investissements institutionnels. La nature de l'actionnariat impose aux firmes une rentabilité à court terme et le conduit donc à négliger les stratégies industrielles à long terme susceptibles de remettre en cause leur rentabilité immédiate.

Quant au système social, il est basé sur le mérite individuel et la répartition des revenus y est peu égalitaire contrairement au modèle Rhénan »³.

b) *La réponse de l'économie sociale planifiée orientée vers le pouvoir public.* Elle repose sur le principe selon lequel chacun selon ses besoins.

C'est une réplique à l'économie du marché. Dans ce système l'intervention de l'Etat est manifeste. C'est lui qui oriente, régule le marché avec une attention toute particulière au facteur humain.

c) *La réponse de l'économie sociale du marché*

Pour contrer l'inflation qui, d'après certains spécialistes fut à la base de la montée du Nazisme en Allemagne, il fallait à la fin de la seconde Guerre mondiale adopter une économie qui chercherait à

³ Thème Encyclopédie : le monde d'aujourd'hui, Paris, Larousse, p. 351.

obtenir à la fois, une croissance élevée, une faible inflation, un faible chômage, de bonnes conditions de travail et une protection sociale. En juin 1948, Ludwig Erhard, alors ministre de l'économie de la République Fédérale d'Allemagne va prendre une série des mesures qui aboutiront en 1949 à l'instauration de l'économie sociale du marché, fondée sur l'idée que si le marché est le meilleur garant du dynamisme économique ; mais Il ne doit pas pour autant régir l'intégralité de la vie sociale. Aussi, l'Etat doit-il intervenir pour garantir des conditions de concurrence égales et pour maintenir la cohésion sociale.

Il y a donc lieu de retenir que l'économie sociale du marché, popularisée aussi sous le concept de modèle rhénan, est une réponse de compromis entre les deux précédentes réponses et bien plus, une réponse aux conséquences sociales de l'économie du marché ou le mode de production capitaliste. Ce dernier est apparu à la fin du XVIII^e siècle, à la suite de l'essoufflement ou des crises au sein du mode de production féodale.

Depuis la fin de la Guerre froide, ce mode de production capitaliste s'est appuyé principalement sur les capitaux financiers, devenus la forme du capital la plus influente du système, dans un contexte d'interdépendance et de mondialisation croissante.

2. Evolution du concept d'économie sociale du marché

Certes, la réflexion présente concerne l'économie sociale du marché, mais Il s'avère aussi utile, en voulant présenter l'évolution de l'économie sociale du marché de discuter au même instant de celle de l'économie sociale afin de tirer la quintessence nécessaire qu'apporte la dimension sociale dans l'analyse des systèmes économiques qui tentent de se détacher de la forte emprise du marché dans l'analyse économique.

2.1. Economie sociale et son évolution

Comme pratique, l'économie sociale a évolué corrélativement à la lente émergence de la liberté d'association. Face aux problèmes sociaux inhérents au travail exercé par chacun, une nécessité de se regrouper s'est fait sentir au sein des pratiquants des métiers afin de s'assurer de leur avenir et jouir pleinement du fruit de leur travail.

Ainsi à l'époque médiévale, l'économie sociale va s'exprimer sous des formes et des appellations multiples : confrérie, guilde, charité, fraternité, hanse, métier, communauté, etc.

« Au IX^{ème} siècle, les premières guildes apparaissent dans les pays germaniques et anglo-saxons ; puis à partir du XI^{ème} siècle émerge la confrérie, groupement organisé de laïcs qui s'affirme en dehors des courants pour répondre à des besoins pratiques d'assistance, d'entraide et de charité »⁴.

Comme concept, l'expression d'Economie sociale est apparue en France dans le premier tiers du XIX^{ème} siècle, suite à la révolution de 1848 et l'insurrection de la commune (1871) qui ont engendré de brèves périodes de liberté associative. Cependant elle a été longtemps utilisée dans un sens beaucoup plus large et plus vague qu'aujourd'hui. C'est ainsi qu'elle était parfois définie comme :

« Tout ce qui, dans l'économie, a une dimension sociale, et tout ce qui est économique dans le social »⁵, pourrait être qualifié d'économie sociale ou comme le note A. GUESUN, l'économie sociale était même ni plus ni moins, une autre façon de faire de l'économie politique »⁶.

Son utilisation comme expression au XIX^{ème} siècle apparaît consécutive à la construction de l'économie politique comme science des richesses, un siècle avant c'est-à-dire au XVIII^{ème} siècle, avec tous les problèmes sociaux que cela a entraîné. La richesse alors considérée comme *tout ce qui satisfait un besoin matériel et qui relève du marchand*. La production des besoins constitutifs de la valeur d'usage étant exclue du champ de l'économique, ainsi que tout ce qui relève de l'échange non marchand.

Ainsi donc, c'est avec le mode de production capitaliste qui exalte le marché (l'échange marchand au détriment de l'échange non marchand) que le concept d'économie sociale du marché va prendre son envol, car si le marché permet l'accumulation des richesses ; par contre il désarticule les liens sociaux :

⁴ Jacques DEFOURNY et Patrick DEVELTERE, *Origines et Contours de l'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles, De Boeck, 1997, p 27.

⁵ Solidarité Mondiale, citée par Jacques DEFOURNY et Patrick DEVELTERE, *op.cit.*, p.25.

⁶ A. GUESLIN, *L'invention de l'économie sociale*, Paris, Economica, 1987, p3.

Partant de l'hypothèse d'un comportement individualiste, le sujet producteur ne souhaite pas travailler avec les autres ; autrement dit, la coopération est exclue au profit du seul marché qui coordonne l'action des agents, dont l'objectif ultime est un maximum individuel de plaisir.

C'est vers la fin du XIX^{ème} siècle et le début du XX^{ème} siècle que les lois vont offrir un cadre juridique aux formes d'organisation (coopératives, mutualités, associations sans but lucratif) qui composent l'économie sociale.

Depuis plus de deux décennies, « le concept est devenu plus spécifique, malgré les définitions abondantes et variées selon le pays. Il a permis l'existence d'un troisième secteur pensent les spécialistes, aux côtés du secteur privé à but lucratif et du secteur public, que l'on découvre ou se recouvre un peu partout, en Europe, en Amérique du Nord... »⁷

Il apparaît donc que l'économie sociale est une réponse au problème du marché en prenant comme point de départ ou d'appui les initiatives positives des forces sociales marginales ou exclues du processus marchand.

Elle se spécifie d'abord dans le fait qu'elle met l'accent sur les relations non marchandes c'est-à-dire basées sur le principe de : « *donner, recevoir, rendre* ».

Ensuite, elle est la conséquence d'initiatives prises collectivement par des populations locales et imprégnées des valeurs sociales, culturelles ou religieuses de ces dernières.

En cela, l'économie sociale diffère radicalement des modes d'organisation qui se réfèreraient aux seuls mécanismes de marché ou censés reposer sur la poursuite des intérêts individuels et fonctionnant en dehors de toute norme collective.

Comme on peut le remarquer, la dimension sociale a été évoquée déjà au XIX^e siècle suite aux effets liés aux mutations connues par l'économie du marché. Cependant, voulant concilier le marché et une profitabilité des richesses à la population par le truchement du pouvoir public et non par les organisations d'initiatives privées ; les réflexions se sont orientées vers l'économie sociale du marché.

⁷ Jacques DEFOURNY et Patrick DEVELTERE, *op.cit.* p.26.

2.2. Evolution de l'économie sociale du marché

Le concept d'économie sociale du marché a connu un envol qui a séduit même certains pays à économie libérale comme le Royaume uni vers les années 1970. Utilisé sous cette connotation de l'économie libérale, le Royaume uni a pensé que l'économie sociale du marché pouvait permettre le progrès social. Mais, l'ambiguïté de ce concept va conduire ce pays à l'abandonner.

Cette ambiguïté conceptuelle va continuer dans la décennie 70 où certains penseurs osaient même rattacher ce concept au courant néo libéral (Michel Foucault), ou au courant socialiste pour certains autres et d'autres encore au courant plus spécifique, d'origine allemande, qui n'avait à faire ni au libéral, ni au socialiste ; mais au compromis qui pourrait exister entre l'économie sociale et l'économie du marché.

Née comme compromis, l'économie sociale du marché est à considérer comme un concept issu de la recherche de l'adéquation entre les réponses apportées par le marché et celles proposées par l'économie sociale telles que présentées ci-dessus.

Pour cette raison, l'économie sociale du marché va intégrer en son sein les caractéristiques suivantes :

- L'actionnariat banque-entreprise ;
- Le partenariat entre les syndicats patronaux et les syndicats ouvriers ;
- La cohésion sociale stimulée par exemple par des prélèvements obligatoires au compte des cotisations sociales. C'est cela qui constitue le socle de la solidarité au profit des moins favorisés et une redistribution plus égalitaire des revenus.

La question alors qu'il faut se poser, est celle de savoir si cette économie peut se matérialiser avantageusement en République Démocratique du Congo.

Il faut d'abord retenir que l'économie sociale du marché n'est qu'une autre forme du capitalisme. Alors que ce capitalisme place les salariés au centre du système, l'économie de la République Démocratique du Congo est une économie qui remet en cause le capitalisme lui même parce que fondé sur le non salariat : moins de 10% de la population

salariale disposant d'un revenu mensuel moyen de cents dollars avec plus de syndicats de collaboration que des syndicats de défenses des intérêts des travailleurs.

Il devient alors quasi impossible de mettre sur pied un tel modèle de construction capitaliste sur un socle non capitaliste (société non salariale). C'est cela la première grande difficulté.

Dans ce cas, l'économie sociale du marché en République Démocratique du Congo devra être un modèle assez particulier : elle partirait des réponses spécifiques de la population face à son exclusion générale de participer à la croissance économique nationale par le travail salarié.

Une exclusion qui se manifeste à travers deux grandes crises spécifiquement congolaises:

a) *Une crise du marché*

La République Démocratique du Congo reste dans sa majorité de cas, un pays qui produit ce qu'elle ne consomme pas et qui consomme ce qu'elle ne produit pas. En d'autres termes la satisfaction des besoins mondiaux passe avant la satisfaction des besoins nationaux.

