

L'UNION POUR L'ETUDE DE LA POPULATION AFRICAINE (UEPA)

CINQUIEME CONFERENCE SUR LA POPULATION AFRICAINE

ARUSHA, TANZANIE : 10 au 14 DECEMBRE 2007.

THEME : POPULATION ET DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE : QUESTIONS EMERGENTES

TITRE DU POSTER :

NOUVELLE POLITIQUE PUBLIQUE DE DECENTRALISATION DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, POPULATION ET DEVELOPPEMENT DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION.

Par

Madame KABEDI ILUNGA

Chercheuse au Centre Interdisciplinaire d'Etudes et de Documentation en Sciences Sociales (CIEDOS) de la Faculté des Sciences Sociales de l'Université de Kinshasa

Email : mcki2007@yahoo.fr

Téléphone : + 243 990 20 26 37

INTRODUCTION

La décentralisation consiste en un transfert de compétences administratives du gouvernement central ou de ses agences à des instances locales. Des collectivités territoriales prennent en charge la gestion de certains biens publics et la perception de recettes fiscales. La question que pose la décentralisation en Afrique est le rapport entre Etat, population et développement. Le développement dans le cadre de la décentralisation est vu comme l'élargissement de la démocratie économique et sociale. La décentralisation consiste à prendre en considération les initiatives des populations à un niveau local, afin de leur reconnaître des droits sur l'utilisation des ressources qui leur permettent de participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques de développement. D'après certains auteurs, les enjeux de la décentralisation sont la production de biens publics locaux, l'émergence territoriale et le renforcement de la gouvernance locale pour faciliter des émergences productives localisées.

Bref, l'interaction entre la décentralisation, la démocratie à la base et le développement est de plus en plus soutenue par plusieurs auteurs. La République Démocratique du Congo n'est pas en marge de cette dynamique. En 1982 déjà, le régime autoritaire de Mobutu avait initié une politique de décentralisation qui s'était soldée par un échec. La nouvelle Constitution, votée par référendum en 2005 et promulguée en février 2006, a institué une nouvelle politique de décentralisation qui accorde des larges pouvoirs aux entités décentralisées.

Dans l'exposé des motifs de la Constitution, il est dit que la nouvelle structuration administrative de la RDC a pour but de faire des entités territoriales décentralisées des véritables centres d'impulsion. L'analyse de la répartition des matières entre le gouvernement central et les pouvoirs locaux, révèle clairement que contrairement à la décentralisation de 1982, la nouvelle accorde aux provinces des pouvoirs qui, autrefois, étaient seulement du ressort du gouvernement central. C'est notamment les cas de la fonction publique, de la fixation des salaires minima, de l'élaboration des programmes miniers, énergétiques ou mêmes industriels, ..., qui sont désormais de la compétence des provinces.

En outre, certaines questions de population que le gouvernement central lui-même n'a jamais réussi à résoudre, ont été carrément décentralisées, c'est notamment les secteurs de la santé, de l'éducation, du logement, ... bref, il apparaît clairement que les provinces vont désormais s'investir aussi dans des actions visant à réduire la pauvreté de leurs populations et à promouvoir leur développement.

L'objectif de cette réflexion est de voir si la nouvelle politique de décentralisation prend en charge les questions de population. Elle formule également l'hypothèse selon laquelle cette décentralisation ne peut déboucher sur un développement durable tant que les variables démographiques ne seront pas mises en interaction avec les variables économiques dans un contexte de mondialisation où la capacité financière des entités décentralisées est réduite du fait de la mise de leurs ressources naturelles sous la tutelle des sociétés multinationales étrangères. Pour y

arriver, nous avons articulé ce texte autour de deux axes principaux : le premier est consacré à un balisage théorique et le deuxième analyse les interactions qui existent entre la politique de décentralisation et les questions de population. Une conclusion met fin à cette dissertation.