Un pays où l'offre de travail est exigüe par rapport à une forte demande de travail.

b) *Une crise de l'Etat providence*

L'Etat doit jouer le rôle de redistributeur des richesses collectées au près des assujettis. A présent l'Etat a encore des problèmes de collecte des richesses à travers ses mécanismes.

Ainsi, si l'économie sociale du marché est considérée comme une autre forme du capitalisme, l'économie de la RDC pour intégrer cette dernière forme du capitalisme gagnerait à partir des réponses spécifiques apportées par les acteurs sociaux congolais qui dans la majorité sont exclus de la société salariale.

Ces réponses à cette double crise sont de deux types :

- *Une réponse individualisée* ou ne concernant que les membres appartenant aux groupes primaires de manifestations de la sociabilité. Cette réponse donne lieu à ce qui se rapporte aux

activités informelles qui, actuellement, sont considérées comme des activités de l'économie populaire. Dans ce cas, l'enjeu principal se situe autour de *la nécessité*. L'Etat sur base d'une analyse concrète peut alors appuyer les activités génératrices des recettes au profit des exclus.

- *Une réponse collective*, face aux menaces extérieures du marché interne, il faut être solidaire, se rassembler autour d'un seul idéal afin d'apporter des solutions adéquates. L'enjeu ici est celui de la cohésion, de la solidarité, suivant le principe de l'union fait la force. L'Etat peut dans ce cas recourir et appuyer suffisamment les organisations de l'économie solidaire.

C'est donc autour de ses réponses populaires que l'Etat réhabilité dans son rôle d'institution de redistribution des richesses pourra inscrire les questions de sécurité sociale et de justice sociale. Car, l'économie sociale du marché est une organisation qui laisse fonctionner le marché libre, mais accorde une grande attention au renforcement de la cohésion sociale et des relations sociales.

BIBLIOGRAPHIE

- BEITONE A. et alii, *25 livres clés de l'économie*, Belgique, Marabout, 1995.
- IZARD B. *Dictionnaire de l'ethnographie et de l'anthropologie*, Paris, PUF, 1991.
- BEAUCHAMP, C. *La question coopérative en Afrique noire*, in *Coopératives et Développement*, vol.25, n°2. 1994.
- DERFOURNY, J., DEVELTERE, P., *Origines et concours de l'économie sociale au nord et au sud*, Paris, De Boeck.
- DERFOURNY, J., DEVELTERE, P., *Eléments pour une clarification du débat sur l'économie sociale, Conférence internationale sur l'économie sociale au Nord et au Sud*, Ostende, 7-8, mars 1997.

Fondements de l'économie sociale de marché

Par

Professeur Jean-Michel KUMBU ki NGIMBI *

Le terme « économie sociale de marché », utilisé en République Fédérale d'Allemagne requiert un nombre d'explications. Elle diffère de l'économie à planification centralisée, tout comme elle ne constitue pas simplement une forme de capitalisme fondé sur le laisser-faire.

Nous la concevons comme une troisième voie entre les deux qui, à notre avis, évite les éléments inacceptables, tout en intégrant les facteurs positifs des deux systèmes.

Le capitalisme basé sur le laisser-faire se caractérise par l'insécurité et l'injustice sociales, assez souvent est-il marqué d'une accumulation du pouvoir économique et politique entre les mains d'un petit nombre.

Les économies à planification centralisée se caractérisent par l'inefficacité économique, l'absence de liberté individuelle et la concentration du pouvoir économique et politique de façon incontrôlée et, probablement incontrôlable.

* Docteur en Droit du Travail, Professeur Ordinaire d'Universités (Université de Kinshasa) et Expert en Gouvernance démocratique, PNUD.

1. Après cette introduction, il sied que nous nous interroguions sur la philosophie de l'économie sociale de marché

L'origine principale de la philosophie qui a conduit à l'établissement de l'économie sociale de marché fut certainement, en ce qui concerne son aspect « économique », et avec tous les honneurs dus aux ancêtres de ce système, depuis Adam Smith jusqu'à la Fabian Society d'Angleterre, l'Ecole de Fribourg (Freiburger Schule).

Si pour Adam Smith, il n'existait pas de substitut aux mécanismes de marché basés sur les principes de la propriété privée et de la liberté de contrat, pour une allocation optimale de ressources favorables à la meilleure performance économique, en comparaison avec toute planification gouvernementale imaginable, l'Ecole de Fribourg soutenait plutôt que le mécanisme du marché n'était pas un processus auto soutenu et garantissant des résultats sociaux acceptables.

La conclusion que tira cette école est que l'Etat doit adopter le rôle de gardien du mécanisme du marché, notamment en prenant des mesures préventives contre l'interférence privée sur le marché, par exemple la monopolisation et la cartellisation. C'est pourquoi cette école fut appelée Ecole des « ordo-libéraux », « libéraux », car leur école est basée sur le mécanisme de marché et la concurrence, qui supposent la liberté de choix et d'action économiques, et « ordo », car ses adeptes croient qu'on ne doit pas laisser le mécanisme du marché à lui-même, mais qu'il requiert la protection de l'Etat². Voilà pour ce qui est de l'aspect « économique » de l'économie sociale de marché.

Son côté « social » a également des racines qu'on peut retracer dans le temps, par exemple à la Révolution française de 1789 et son idée de « fraternité » selon laquelle les gens devaient vivre ensemble comme des frères et des sœurs et se traiter en conséquence.

C'est ainsi que les éléments de base de l'économie sociale de marché au cours de sa première phase étaient la stabilité monétaire, le mécanisme de marché, la propriété privée, la sécurité sociale et la justice sociale.

² A 'strong' state providing guidelines without intervening in all areas of life (Wilhelm Röpke).

Bien sûr que l'Etat en tant que protecteur et promoteur de l'économie sociale de marché jouait un rôle, certes pas de « garde de nuit » qui se limite à protéger les honnêtes citoyens contre le vol et le meurtre, mais il ne devait intervenir qu'en l'absence d'une alternative privée réalisable (principe de subsidiarité) et dans pareil cas il devait le faire de façon qui soit compatible avec l'économie de marché (principe de conformité de marché).

Il faut signaler une évolution de l'économie sociale de marché depuis son établissement, en termes de ses éléments et principes de base. En effet, référence est faite à la « concurrence effective » plutôt qu'au « mécanisme du marché » et celle-ci précède maintenant la stabilité monétaire.

2. Dans le cadre d'une possible adoption de l'économie sociale de marché comme le régime économique idéal pour les pays en voie de développement, voici ce que devront être les éléments et principes de base (ou fondements)

2.1. Concurrence effective

« ... a functioning competition between companies preferably without distortive subsidies. Competition is a guarantor for innovation » (Franz Böhm).

Une condition de base généralement admise pour une concurrence économique effective est l'existence d'un nombre suffisamment élevé d'entreprises jouissant d'une liberté d'action. Elles doivent être libres de décider elles-mêmes de la conduite de leurs affaires, par exemple du type, de la quantité, de la qualité et surtout du prix de leurs produits. Cette liberté d'action économique n'implique évidemment pas la liberté de violer d'autres règles de la législation générale. Il n'y a, par exemple, pas de doute que les prix ne doivent pas être fixés sans tenir compte de notre législation sur les prix.

Un deuxième élément essentiel pour une concurrence effective est que les entreprises doivent pouvoir réussir et courir le risque d'échouer³. Si l'une de ces alternatives est exclue, la concurrence ne peut pas jouer à long terme. Dans ce contexte, le succès est synonyme de survie, et

³ ... a strong entrepreneurship and the commitment to small and medium-sized businesses. Accepting responsibility and risk-taking are important pillars of social progress (Ludwig Erhard)

celle-ci suppose la réalisation des profits que poursuivent essentiellement et légitimement les entreprises dans une économie sociale de marché.

Si une entreprise ne réalise pas de profit à long terme, elle fait faillite et disparaît du marché.

Toute entrave à cet élément, par exemple en n'admettant pas qu'une entreprise tombe en faillite, affecte la concurrence.

Le troisième élément d'une concurrence effective est une structure du marché. Une telle structure ne peut prévaloir à long terme que si le marché est effectivement ouvert. L'extrême d'une structure de marché non-concurrentiel est certainement le monopole.

L'aspect le plus important est la présence ou l'absence de barrières à l'entrée du marché. Le besoin de maintenir les marchés ouverts pour des raisons concurrentielles constitue aussi une des raisons en faveur du commerce international libre⁴.

Un dernier aspect relatif à la concurrence effective qu'on doit mentionner ici se rapporte à sa dépendance de la protection par l'Etat. La concurrence ne constitue pas toujours un processus auto-soutenu. Une concurrence aiguë peut favoriser un processus de concentration qui peut, à la fin, ne laisser qu'un seul survivant sur le marché et créer ainsi une situation de monopole (positions dominantes).

2.2. Stabilité monétaire

« ...an independent monetary policy focussing on maintaining price stability » (Walter Eucken)

Toutes les autres fonctions du système d'économie de marché dépendent largement de la stabilité monétaire. En effet, la concurrence effective ne peut pas fonctionner en période d'inflation élevée, notamment en rapport avec son rôle d'instrument d'allocation optimale des ressources.

⁴ ... open markets in a globalised world not regulated by tariffs and trade restrictions (Ludwig Erhard)

Les ressources auront, en période d'inflation élevée, plutôt tendance à s'orienter de façon à contourner l'inflation, par exemple à travers des transferts en dehors du pays ou l'acquisition des valeurs plus « sûres », tels que les biens immobiliers. Une conséquence de cette allocation des ressources en dessous de l'optimum, voire de cette mauvaise allocation, est une baisse certaine du taux de croissance économique.

De même l'inflation affecte la propriété privée en termes de valeurs monétaires.

Certes l'inflation n'affecte pas aussi sévèrement les riches et les puissants que des personnes dans des positions économiquement plus faibles, notamment les salariés et ceux qui ne possèdent ni actions, ni biens immobiliers ou autres valeurs qui ne sont pas directement affectées par l'inflation.

L'inflation favorise aussi les débiteurs et désavantage les créanciers, par exemple les petits épargnants.

2.3. Propriété privée

La propriété privée est une condition préalable à la liberté d'entreprise et, en conséquence, une des conditions requises pour une économie de marché. La possibilité d'acquérir une propriété privée et, comme corollaire, le droit de succession, poussent les gens à contribuer au produit national.

L'acquisition d'une formation supérieure, par exemple en vue d'avoir un salaire plus élevé et d'être capable d'acheter une voiture, une maison, ou d'investir en achetant des actions, est une chose souhaitable, non seulement du point de vue de l'individu, mais aussi pour l'économie dans son ensemble. La création d'une nouvelle entreprise privée, en vue de réaliser des profits, est un phénomène sans lequel le mécanisme du marché ne peut fonctionner.

L'acquisition généralisée de la propriété privée constitue un facteur de stabilisation sociale qui favorise la compréhension de l'économie dans son ensemble et donc, la disposition à agir de façon responsable en rapport avec son fonctionnement.

Un aspect plus spécifique de ce dernier trouve une réponse dans le contexte de la participation des travailleurs dans la gestion des affaires pour laquelle la législation prévoit diverses formes. C'est le cas de l'actionnariat salarié.

2.4. Sécurité sociale

« ...the solidary assurance of life risks whilst ensuring the principle of subsidiarity » (Erhard)

«... flexible thinking not interpreting freedom and social balance as opponents" (Röpke)

Il existe un consensus général en République Fédérale d'Allemagne selon lequel la communauté doit assurer la sécurité contre les risques élémentaires de la vie.

En effet, la société serait inacceptablement cruelle si elle épousait un darwinisme social primitif, dans le sens de la survie pour ceux qui sont socialement les plus forts. Les personnes âgées, les malades et les chômeurs sont des membres à part entière de notre société, et la qualité de leur vie ne doit pas dépendre entièrement de la situation fortuite de leurs parents et amis.

Tout individu doit pouvoir bénéficier des moyens nécessaires pour mener dignement sa vie⁵, lorsqu'il devient vieux et ne peut plus travailler pour gagner sa vie, lorsqu'il est atteint de maladie pendant une longue période, en cas d'accident qui le rend invalide, ou lorsqu'il perd son emploi.

Bien sûr il faut faire attention à certains facteurs/décisions qui peuvent violer la règle de la « conformité au marché », notamment la baisse du taux de naissance, des taux de croissance inférieurs aux prévisions, des frais des soins de santé élevés, le taux de chômage.

⁵ - **Article 20 (1) de la Loi Fondamentale** : « La République Fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral, démocratique et social ».

- **Article 1 (1) de la Loi Fondamentale** : « La dignité de la personne est inviolable. Son respect et sa protection sont de la responsabilité de toutes les instances de l'Etat ».

- « an ethical foundation for the economic and social order » (Wilhelm Röpke)

2.5. Justice sociale

« ...a fair system of taxation requiring the individual to contribute to the community according to his ability » « confidence in people's talents and skills... » (Ludwig Erhard)

Sans ouvrir une brèche sur l'imprécision de ce terme, elle-même tributaire de sa flexibilité et de son adaptabilité, il existe du moins un consensus sur la présomption selon laquelle la législation fiscale doit être socialement juste, et que ceci signifie que les gens ayant des revenus plus élevés doivent verser non seulement des impôts plus élevés en termes absolus, mais aussi que le pourcentage qu'ils doivent verser doit être supérieur.

On est aussi d'accord que les jeunes mères et les familles nombreuses doivent bénéficier d'un soutien, et que les gens qui sont suffisamment qualifiés pour un certain niveau d'éducation, y compris le niveau des études universitaires, doivent avoir des chances raisonnables d'y accéder.

Certes, il faut tenir compte des risques en rapport avec les transferts de fonds à des fins sociales, par exemple ceux mentionnés, ainsi qu'en rapport avec certaines mesures de la sécurité sociale, telles les allocations gouvernementales en faveur des chômeurs. Si ces dernières sont très élevées, elles peuvent inciter les gens à ne pas chercher sérieusement un nouvel emploi.

Donc si les transferts de fonds sont indéniablement nécessaires aux fins de la justice sociale et de la sécurité sociale, ils doivent être fixés de façon à pouvoir atteindre leur objectif social et à ne pas devenir inacceptablement contre-productifs du point de vue économique.

L'on pourrait ajouter et insister sur certains autres principes comme : des finances publiques solides et bien gérées (bonne gouvernance), l'engagement au partenariat social et au syndicalisme (employeurs et travailleurs organisent les relations de travail mieux que l'Etat), la participation de tous sur base de la méritocratie, un fondement éthique pour un ordre économique et social.

Pour conclure, je reprends un résumé de « what the Social Market Economy stands for... » tiré d'une des publications de la KAS.

« According to his founding fathers, the Social Market Economy is based on a competitive order, whose constitutive principles are the protection of private property, liability rules, contractual and commercial freedom, monetary stability, access to open markets as well as a long term, reliable and principled economic policy.

It is incumbent upon the state in a Social Market Economy to adjust the institutional framework accordingly so that individual economic activity is not in conflict with societal purpose and the freedom of others”.

Economie sociale du marché et Programme d'ajustement structurel en République Démocratique du Congo

Par

José MWANIA WAKOSIA (PhD)*

La recherche d'allocation optimale rationnelle des ressources, la justice et la sécurité sociale seraient le fondement du modèle d'économie sociale du marché. Toutefois, la sécurité juridique et sociale ne serait concevable à long terme en l'absence d'une performance économique c'est-à-dire sans croissance économique satisfaisante (Mabi, 2012).

En effet, l'économie sociale du marché (soziale Marktwirtschaft) est un système économique appliqué en Allemagne de l'Ouest et en Autriche dans sa forme actuelle pendant la guerre froide, fortement inspiré par l'ordolibéralisme (Kuediasala, 2012).

Les ordolibéraux identifient la cartellisation et l'emprise étatique de l'économie comme résultante de l'avènement du totalitarisme. C'est ainsi, les ordolibéraux donnent à leur doctrine le nom de l'économie sociale du marché, qui assume l'idée que le libre marché est naturellement social.

Mais, l'économie sociale du marché se distingue de l'économie planifiée et centralisée du fait qu'elle repose sur le principe du marché avec des institutions étatiques fortes capables de sauvegarder les fondamentaux de l'économie du marché tout en préservant la sécurité juridique et sociale dans son fonctionnement.

* Docteur en Sciences économiques (Economie financière internationale), Professeur Associé à l'Université de Lubumbashi.

Bien avant les libéraux, les classiques et les néoclassiques considéraient que le seul modèle économique de libre fonctionnement du marché qui pourrait optimiser le choix des agents économiques, mais amplifierait l'insécurité juridique et sociale du marché.

Pour dire que ce système ne se confond pas non plus avec les systèmes libéraux basés sur le laissez-faire caractérisés en fin de compte par l'insécurité et l'injustice sociales en prônant la non-intervention de l'Etat ou l'Etat minimal(Mabi, 2012).

La libre concurrence du marché dans le laissez-faire sera amplifiée par la prédominance d'application de consensus de Washington.

II est bien sûr possible de contester théoriquement la rationalité des systèmes de prix établis par les équilibres de marché. La controverse sur la théorie du capital a bien montré la fragilité logique de la théorie standard en matière de prix de production.

Aujourd'hui, alors que se développe le discours sur la dimension sociale de l'ajustement, il est pertinent de rappeler que, de toutes façons, le système des prix relatifs, dans la théorie néo-classique elle-même, s'établit en fonction d'une certaine répartition, donnée des patrimoines. De même, le niveau d'absorption dépend de la répartition des revenus (Raffinot, 1992).

Pratiquement l'application du programme d'ajustement structurel ² s'étale sur les étapes suivantes à parcourir : dans les années 80 le programme avait deux étapes essentielles à savoir :

² Selon Williamson (1990), cité par Berr (2004), le programme d'ajustement structurel peut se résumer en dix commandements du consensus de Washington : « 1. **Austérité budgétaire** : limiter les dépenses publiques pour éviter l'inflation et le déficit ; 2. **Réformes fiscales** : augmenter le nombre des contribuables, diminuer les taux élevés et généraliser la TVA ; 3. **Politique monétaire orthodoxe** : les taux d'intérêt doivent être positifs pour attirer les capitaux internationaux ; 4. **Taux de change compétitif** : dévaluer la monnaie pour rendre les exportations attrayantes ; 5. **Libéralisation** : abaisser les barrières tarifaires commerciales (droit de douane) pour accentuer le commerce international et donner une totale liberté de mouvement aux capitaux internationaux ; 6. **Compétitivité** : attirer les investissements directs étrangers(IDE) pour financer le développement en leur garantissant une égalité de droits avec les investisseurs domestiques ; 7. **Privatisation** : vendre les actifs de l'Etat pour assainir les finances publiques et développer les entreprises privées, supposées mieux gérées ; 8. **Réduction des subventions** : supprimer les subventions agricoles, à la consommation, et... laisser le marché déterminer le juste prix des biens et services ; 9. **Dérèglementation** : éliminer toutes les règles qui freinent l'initiative économique

- La première avait pour but d'assainir l'environnement financier, en réduisant les déficits (appelée phase de stabilisation).
- La deuxième s'étale dans le temps. Elle suppose des réformes de structures, se traduisant par une redéfinition du rôle de l'Etat et de l'insertion internationale des pays, et prend le nom de (phase d'ajustement structurel). Ces deux phases peuvent être délimitées en quatre(4) sous-étapes suivantes selon Deblock et Kazi (2008) :
 - Etapes où différents objectifs et conditionnalités qui vont s'accumuler: des réductions des dépenses gouvernementales, un contrôle de la masse monétaire et du crédit, une dévaluation de la monnaie. Ces réformes doivent permettre de résorber les déficits internes et d'améliorer la balance des paiements ;
 - L'étape de stabilisation d'ajustement (dans les années 80 et 90) reprend l'ensemble des mesures de stabilisation qu'elle complète par des réformes de structures ; réformes qui de manière générale impliquent la libéralisation des marchés domestiques, la privatisation de certaines entreprises publiques et la libéralisation du commerce extérieur ;
 - La troisième étape veut restaurer les mécanismes du marché. Au niveau interne cela passe par une réduction du contrôle des prix (ce qui suppose l'élimination des subventions alimentaires ou celles sur l'énergie), une hausse des taux d'intérêt (par l'élimination des aides au crédit) et par une désindexation des salaires ;

Toutes ces mesures doivent permettre de réduire la demande interne. Au niveau externe la restauration des mécanismes de marché suppose une libéralisation du commerce (par une réduction voire élimination des droits de douane, et par l'élimination des licences) et une libéralisation des paiements ;

- La quatrième étape est la privatisation qui peut prendre plusieurs formes : dépossession totale du secteur public de ses entreprises, vente de parts ou sous-traitance de certaines activités. La privatisation peut également, en tant que terme générique, suggérer la création d'incitations au développement du secteur privé comme par exemple, fournir des systèmes de taxation avantageux, créer des marchés privés de capitaux, réduire certaines taxes indirectes.