I. PROPOS SUR LA DECENTRALISATION

Le discours sur la décentralisation et les pratiques décentralisatrices dans la RDC post-indépendante remonte à l'accession de ce pays à l'indépendance. Ils ont pris, pendant leurs trajectoires, plusieurs formes modelées par les conjonctures politiques et la nature des régimes politiques qui se sont mis en place de manière successive. Le débat relatif à la forme qu'il convient de conférer à l'Etat est une caractéristique essentielle de la vie politique de la RDC. Ce débat a traversé tous les âges, toutes les époques et il est impossible de naviguer dans l'histoire politique de ce pays sans tomber sur des « liens » qui renvoient à cette problématique.

La première République (1960-1965) elle-même est née sous la forme d'un Etat fédéral, c'est-à-dire décentralisé politiquement. Cette première expérience ayant échoué et ouvert la voie à la deuxième République (1965-1990) et à l'installation d'un Etat autoritaire caractérisé par un centralisme politico-administratif (1965-1981), il a fallu attendre 1982 pour voir ce régime retourner à la politique de décentralisation. Cette décentralisation autoritaire (Tshibwabwa 2007..) n'a pas non plus réussi à promouvoir la démocratie à la base et à faire des entités territoriales des centres d'impulsion pour un développement par la base.

Cet échec, et tant d'autres, seront à la base du long processus de transition politique (1990-2006) au cours duquel, à la loi sur la décentralisation de 1982 qui est restée en application jusqu'en 2001 (celle de 1995 n'ayant pas été appliquée à cause de la guerre qu'était déjà imminente) s'est ajoutée une autre politique publique qualifiée de « territoriale des originaires » qui obligeait tous les fonctionnaires à retourner dans leurs provinces d'origine, et qui interdisait aux ressortissants d'autres contrées d'exercer des responsabilités politico-administratives dans des provinces d'où ils n'étaient pas ressortissants.

La territoriale des originaires mise en route par le Maréchal-Président et son personnel politique pour saper le processus de démocratisation initié le 24 avril 1990 et essayer de se donner une certaine légitimité, a réveillé des sentiments ethno-tribaux qui se sont traduits par des violences ethniques entre certaines communautés. Après la chute du régime de Mobutu et son accession au pouvoir en 1997, Laurent Désiré Kabila a pris le Décret-loi n° 081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo, qui a été modifié et complété par le Décret-loi n° 018-2001 du 28 septembre 2001.

D'autres textes juridiques tels que le Décret-loi n° 082 du 2 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales, le Décret-loi n° 083 du 2 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement du corps des Inspecteurs de la territoriale et le Décret-loi n° 089 du 10 juillet 1998 portant

fixation de la nouvelle nomenclature des taxes autorisées aux entités administratives décentralisées, des recettes administratives d'intérêt commun et des recettes fiscales cédées par l'Etat aux entités ont été pris à cette occasion pour réorganiser la territoriale. Rien de positif n'est sorti de ces textes.

L'article 3 de la Constitution de la III^{ème} République naissante stipule que les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. La composition, l'organisation, le fonctionnement de ces entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces sont fixés par une loi organique.

A l'article 4 il est dit que des nouvelles provinces et entités territoriales peuvent être créées par démembrement ou par regroupement dans les conditions fixées par la constitution et par la loi.

Il faut d'ailleurs au passage signaler que le Constituant a, par démembrement, créé des provinces, ramenant celles-ci de 11 à 26. C'est, dans le but d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base, que 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, précise l'exposé des motifs de celle-ci.

Evidemment, la lecture et l'analyse des matières qui relèvent de la compétence des provinces indiquent clairement que l'Etat actuel est fortement décentralisé et, à la limite, proche d'un Etat fédéral. Comme en 1960, l'on a l'impression que le constituant a institué, en le taisant et pour des raisons liées historiques et celles consécutives à la sortie du pays de la guerre, le fédéralisme qui est d'ailleurs l'option la plus revendiquée par la population.