En bref, le modèle prône l'ouverture du pays aux capitaux et au commerce, la dérèglementation, le décroisement et la désintermédiation des secteurs économiques, la réduction du poids de l'Etat serait son soubassement de fonctionnement.

Cette communication cherche à savoir si l'application du programme d'ajustement structurel était le remède d'établissement de l'économie sociale du marché en RDC ?

Avant d'avancer les quelques éléments de réponses à ce questionnement, il serait intéressant de broser l'évolution de système économique congolais. Durant la période coloniale, l'économie congolaise était caractérisée par la dominance d'activité économique non exposée et le complément teintée d'une approche occidentale dotée d'une forte emprise étatique peu flexible à la réalité sociale du marché.

De 1960 à nos jours, l'économie congolaise est jalonnée de plusieurs approches de système économique tentant à rendre le marché comme le lieu idéal d'allocation des ressources, de redistribution de justice et sécurité sociale.

C'est ainsi, les années 60 étaient caractérisées par une tentative d'imbrication du système économique coloniale et l'approche capitaliste. Mais, les années 70 justifiaient l'intensification de l'emprise étatique comme mode idéal de régulation économique du pays (par de mesures de nationalisation, zaïrianisation, radicalisation, etc...), le résultat de ce système était plus que décevant.

Suite à la distorsion du marché des années 70 et du niveau du surendettement, les institutions financières internationales optèrent pour le système d'économie sociale du marché comme modèle d'orientation et d'ajustement optimal du système économique congolais.

La recherche du libéralisme économique exigerait la réduction de l'emprise de l'Etat dans l'économie avec des privatisations en cascade, la dérèglementation de système financier, désintermédiation du système monétaire et le décloisonnement du système économique dans son ensemble.

L'application de ce programme dans les années 80 et 90 a présenté des résultats contraires ou mitigés par rapport au paradigme de l'économie sociale du marché cherchant à obtenir à la fois la croissance élevée, une faible inflation, un faible chômage, des bonnes conditions du travail et une protection sociale.

Les années 2000 ont été marquées par le retour en puissance de rétablissement de l'économie sociale du marché via le programme l'IPPTE avec comme soubassement la libéralisation de tous les secteurs économiques qui par effet de la main invisible permettrait d'améliorer les mieux êtres de Congolais, certes intéressant dans beaucoup de secteurs tels que la télécommunication, les mines, etc... mais, le chemin d'amélioration reste encore à parcourir.

L'expérience d'application du programme d'ajustement structurel de plus de trente ans montre que le néolibéralisme pur du marché ne peut pas expliquer l'allocation et le choix optimal recherché dans l'économie sociale du marché pour l'économie congolaise, par contre le libéralisme du type règlementé flexible serait compatible à l'économie sociale du marché congolaise car le marché présente aussi de limites.

Certes, le revirement à une économie sociale du marché nécessite aussi des reformes notamment économiques, mais aussi l'Etat devrait être réhabilité de manière à agir efficacement conformément aux principes de base de l'économie sociale du marché face aux contraintes des programmes d'ajustement structurel.

Le premier pas de cette perspective serait sans doute la garantie des propriétés privées dans la sécurisation juridique, judiciaire, fiscale et de bonne gouvernance qui pourraient atténuer la prédation étatique dans le secteur privé.

Références

- KUEDIASALA, L., *Théorie de l'économie sociale du marché mythe ou réalité en Afrique*, Paris, Seuil, 2012.

Les enjeux du développement dans les pays africains

Par

Professeur Didier KILONDO NGUY*

Cette communication s'inscrit dans la dynamique de la réflexion portant sur les transformations des compétences de l'acteur public africain qui s'est engagé voilà déjà un demi-siècle au cœur des préoccupations de développement alors que l'Afrique est encore à la croisée des chemins. Depuis l'aube des indépendances des pays africains, la modernisation nationaliste fonctionnelle de l'action publique centralisée sous-tendue par des partis uniques, ainsi que la néo-modernisation enclenchée sous l'impulsion de la dynamique de libéralisation des économies d'inspiration néolibérale des années 1990, ont spectaculairement failli pour la réalisation du développement. Ces échecs de développement révèlent plusieurs défis que ces pays doivent surmonter. C'est sur la manière d'affronter ces différents défis que se penche cette contribution.

Mots-clés :

Acteur public – Etats africains – Développement

1. Position du problème

La fin des années 1980 et le début des années 1990 ont vu une amplification de la crise de l'Etat-nation dans plusieurs régions du monde y compris l'Afrique. Pourtant dans la philosophie du paradigme fondateur du développement conçu dans le contexte des enjeux de l'après-guerre et du processus de la décolonisation des pays du Sud, l'Etat était le référent en termes d'acteur pilote du développement. Jusqu'à la crise des années 1980, le modèle de croissance que le paradigme modernisateur a réussi à faire adopter aux pays en

* Docteur en Études du développement de l'Université Catholique de Louvain, Professeur Associé à l'Université de Lubumbashi, didier.kilondonguya@unilu.ac.cd, dkilondo@yahoo.fr

développement, était un « modèle déterministe de tout-Etat », fondé sur une modernisation nationale dont l'objectif prioritaire de développement était l'extension de la production industrielle nationaliste. Pour ce faire, il a été conçu ce que l'on peut appeler « *l'économie politique de la modernisation* ». Celle-ci permet de situer le cadre de diffusion des théories de la modernisation comme fondement de l'idéologie de la modernisation nationale des pays en développement.

Des interactions entre réalités de développement et modèle déterministe dominant dans les deux décennies qui suivirent les premières grandes théorisations du développement ont mis au devant de la scène une crise de conceptions de la modernisation nationale. Partant, il apparut des tentatives de présentation des alternatives à cette modernisation nationale, et dans la réalité à une tendance manifeste à l'internationalisation de l'économie. Le rôle de l'Etat comme acteur pilote dans le processus de développement est, dans beaucoup de régions, de plus en plus remis en question.

Cette crise de l'Etat-nation a fait réapparaître dans la littérature sur le développement tout un ensemble de nouveaux thèmes tout autant formulés par les grandes institutions internationales que énoncés dans les discours des décideurs et dans les propos véhiculés dans ce que les médias nomment désormais « *l'opinion de la communauté internationale* ». Il en découle des présupposés émis par ce qu'on peut qualifier de « *large consensus dominant* » qui régule actuellement les politiques de développement. C'est dans cet élan que ces présupposés ont soutenu et justifié la diminution progressive du rôle de l'Etat dans l'activité économique. Ils ont mis l'accent, notent PEEMANS et al., sur les distorsions introduites par l'intervention étatique dans la mobilisation et l'allocation des ressources à travers notamment les rigidités et lenteurs bureaucratiques, les insuffisances et carence de gestion, le clientélisme, le népotisme, la corruption, etc. [PEEMANS et al., 1995]

L'ajustement structurel, la bonne gouvernance... sont des politiques de développement conçues dans l'optique d'une *néo-modernisation nationale* dont l'objectif consistait à modifier la logique d'ensemble du « modèle déterminisme du tout-Etat » en un « modèle déterministe de tout-marché ». Pour y arriver, il a été élaboré des réformes institutionnelles consacrant la place centrale aux forces du marché, instituant un modèle politique plus ouvert à travers la démocratie et

donnant un pouvoir de décision et de gestion à l'administration régionale et locale sous le mode de la décentralisation.

C'est dans ce schéma de modernisation nationale et de néo-modernisation qu'il faut insérer le processus de développement entrepris par les Etats africains. Un tour d'horizon sur le concept « développement » paraît utile pour resituer les enjeux actuels de développement dans les pays africains.

2. Le sens et la réalité du « développement »

Penser « développement » sous-entend concevoir une politique systématique et cohérente de l'Etat dans le but de promouvoir le progrès économique et social d'un peuple. Seulement, il sied de préciser les deux tendances sémantiques qui se dégagent lorsqu'on parle de « développement ». La première tendance se réfère à l'idée de progrès, à l'évolutionnisme historique. Dans cette première tendance, le concept « développement » est aussi vieux que l'humanité. Par contre, la deuxième tendance fait référence au « développement » comme une nécessité thérapeutique pour s'inscrire dans un processus universel de rattrapage par rapport à ceux qui ont déjà fait preuve d'évolutionnisme.[FREYSSINET, 1966 ; LACOSTE, 1984].

Considéré dans la deuxième tendance, le concept « développement » demeure une construction récente et que l'on fait remonter aux années 1950 en faisant allusion aux témoignages des « pionniers du développement » [G. MEIER ET D. SEERS, (1988)] qui ont consacré une approche « développementaliste » dont l'objectif était de permettre aux pays en développement d'accéder à la « modernité » occidentale. La théorie de modernisation qui s'est élaborée à cette fin, voyait le développement comme un processus universel caractérisé par une série d'étapes par lesquelles les nations et sociétés doivent nécessairement passer [G. BERTHOUD, (1990)]. Se fondant sur les étapes de ROSTOW [W.W. ROSTOW, (1963)], cette théorie adopta une vision linéaire de l'histoire des sociétés et situa le développement au bout de la croissance perpétuelle de la production et de la consommation, phase ultime prévue par ROSTOW.