L'article 202 énumère les matières qui sont de la compétence exclusive du pouvoir central, celles qui sont de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces sont prises en charge par l'article 203 et on trouve, clairement exprimées par l'article 204, les matières qui sont de la compétence exclusive des provinces. Au rang de celles-ci, figurent celles qui mettent en relief les larges pouvoirs qu'accorde la Constitution aux provinces. C'est à titre illustratif : la fonction publique provinciale, la fixation des salaires minima provinciaux conformément à la législation nationale, l'élaboration des programmes miniers, minéralogiques, industriels, énergétiques d'intérêt provincial et leur exécution conformément aux normes générales du planning national.

Ces innovations sont d'importance majeure et hormis la loi fondamentale et celle de 1964 (qui fut la première à être votée au référendum dans l'histoire politique de la RDC, celles-ci étant la deuxième), aucune loi sur la décentralisation n'a daigné accorder des tels pouvoirs aux provinces. La volonté de faire des entités territoriales

des véritables d'impulsion de développement se matérialise également par les nouvelles modalités de répartition mises en œuvre par le Constituant : désormais, les entités territoriales décentralisées sont habilitées à retirer à la source 40 % des recettes qu'elles vont produire, les 60% restants devant être envoyés au trésor national installé à Kinshasa. Cette disposition s'inscrit dans le sillage des préoccupations du pouvoir constituant de ne pas faire de l'autonomie financière des provinces un mythe ou un rêve comme dans le passé.

Pour couronner tout ceci, l'article 195 énumère les institutions politiques provinciales que sont : l'Assemblée provinciale et le gouvernement provincial. L'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Elle légifère par voie d'édit (article 197).

Le Gouvernement provincial est composé d'un Gouverneur, d'un Vice-Gouverneur et des ministres provinciaux. Le Gouverneur et le Vice-Gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale. Les ministres provinciaux sont désignés par le Gouverneur au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale (article 198). Par ailleurs, précise l'article 199, deux ou plusieurs provinces peuvent, d'un commun accord, créer un cadre d'harmonisation et de coordination de leurs politiques respectives et gérer en commun certains services dont les attributions portent sur les matières relevant de leurs compétences.

Une conférence des Gouverneurs de province a été aussi instituée par la Constitution. Elle a pour mission d'émettre des avis et de formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter par la République. Elle est composée, outre les Gouverneurs de province, du Président de la République, du Premier Ministre et du Ministre de l'intérieur. Tout autre membre du gouvernement peut y être invité. Elle est présidée par le Président de la République et se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son Président (article 200).

Tels sont de manière brève, les grands axes constitutionnels de la nouvelle politique publique de décentralisation qui va structurer administrativement le nouvel Etat qui vient d'émerger des cendres d'une longue transition de 16 ans. Néanmoins, les nouvelles entités décentralisées vont devoir fonctionner dans un contexte la réussite de leur action est tributaire des données politiques et économiques de l'heure caractérisée par l'emprise autoritaire de la nouvelle philosophie néo-libérale, par la logique des acteurs individuels et institutionnels, visibles et invisibles, dont, de manière particulière les sociétés multinationales minières qui opèrent déjà sur leurs territoires depuis 1996.

En outre, en tant que politique publique encadrante ou structurante, la décentralisation actuelle ne pourra déboucher sur les résultats escomptés que si sa mise en œuvre entre en harmonie avec d'autres politiques publiques, et en l'occurrence les Codes Minier, forestier et des investissements. A ces politiques, on peut également ajouter le Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la

Pauvreté (DSCR) qui sert finalement de référent dans l'action politique du pouvoir central et des pouvoirs locaux.

La décentralisation désigne donc le local comme lieu probable d'une participation élargie des populations et d'une action collective renforcée, susceptible de flexibilité, d'adaptation, de changement, autant de maîtres-mots contemporains de la performance économique. La décentralisation consiste en un transfert de compétences du gouvernement central ou de ses agences à des instances locales. Des collectivités territoriales prennent en charge la gestion de certains biens publics et la perception de certaines recettes (Piveteau 2004). Qu'on la qualifie en effet de territorialisation, de dévolution, de communalisation ou de municipalisation, la décentralisation connaît un regain d'intérêts qui mobilise ses défenseurs et ses détracteurs.