« Le développement est un processus devant permettre aux "sociétés traditionnelles" des pays sous-développés, grâce à des investissements massifs, de décoller. Partant de cette étape initiale, une fois réunies les "conditions préalables du démarrage",

celles-ci pourront passer à l'étape de "démarrage", puis progresser vers la "maturité" pour aboutir au stade final qui est la "société de consommation de masse". » [W.W. ROSTOW, (1962) : p. 13]

Le même principe de rattrapage par l'imitation s'est aussi retrouvé dans le courant « diffusionnisme » [E. ROGERS, (1962)]. C'est l'approche, comme l'évoque A. MATTELART, qui présente le développement comme :

« Un type de changement social qui peut-être obtenu grâce à l'introduction d'innovations dans un système social donné, en vue de produire un accroissement du revenu et une amélioration du niveau de vie grâce à des méthodes de production plus modernes et une meilleure organisation sociale. » [A. MATTELART, (1999)]

Dans cette perspective, le développement est présenté comme un processus de rattrapage dans lequel l'expérience des sociétés modernisées et développées sert de modèle à répercuter aux sociétés où le dualisme (concomitance des secteurs moderne et traditionnel) demeure encore pendant. Les idées de cette singulière modernisation ont ainsi prédominé l'époque contemporaine – entendue dans le sens restrictif de l'après-guerre (1945) – comme conception globale du développement incluant, à ce titre, les différentes composantes sociologiques, politiques, économiques et démographiques de la modernisation. Se référant au contexte sociopolitique de l'époque de cette théorisation, il fut élaboré, note PEEMANS, ce que l'on peut appeler « *l'économie politique de la modernisation* » qui devait permettre de situer le cadre de diffusion des théories de la modernisation présentées au Sud dans la version d'une modernisation nationale [J.-PH. PEEMANS ET AL. (1995A) : pp. 17-20]. Dans cette vision, poursuit PEEMANS, le développement est donc avant tout un processus de rattrapage. Les pays sous-développés le sont parce qu'ils restent caractérisés par la prédominance du secteur traditionnel, c'est-à-dire d'une société marquée par une forte intégration des fonctions religieuses, politiques et judiciaires, par la prédominance des liens familiaux, ethniques, des relations de proximité et de réciprocité dans les rapports sociaux, par la faiblesse de la productivité du travail et de la maîtrise technique de la nature au niveau économique [J.-PH. PEEMANS, (1995B) : pp. 73-75].

Bien au-delà de la diversité des contenus qu'on lui a attribués, des discours à travers lesquels on l'a consacré et des multiples réflexions qu'il a suscitées, le concept de développement nourrit encore la confusion de sa perception nonobstant la substitution des modèles explicatifs, six décennies durant. Concept aux contours mouvants, recoupant et engageant en même temps des disciplines différentes, le développement est un chantier en pleine évolution.

Néanmoins, quelle que soit la tendance sémantique considérée dans la conceptualisation du « développement », il revient cependant d'admettre que le contenu du concept « développement » ne saurait se dissocier des impacts produits par l'intervention des pouvoirs publics dans le processus de développement. Ainsi que le notent DEBLOCK et BOUTAUD, l'histoire contemporaine témoigne de l'importance du rôle joué par l'Etat dans les processus économiques.[BOUTAUD et DEBLOCK, 1986]

Depuis la crise de la régulation automatique du marché(1929), la dimension politique du concept « développement » demeure certes cristallisée dans le rôle crucial que l'Etat est appelé à jouer dans le processus de croissance économique ainsi que dans les transformations sociales et infrastructurelles lui dévolues. La mise en lumière des défaillances du marché légitimait l'intervention publique directement dans la sphère de production. [TINBERGEN, 1984]

C'est dans cet entendement qu'il faut inscrire les théorisations premières du développement traduites en des idées soutenant une modernisation nationale comme conception globale du développement. A cette fin, la prégnance du concept de « nation-building » était complète pour définir à la fois la tâche du politique et les rapports entre Etat et société. Dès lors, le concept d'Etat-Nation est au centre de la conception de la modernité politique et de l'image de la modernisation à réaliser pour atteindre un niveau plus élevé de développement. Ainsi, l'Etat-Nation était un symbole d'avenir en termes de progrès, plus qu'une référence à la réalité ethnique et culturelle des populations comprises dans les frontières des nouveaux Etats-Nations. [PEEMANS et al., 1995]

Même si l'optimisme initial des théoriciens de la modernisation a de nos jours fait place à un pessimisme de plus en plus généralisé [APTER, 1965], la crise de modernisation nationale n'a pas conduit de manière générale au rejet de la doctrine mais plutôt à son adaptation sous

l'égide tant des projets, des politiques et des programmes de développement mis en œuvre dans des cadres internationaux que de celle des élites conservatrices au niveau des nouveaux Etats-Nations.

Cette relecture du concept de « développement » permet de montrer que la conceptualisation et la diffusion du concept de développement dans l'acception de nécessité thérapeutique, furent explicitement liées au phénomène du sous-développement et à sa prise de conscience que l'on situe dans le discours inaugural du président des Etats-Unis, HARRY S. TRUMAN¹. La vision du développement véhiculée depuis lors est directement liée à la résolution de ces problèmes du sous-développement. C'est dans cette logique que les premiers théoriciens du développement pensaient, un peu plus facilement, que le processus de développement dans sa version modernisatrice peut s'appliquer à tous les pays et qu'il allait de paire avec la croissance économique. Il suffisait, pour ce faire, d'adopter une stratégie de développement dans l'objectif ultime de parvenir à une hausse du revenu par tête. Par rapport à cela, notent BERRY et STEWART, les « pionniers du développement » se sont prononcés en faveur d'une stratégie de développement basée en général sur les trois piliers suivants :

- l'industrialisation : un élément essentiel de ce que FEI et RANIS, à la suite de KUZNETS, appelaient la transition vers la croissance ;
- le surplus de travail dans l'agriculture : pour offrir la ressource potentielle majeure ;
- l'intervention gouvernementale sous différentes formes : nécessaire pour exploiter ce potentiel et promouvoir l'industrialisation [A. BERRY et F. STEWART, (1999)].

Dans l'esprit de ce qui apparaît comme prescriptions pour une « *économie politique de développement* », l'idéologie dominante a réussi à faire passer l'idée que la meilleure façon de promouvoir le développement, c'était de stimuler une croissance économique rapide tirée par des investissements lourds en capital physique et dans les

¹ C'est le président TRUMAN qui, dans son adresse inaugurale de 1949, soulève le problème de la pauvreté mondiale et de la nécessité « morale » d'y remédier pour permettre à ces peuples de pouvoir « réaliser leurs aspirations à une vie meilleure ». Dans cette perspective, l'aide aux pays les plus pauvres de la planète mène rapidement à l'élaboration d'un certain nombre de concepts, de catégories et d'idées qui ensemble forment le discours du développement. [A. ESCOBAR, (1995) : p. 9]

infrastructures économiques [G.M. MEIER, (2001)]. Ce qui justifie que ce modèle de développement soit foncièrement fondé sur la croissance économique découlant de la priorité donnée à l'industrialisation et sur le volontarisme de l'Etat afin de soutenir et de corriger, le cas échéant, les imperfections du marché [A.O. HIRSCHMAN, (1964) ; F. PERROUX, (1964)]. Toujours dans cette conceptualisation, argumente G. RIST, le développement est donc symétrique à l'émergence et à la consolidation d'un secteur moderne qui doit progressivement s'imposer et absorber le secteur traditionnel à travers un processus d'autonomisation des institutions, de sécularisation de la culture, de différenciation sociale, de spécialisation des rôles et fonctions, de division du travail et de hausse de l'investissement [G. RIST, (1990)].

Assurément, ce modèle de développement modernisateur s'est lucidement conceptualisé en théorie « universelle » de développement : les premiers développés montrent le chemin aux pays qui connaissent du retard par le fait de la persistance du secteur traditionnel. A contrario, le modèle qui serait basé sur les modes de vie traditionnels est réputé d'archétype du « non-développement ». Le sous-développement est donc caractérisé, dans cette vision dominante, par la prédominance d'un secteur traditionnel et le développement consiste à faire émerger un secteur moderne à partir de ce secteur traditionnel, par ailleurs, appelé à être absorbé. Un tel modèle représente pour l'idéologie dominante du développement le prototype de la société totalement hermétique au développement économique, incapable de mobiliser ses ressources productives et, par conséquent, elle empêche l'émergence d'un processus de modernisation dynamique porté par la croissance économique.

Pour permettre à ces sociétés traditionnelles de s'inscrire dans le temps moderne, certains travaux de l'école de modernisation révèlent que ces transformations s'inscrivent dans l'interférence des changements politiques, économiques et institutionnels. Les défenseurs de cette école de modernisation ont préconisé à cette fin, la rupture des allégeances traditionnelles et la mise en place de nouvelles institutions permettant une plus grande rationalisation de l'autorité et des mécanismes de régulation politique et sociale [A. APTER, (1965) ; S. EISENSTADT, (1966) ; S. HUNTINGTON, (1968)]. Dans ses analyses sur les théories de développement, H. BEN HAMMOUDA écrit :

« La modernisation touche la sphère économique où les stratégies nationalistes d'industrialisation se sont fixées comme objectif de rompre le cercle vicieux de la dépendance économique et de diversifier les structures économiques de la rente issues de la domination coloniale. La modernisation économique a pris les contours des stratégies d'import-substitution dont l'objectif est de produire localement les biens de consommation finale importés jadis de la métropole coloniale. La modernisation touchait aussi la sphère sociale en essayant de favoriser l'émergence d'un nouveau bloc social, appui indispensable au projet de construction nationale. Une nationalisation des structures de l'administration par la promotion des cadres locaux, l'accroissement de l'intervention de l'Etat en matière de répartition des revenus et le développement des systèmes d'éducation et de santé ont favorisé le déclassement des élites traditionnelles et l'émergence d'une classe moyenne urbaine qui sera le moteur du projet de modernisation de l'Etat-Nation. » [H. BEN HAMMOUDA, (2004) : pp. 35-36]

Il s'ensuit, dans le prolongement des principes contenus dans l'approche de Rostow et du diffusionnisme de développement, que la modernisation se veut un processus d'importation au sein des sociétés traditionnelles d'institutions sociales issues de la société industrielle. Dans cette optique, une société ne sera considérée comme développée que lorsque le secteur moderne aura progressivement remplacé la majorité des structures de production traditionnelles. De même que l'intégration du progrès technique devant se réaliser par les transferts de technologie, à la base de l'efficacité et de la productivité du travail, qui feraient encore défaut aux sociétés traditionnelles des pays du Sud, notamment les pays africains. L'emprunt par les pays en développement de modèles et de normes d'organisation sociales des pays développés accélérerait la croissance économique et indiquerait l'itinéraire qui aurait logiquement dû déboucher sur l'industrialisation et dès lors, sur le développement.

Voilà tracé un schéma de développement qui traduit une linéarité non moins évidente dans les processus des pays présentant des retards de modernisation.

Les deux décennies qui suivirent les premières théorisations du développement se sont révélées riches en enseignements. Dans les années 1960 et 1970, les spécificités structurelles qui ont été avancées comme goulots d'étranglements des pays du Sud, n'ont plus eu une

place de choix dans les causes explicatives du sous-développement. Les investissements massifs, indispensables au « décollage » des économies en développement, ont été effectués et la croissance économique y a été observée. Néanmoins, cela n'a pas engendré les effets escomptés. Tenant pour responsable du sous-développement des pays du Sud la domination des pays capitalistes, les théories de la dépendance d'une part et, les théories néo-marxistes de l'échange inégal d'autre part, ont dans le pessimisme grandissant déjà objecté la possibilité d'un éventuel rattrapage de développement [C. FURTADO, (1970) ; A. EMMANUEL, (1969) ; A.G. FRANK, (1969)]. Le ralentissement économique et les crises des années 1970 vont irrémédiablement remettre en cause l'évidence d'un développement consécutif à la modernisation.

Dans la décennie 1980, la crise du projet nationaliste au Sud est sans appel. Visiblement, la construction de structures politiques modernes n'a pas ouvert l'espace politique et au contraire a été à l'origine d'un renforcement de l'hégémonie des Etats sur les sociétés. A côté de l'évolution du contexte international, il faut ajouter dans la crise des économies du Sud les limites internes des stratégies de développement qui, parallèlement à la mauvaise gestion et à la corruption, ont fini par rompre la dynamique de croissance forte que ces économies ont connue dans les années 1970. La critique du rôle de l'Etat et des structures sociales a été mise en évidence par la théorie de « Rent-Seeking² » et la théorie de « Clientélisme et Néo-patrimonialisme³ ». Pour les théoriciens de la recherche de rente (Rent-seeking) :

La recherche de la rente s'applique autant aux entreprises, aux individus, aux groupes de pression qu'aux agents de l'Etat. Certains investissent des ressources pour obtenir des bénéfices tels que des emplois, des licences d'importation, des subventions publiques et des avantages fiscaux. D'autres offrent de rentes en échange de rémunérations monétaires ou soutien politique [A.O. KRUEGER, (1974) (1993) ; R. ACKERMAN, (1978) ; R.D. TOLLISON, (1982)].

² « Rent-seeking » : terme forgé en 1973 par l'économiste ANNE O. KRUEGER. Traduite par la « recherche de rentes », cette théorie désigne la recherche par des individus ou des entités, des situations où ceux-ci peuvent profiter de leur accès au pouvoir politique ou administratif pour manipuler l'environnement économique afin d'extraire des revenus sans accroître la production économique.

³ C'est une approche sociopolitique des années 1980 qui a mis en exergue le système de pouvoir néo-patrimonial.

De même SHMUEL N. EISENSTADT propose, dans la lignée de WEBER, le « néo-patrimonialisme » pour caractériser la prééminence du pouvoir politique sur des sociétés dans lesquelles les détenteurs de l'autorité pourraient s'arroger tous les pouvoirs d'allocation des biens matériels, des positions statutaires et des représentations symboliques, et cela sans formalisme décisionnel excessif [S.N. EISENSTADT, (1973)]. Pour J.-F. MEDARD et S. EISENSTADT, le préfixe "néo" permet un dépassement des formes historiques du pouvoir patrimonial proposé dans l'approche webérienne. Le Néo-patrimonialisme rend compte, comme l'a analysé A. E. AUGÉ dans le contexte du Gabon, de l'hybridation entre la logique traditionnelle et la logique légale-rationnelle dans laquelle s'enracine la société politique de bon nombre des pays africains [A.E. AUGÉ, (2005)].

Dans un système néo-patrimonial, le pouvoir est exercé à travers des réseaux informels qui lient « patrons » et « clients », réseaux souvent basés sur des structures traditionnelles (familles, clans, régions, etc.) et qui contournent les règles bureaucratiques et structures politiques formelles. Dès lors, la distinction entre intérêts public et privé est effacée. Dans des cas extrêmes, l'Etat devient l'instrument privé des dirigeants. Les responsables publics prennent des décisions à court-terme ou concernant leur propre enrichissement, sans prendre en considération les conséquences économiques à long terme [R. SANDBROOK, (1987) ; J.-F. MEDARD, (1985) (1991)].

Il importe de signaler à propos de ce comportement néo-patrimonial ce que J. BHAGWATI qualifie des comportements intéressés, directement non-productifs (DUP ACTIVITIES⁴) [J.N. BHAGWATI, (1982)].

Ces théories (Rent-Seeking et Clientélisme jet Néo-patrimonialisme) ont rendu visibles des situations autoritaires dans lesquelles le pouvoir se retrouve entre les mains d'une oligarchie (le cas des Etats arabes) ou plutôt, comme dans nombre des pays africains à l'instar du Congo démocratique, des situations dans lesquelles les dirigeants se comportent comme si l'Etat constituait leurs patrimoines personnels. Elles constituent une grille analytique pertinente pour comprendre l'Etat en Afrique. Elles ont, en outre, servi des fondements conceptuels des réformes de « bonne gouvernance » prônées par la Banque mondiale et

⁴ Directly Unproductive Profit-seeking Activities

le Fonds Monétaire International, au demeurant, traduites en termes de diminution des interventions de l'Etat et de l'ouverture de l'économie.

L'évolution de la pensée sur le développement à la décennie 1990 s'oriente plutôt, dans le sens, comme l'indique STIGLITZ, de la quête de voie de sortie du cadre restrictif de fonctionnement des économies et de la réflexion sur les pratiques économiques [J. STIGLITZ, (1998)]. C'est dans cet élan de pensée qu'à la fin du siècle dernier des recherches et de réflexions théoriques se sont multipliées pour à la fois rompre avec les présupposés des démarches normatives et s'ouvrir sur les autres domaines du savoir social.

Au regard de ces réalités du développement des pays du Sud, quels sont les enjeux actuels du développement dans les pays africains ?

3. Enjeux du développement des pays africains

L'*Afrique* est un continent couvrant 6 % de la surface terrestre et 20,3 % de la surface des terres émergées. Sa superficie est de 30 415 873 km² en incluant les îles. Avec une population de plus d'un milliard d'habitants (2010), les Africains représentent 16 % de la population mondiale. Le continent est bordé par la mer Méditerranée au nord, le canal de Suez et la mer Rouge au Nord-Est, l'océan Indien au Sud-Est et l'océan Atlantique à l'ouest. Depuis l'accession à l'indépendance du Soudan du Sud en 2011, l'Afrique compte 54 États souverains.

Ainsi, dans la gestion de la destinée de leurs pays après la vague de décolonisation, les Etats africains ont manqué d'imaginer de solutions alternatives aux modèles légués par les colonisateurs. Les élites africaines se sont contentées en chargées d'affaires de la structure économique léguée par la colonisation. On peut, de ce point de vue, faire remarquer que la spécialisation agro-minièrre destinée à l'exportation qui caractérise les structures économiques des pays africains constitue un handicap structurel. Ce qui veut dire que les taux d'activités les plus grands sont basés sur des activités branchées à l'exportation des matières premières minières et agricoles. Ces créneaux des produits se butent à des fluctuations du marché international, à l'instar de ce que l'on qualifie de la détérioration des termes de l'échange. Le trend des cours de ces matières premières est à long terme en baisse. Ce qui fait que l'Afrique subsaharienne continue d'être extrêmement vulnérable devant les changements de l'environnement économique international.

Par ailleurs, ce secteur primaire n'a pas un potentiel de diffusion des gains de productivité dans les autres secteurs dans les économies nationales. La dette extérieure s'enlise et courbe l'échine dorsale du continent. Les maigres ressources en devises sont sollicitées concurremment par un service de la dette de plus en plus lourd et par le règlement des importations.

Sur le plan organisationnel de l'Afrique, l'Etat ne fonctionne pas normalement, il y a déviance africaine qui s'est manifestée par des politiques inappropriées des dirigeants africains et par un étouffement du marché. Cela va marginaliser l'Afrique de la mondialisation. Elle y occupe une place très faible. Elle ne fait que s'adapter aux besoins du monde dans son insertion à la mondialisation.

Au regard de tout ce qui précède, les pays africains sont confrontés aux enjeux du développement ci-après :

3.1. Les enjeux relatifs à la gouvernance

La redéfinition du rôle de l'État

Le rôle confié à l'État doit être non plus d'intervenir directement dans la production, mais de fournir les services publics essentiels. Ceci est indispensable. Tout en maintenant l'ensemble des dépenses publiques dans les limites des ressources disponibles, les pays doivent attacher une plus grande importance à la composition des dépenses en vue de favoriser les secteurs générateurs de croissance comme l'éducation, notamment celle des femmes, la santé et l'infrastructure de base. Le succès des pays asiatiques confirme, si besoin en était, cette démarche.

La réforme de la fonction publique.

La prévisibilité, la cohérence de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques restent encore trop souvent entravées dans de nombreux pays d'Afrique par l'insuffisance des capacités en matière de gestion économique et par la lourdeur de la bureaucratie et des administrations. Dans le même temps, les autorités doivent prendre des mesures pour réduire toute hostilité envers le secteur privé, encore trop fréquente dans les services publics, et faire en sorte que les administrations publiques soient perçues comme l'exécuteur et l'auxiliaire de la politique des pouvoirs publics à l'appui du développement du secteur privé.

La réforme du secteur financier.

Suite aux carences du secteur financier dont les pays africains souffraient à la fin des années 1980 et au début des années 1990, de nombreux pays ont entrepris de réformer le secteur bancaire afin d'assainir et de restructurer les banques en difficulté afin d'établir et de renforcer la réglementation et le contrôle bancaires.

La crise financière de l'Asie de l'Est a également contribué à mettre en lumière les priorités que doit observer la réforme du secteur financier en Afrique. Elle souligne l'importance, en particulier, d'assurer l'indépendance et la responsabilité des banques centrales; d'ouvrir les secteurs bancaires à une saine concurrence, intérieure comme étrangère; d'adopter les pratiques optimales de gestion bancaire; et de respecter les meilleures normes internationales de réglementation prudentielle et de contrôle bancaire. Ce n'est qu'à ces conditions que les pays africains pourront réaliser l'approfondissement nécessaire de l'intermédiation financière et être en mesure d'attirer et de répartir efficacement les flux de capitaux étrangers.

Intégration régionale

Dans le cadre d'une intégration économique plus étroite, il est dans l'intérêt de chaque pays africain de veiller à ce que ses partenaires appliquent une politique économique appropriée. La coordination régionale des politiques nationales pourrait être renforcée à cet effet, aliée à une surveillance régionale adéquate.

L'intégration régionale permet également d'harmoniser le droit des affaires comme c'est le cas dans la zone CFA, de rationaliser les systèmes de paiements et d'assouplir les restrictions aux investissements comme dans l'Initiative d'intégration régionale (Cross-Border Initiative), et de développer une infrastructure commune comme dans la Communauté du développement de l'Afrique australe. L'intensification des relations commerciales entre les pays africains renforce naturellement aussi leur capacité à participer au commerce mondial et pourrait aboutir à de nouveaux progrès vers une libéralisation non discriminatoire du commerce multilatéral.

À l'avenir, il s'agira de veiller à ce que ces organisations régionales soient perçues comme des instruments efficaces d'intégration des pays d'Afrique dans l'économie mondiale en facilitant au maximum l'accès de

leurs marchés aux producteurs africains. Ces organisations ne doivent pas être considérées comme des forteresses protectionnistes visant à protéger leurs pays membres contre les aspects «négatifs» de la mondialisation. Leurs objectifs doivent être de faire avancer les réformes de l'appareil des lois et des règlements, la restructuration du secteur financier, la réforme des codes du travail et de l'investissement, ainsi que la libéralisation des régimes de change et du commerce, afin de respecter les normes internationales au plus tôt. Le rythme dans l'application des réformes devrait être ambitieux, mais aussi réaliste, sans pour cela coller au rythme des pays les plus lents.

3.2. Les enjeux du développement du secteur minier avec l'arrivée des économies émergentes

Avec l'arrivée au premier plan sur la scène internationale de la Chine, de l'Inde, du Brésil et d'autres économies «émergentes», les enjeux du développement sont à un nouveau tournant. Les pays africains ont notamment enregistré une croissance marquée de leurs échanges commerciaux, des investissements étrangers directs et de l'aide publique au développement en provenance des pays du Sud.

D'entre tous, la Chine est le partenaire le plus important, suivi par l'Inde, le Brésil, la Malaisie et la Turquie notamment. Avec ces rapports nouveaux, le continent atténue sa dépendance envers ses partenaires traditionnels et s'ouvre des horizons politiques inexplorés. L'évolution a été rapide. Alors qu'en 1990 les échanges commerciaux entre l'Afrique et les économies émergentes ne représentaient que 8,8 milliards de dollars, en 2007 ils se chiffraient à 148 milliards. Entre 2003 et 2009, la Chine a annulé 2,57 milliards de dollars de dettes que lui devaient 31 pays d'Afrique. Cependant, «s'il est vrai que certaines économies émergentes ont une stratégie à l'égard de l'Afrique, l'Afrique n'a pas de stratégie à l'égard des économies émergentes», constate un rapport récent du bureau du conseiller spécial pour l'Afrique de l'ONU. Il faut, pour que les deux parties puissent mettre à profit cette relation, que les pays africains adoptent une stratégie coordonnée et cohérente et qu'ils exercent une plus grande maîtrise des interactions croissantes avec les économies émergentes, préconise le rapport. Les effets de ces nouvelles interactions sont mitigés. Les consommateurs africains ont bénéficié de l'afflux de biens de consommation à bas prix. Les médicaments génériques et les moustiquaires imprégnées importés ont permis de lutter contre le paludisme notamment.

De nouvelles routes et des centres de conférences sont construits. Cependant, les entreprises locales sont victimes de la concurrence des économies émergentes. Dans les grands projets d'infrastructures par exemple, la concurrence chinoise a évincé les compagnies sud-africaines du marché. Pour l'heure, les matières premières représentent le gros des exportations africaines vers les marchés émergents. La part du pétrole dans les importations chinoises en provenance de l'Afrique est passée de 22% en 1995 à 78% en 2006. Le défi principal à relever pour l'Afrique est de bénéficier des nouvelles opportunités tout en limitant leurs impacts négatifs. Le rapport invite instamment les pays d'Afrique à prendre des mesures concertées afin que la coopération avec leurs nouveaux partenaires ait pour corollaire une diversification des marchés et un développement industriel de l'Afrique, et qu'elle soutienne parallèlement l'intégration du continent au sein de l'économie mondiale.

Le rapport encourage les pays africains à adopter une stratégie qui lierait leurs échanges avec les économies émergentes à leur développement et à leurs besoins en matière d'infrastructures notamment. Dans leur quête d'investissements étrangers directs, les pays africains doivent diriger ces flux vers les secteurs pouvant stimuler l'investissement local, créer des emplois, accélérer l'intégration économique régionale et promouvoir les capacités productives. De leur côté, les économies émergentes doivent comprendre que leur accès à long terme aux ressources naturelles de l'Afrique dépend du développement d'une relation mutuellement bénéfique. En dernière analyse, la coopération Sud-Sud doit être perçue comme «un moyen d'assurer une meilleure qualité de vie aux populations pauvres de la planète», souligne Cheick Sidi Diarra, conseiller spécial des Nations unies pour l'Afrique.

3.3. Les enjeux du développement de l'agriculture en Afrique

Au sommet de G8 de juillet 2009, on a parlé expressément de l'Afrique et de l'aide internationale au développement. Accès à l'eau, sécurité alimentaire, des enjeux primordiaux du développement durable. Les pays riches se sont donc engagés à accroître leurs aides pour réduire la pauvreté dans le monde. Les pays africains sont bien évidemment aux premières loges...

Pour lutter contre la faim dans le monde, le G8 avait d'abord tablé sur une aide de 15 milliards de dollars sur trois ans. Le montant des dons a été revu à la hausse et ce sont finalement 20 milliards de dollars qui seront dédiés à l'éradication de la faim dans le monde. La France y contribuera à hauteur de 2 milliards de dollars.

Cette somme devra permettre d'accroître les investissements dans l'agriculture dans les pays en développement. L'agriculture étant le meilleur moyen de subsistance, d'autosuffisance même, pour les populations pauvres de nourrir leurs pairs. Jacques Diouf, le secrétaire général de la FAO, l'agence de l'ONU pour l'alimentation et l'agriculture, s'est félicité de cette prise de conscience humaniste. « Cette initiative marque un heureux et encourageant changement de politique en faveur du soutien aux pauvres et aux affamés afin qu'ils puissent produire eux-mêmes leur nourriture ».

Les membres du G8 ont, pour atteindre leurs objectifs, demandé à tous les pays de supprimer les restrictions des exportations alimentaires ainsi que les taxes exceptionnelles, en particulier sur la nourriture achetée à des fins humanitaires. Ils s'engagent également à progresser avant la fin de l'année dans la mise en œuvre du Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Car oui, pour lutter contre la faim dans le monde, qui tiraille plus d'un milliard d'êtres humains, il faut privilégier les aides au développement. Subventionner l'agriculture et les moyens de subsistance des populations les plus démunies, pour qu'elles puissent produire elles-mêmes leur nourriture, relève d'une démarche beaucoup plus durable qu'une aide alimentaire traditionnelle. Qui n'est finalement qu'une aide partielle et temporaire.

Mais les avancées ont aussi concerné l'accès à l'eau. Le G8 et les pays africains invités (Algérie, Angola, Egypte, Ethiopie, Libye, Nigéria, Sénégal, Afrique du Sud et Union africaine) ont notamment renforcé leur coopération pour améliorer l'accès à l'eau sur le continent africain. Pour parvenir à des objectifs de développement durable, les pays du G8 se sont engagés à aider les pays africains à construire des infrastructures pour améliorer l'accès à l'eau. « La pénurie croissante des ressources en eau et le manque dramatique d'un accès durable à l'eau et aux systèmes sanitaires dans de nombreux pays africains » empêchent l'éradication de la pauvreté.

3.4. L'Afrique au cœur des enjeux du développement durable

De plus en plus on commence à observer lors de différents sommets des institutions du système des Nations unies, on rassemble les représentants des espaces géographiques régionaux du continent africain, qui renferment des réserves de la biodiversité.

Le développement durable passe par la mise en place de mécanismes d'aménagements forestiers qui font de la forêt une activité pérenne pour une ressource pérenne. De même pour la faune, où il y a nécessité de ne pas épuiser les ressources. Le tourisme doit aussi permettre la valorisation de ces richesses. Mais il ne faut pas oublier que la faune est une source d'alimentation pour une grande partie de la population qui mange de la viande de brousse. Donc, il faut organiser la chasse de façon à punir ceux qui n'ont pas le droit de chasser. De plus, il faut que les chasseurs ne tirent que sur les plus gros spécimens. Les pygmées, par exemple, ne tirent jamais sur un petit ou une femelle en gestation. Ils n'ont pas attendu une campagne de sensibilisation pour agir de cette façon. Les paysans, qui sont de vrais chasseurs, se conduisent pareillement... Il faut faire en sorte que la forêt soit toujours une source de nourriture, d'emplois, de revenus garantis pour eux et leurs descendants. Ca, c'est le problème vu à une petite échelle. Mais prenons-le au niveau national : regardez autour de Brazzaville, l'utilisation effrénée de bois-énergie. Elle entraîne l'érosion et la dégradation de l'environnement, donc la nécessité de planter des arbres.

3.5. Mondialisation et développement en Afrique

Certains responsables se posent aujourd'hui la question s'il faut ou non poursuivre la stratégie de développement axée sur l'ouverture des économies sur le reste du monde. Nous restons fermement convaincu que l'Afrique doit s'intégrer plus que jamais au reste du monde sous peine d'être marginalisée, si elle ne l'est déjà pas encore. Les décideurs africains ne doivent ni perdre leurs objectifs de vue, ni se laisser égarer par les erreurs commises par certains pays en développement. Au contraire, ils doivent en tirer les leçons, et se faisant, améliorer les chances de succès de la stratégie de développement qui vise à pleinement intégrer l'Afrique dans le grand village qu'est devenu le monde d'aujourd'hui.

Pour ce faire, l'Afrique doit accélérer ce qu'il y est maintenant convenu d'appeler "la seconde génération de réformes" car l'intégration de l'Afrique à l'économie mondiale est beaucoup moins avancée que celles d'autres régions. À titre d'exemple, les exportations de l'Afrique subsaharienne ne représentaient en 1997 que 1,6 % des exportations mondiales, contre 2 % en 1990. Pendant la même période, la part de l'ensemble des pays en développement était passée pendant ce temps de 16,3 % à 19,3 %. Alors que les exportations et les importations africaines progressaient séparément de 28 % du PIB en 1990 à 32 % en 1997, les progressions dans les quatre pays de l'ASEAN — Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande — ont été beaucoup plus impressionnantes--les exportations passant de 37 % à 48,5 % du PIB et les importations de 40 % à 53 %. Cette ouverture plus large des pays d'Asie les a rendus peut-être plus vulnérables aux revirements des marchés, mais il ne fait aucun doute qu'elle est aussi à l'origine des remarquables progrès qu'ils ont enregistrés ces dernières années.

Si l'on procède à une analyse superficielle de l'ouverture des pays d'Asie, l'on peut se demander si l'Afrique a intérêt à s'intégrer plus avant au reste du monde et si la mondialisation peut vraiment être bénéfique à des économies pauvres et de petite taille. La réponse à ces deux questions est clairement "oui". L'expérience asiatique l'a amplement démontré. Mais la crise actuelle montre aussi que la stabilité financière et le développement soutenable requièrent un certain nombre de conditions : des politiques économiques rationnelles et prévisibles; un grand degré de transparence et une gestion responsable des affaires publiques et privées; des informations fiables et disponibles en temps opportun; un système bancaire robuste, soumis à une réglementation et une surveillance appropriées; un secteur privé opérant dans des conditions de transparence et de sécurité économique; enfin l'élimination de la corruption et du népotisme.

L'Afrique subsaharienne a accompli des progrès considérables dans la stabilisation macroéconomique ces dix dernières années. Le plus encourageant, dans ce retournement de situation, c'est qu'il est le fruit d'efforts résolument déployés par un nombre croissant de pays pour conduire une politique financière saine et mener à bien les réformes structurelles qu'appelle l'économie de marché. Leurs efforts ont été appuyés par la communauté internationale et notamment le Fonds Monétaire International (FMI), qui ont apporté à ces pays assistance

technique et appui financier dans le cadre de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR).

Les pays africains ont également réduit, au total, leurs déséquilibres intérieurs et extérieurs. D'autre part, le FMI et la Banque mondiale ont commencé récemment à mettre en œuvre une initiative conçue pour venir en aide aux pays pauvres et très endettés (PPTE) en s'efforçant, notamment, d'alléger le lourd fardeau de leur dette multilatérale.

Les gouvernements africains ont aussi progressé très sensiblement dans l'ouverture de leurs économies au commerce mondial. Ces résultats bien que louables, demeurent insuffisants et restent très inférieurs aux performances spectaculaires de l'Asie de l'Est avant la crise. Ainsi, pour rattraper les autres pays en voie de développement, et réduire de manière significative la pauvreté, plusieurs études concluent que l'Afrique devrait atteindre durablement un rythme de croissance de l'ordre de 7 à 10 %. Cela peut paraître très ambitieux, mais plusieurs pays du continent, comme l'Ouganda, ont déjà démontré que l'objectif n'est pas hors d'atteinte. Le maintien d'un tel taux de croissance sur le long terme exigerait cependant des ratios investissement/PIB supérieurs à 25 %, et bien sûr une plus grande efficacité de ces investissements.

L'Afrique doit donc parvenir à des taux d'épargne intérieure beaucoup plus élevés, et attirer une part plus importante de l'investissement direct étranger afin d'accélérer sa croissance économique. Elle ne peut le faire, nous l'avons vu, qu'en s'intégrant pleinement à l'économie mondiale et en mettant en place des réformes structurelles de grande ampleur.

4. Conclusion

Pour vaincre ces handicaps de l'Afrique, il faut d'abord instaurer une *bonne gouvernance*, qui sera une solution à la déviance de l'Etat en Afrique. Cette bonne gouvernance est comprise comme le mode de rendre l'appareil de l'Etat fonctionnel dans l'optique néo-classique. Cela fera affluer les capitaux étrangers en Afrique. L'Afrique peut aussi surmonter ses handicaps lorsqu'elle prendra conscience dans le sens d'arrêter des initiatives propres de sortie de cet état des choses dans le cadre de concertation comme celle du NEPAD. Elle doit devenir active dans la mondialisation en arrêtant des stratégies comme celle de constituer des ensembles régionaux, non plus comme des simples organisations de libre-échange mais bien plus que cela afin de la rendre compétitive dans cette course. Pour cela, ces ensembles régionaux à constituer doivent avoir un projet d'organisation interne de leurs économies, du type de NEPAD.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- APTER, D.**, *The politics of Modernization*, Chicago, University Press. 1965.
- BANQUE MONDIALE**, "Zaire : Orientations stratégiques pour la reconstruction économique", Washington, DC., 1994.
- BOUTAUD D. et C. DEBLOCK**, « Politiques économiques et stratégies de développement : l'ère des ajustements » dans *Interventions économiques*, n° 16, 1986.
- CORNEVIN R.** *Histoire du Congo (Léopoldville)*, Coll. Mondes d'Outre-mer, Série Histoire, Paris, Ed. BERGER-LRVRAULT, 1963.
- De HERDT T.**, "Democracy & The Money Machine in Zaire", *Review of African Political Economy*, No. 93/94, Vol. 29, 2002.
- DESAUW A.**, DE L'ETAT INDEPENDANT DU CONGO AU ZAÏRE en passant par le Congo-belge et la République démocratique du Congo (1876-1982), Cercle Royal des Anciens Officiers des Campagnes d'Afrique, Bruxelles, 1984.
- FREYSSINET J.**, *Le concept du sous-développement*, Mouton, Paris, 1966.
- GLOBAL WITNESS**, « Ruée et ruine : Le commerce dévastateur des ressources minières dans le Sud du Katanga en République Démocratique du Congo », Rapport d'enquête, 2004.
- LACOSTE Y.**, *Les pays sous-développés*, Coll. Que sais-je ?, Paris, PUF, 1984.
- MATON J. et H.-B. SOLIGNAC L.**, "Congo 1965-1999, les espoirs déçus du « Brésil africain »", OCDE, Centre de développement, Documents techniques n° 178, 2001.
- McMAHON G. and F. REMY**, *Large Mines and The Community. Socioeconomic and Environmental Effects in Latina America, Canada and Spain*, The International Development Research Centre / World Bank, 342 pp.
- MERLIER M.**, *Le Congo de la colonisation belge à l'indépendance*, Cahiers libres n° 32-33, Paris, Ed. Maspero, 1962.
- MONGA, E.**, Cinq questions à Eric Monga, Interview, *LE POTENTIEL*, 29 juin 2006.

- MULUMBA L.**, "La Gécamines : situation présente et perspectives", in *NOTES DE CONJONCTURE*, n°24, Kinshasa, pp. 19-22, 1995.
- NYEMBO Sh. J.**, *L'industrie du cuivre dans le monde et le progrès économique du copperbelt africain*, Bruxelles, La Renaissance du livre, 1975.
- PEEMANS J.-Ph.**, *Crise de modernisation et pratiques populaires au zaïre et en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- PEEMANS J.-Ph., A. ESTEVES, et P.-J. LAURENT**, *Stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernamentalité locale*, Bruxelles, AGCD, 1995.
- PEEMANS J.-Ph.**, Le rôle de l'Etat dans la formation du capital au Congo pendant la période coloniale (1885-1950), 1^{ère} partie, *ETUDES ET DOCUMENTS*, n° 7301, UCL, Louvain-la-Neuve, 1973.
- PORTER M.**, *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press, 1990.
- ROSS M.**, "Que savons-nous de la relation entre l'extraction des ressources naturelles et la guerre civile, la corruption et la mauvaise gouvernance ?" *La gouvernance des revenus des ressources naturelles*, Séminaire organisé par la Banque mondiale et l'Agence française de Développement, Paris, 9-10 décembre 2002.
- TINBERGEN, J.**, « Development Cooperation as a Learning Process » Pionniers in Development, (**MEIER, G., SEERS, D.** eds), Oxford, Oxford University Press, 1984.
- WALKER M.**, "Resource-based Industrialisation Strategies: A comparative analysis of the South African and international experiences", Dept of Geography and Environmental Studies, University of the Witwatersrand, 2000.
- WAUTELET J.-M.**, "Pouvoir d'Etat et formation du capital", in *Accumulation et sous-développement au Zaïre 1960-1980* (**BEZY F. et al.**, eds), Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 1981.
- WELLS L.T.**, *Désengagement de l'Etat de la production et restructuration des sociétés minières : cas de la Gécamines*, Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolaise, Kinshasa, 2002.



MÉDIASPAUL

Imprimerie MÉDIASPAUL - Kinshasa
Imprimé en RDC - Printed in DRC
www.mediaspaul.cd