Par rapport au développement, soutient Elong Mbass (2003 :169), la mobilisation de la population ne peut s'obtenir que si le cadre de la collectivité décentralisée permet la relance de l'économie locale. Par rapport à l'enracinement de la démocratie, le niveau local est celui où différentes sources de légitimité sont en compétition pour structurer l'appartenance et la vie des populations. Le contenu et la réalité de la démocratie locale aussi bien au niveau de la représentation que de la participation des populations tiennent en conséquence à la manière dont on aura su procéder à l'hybridation des différentes sources de légitimité de manière à construire des compromis sur l'exercice du pouvoir local. En tant qu'entreprise de restructuration de l'Etat, la décentralisation devrait rebâtir les niveaux successifs de biens communs de sorte à les organiser de la base au sommet de l'Etat suivant le principe de subsidiarité. Dans cette logique, les collectivités locales seraient les points d'appui d'une intégration régionale enracinée sur le terrain, et se fondant sur les relations entre communautés qui prolongent et humanisent, les relations entre Etats.

La décentralisation est la voie la plus avantageuse dans la mesure elle peut permettre de faire émerger de nouveaux centres de décision et de gestion consensuelles plus proches des acteurs, d'harmoniser les gouvernances au niveau local, de concilier les intérêts divergents et de transformer les multiples citoyennetés qui se côtoient en citoyennetés « étatisables ». La décentralisation dans ce cadre est une tentative de reconstruction de l'Etat d'une manière telle que le local puisse servir le global. Le local est en fait le lieu d'une nouvelle alliance des élites. Le local qui se met en place est alors une nouvelle version d'une alliance de réseaux verticaux entre élites globales et élites locales, ces dernières faisant fonctionner le local selon les exigences du global (Raogo 2003 : 14).

L'intérêt grandissant pour les processus de décentralisation et l'accent mis sur la gouvernance mettent donc en jeu trois changements importants dans les approches du développement : un déplacement probable ou possible des lieux d'émergence des dynamiques de développement de l'échelon central vers les échelons locaux ; l'habilitation d'une pluralité d'acteurs du développement, anciens et nouveaux, privés, publics et associatifs ; une relégitimation du rôle des politiques

publiques dans les processus de développement (Coussy 2001). C'est par rapport à cela que Piveteau estime que la décentralisation a pour but d'accroître la production de biens et services publics en mobilisant une pluralité d'acteurs privés et publics, et de renforcer la gouvernance locale pour faciliter des émergences productives localisées.

Les avantages que procure la décentralisation, on le voit, sont vantés par plusieurs auteurs qui établissent un lien entre elle et le développement. La nouvelle politique de décentralisation mise en route par les constituants de la RDC et dont les grandes exposées dans les paragraphes précédents, s'inscrivent également dans la même mouvance légitimatrice. Néanmoins, s'il est vrai de dire que la décentralisation peut contribuer à la construction du développement, ce dernier n'est possible si la même politique de décentralisation ne prend en charge les questions de population. Or, la nouvelle politique de décentralisation fait l'impasse sur les problèmes de population, ce qui pose un problème de sa capacité réelle à promouvoir un développement humain.

II. DECENTRALISATION ET POLITIQUE DE POPULATION

En l'absence des données récentes, les estimations de la population congolaise obtenues par projections ont fixé, en l'an 2000, la population congolaise à peu plus de 52.099.000 d'habitants (INS/Projections). Sa répartition, par province, sur le territoire national se présente comme suit : le Nord-Kivu 8,1% de la population totale, le Sud-Kivu (6,4%), le Maniema (2,9%), la Province Orientale (12,0%), le Katanga (14,2%), le Bandundu (11,6%), l'Equateur (10,7%), le Kasai oriental (8,8%), le Kasai Occidental (7,4%), Kinshasa (11,6%) et enfin le Bas-Congo (11,6%).

Par ailleurs, d'après l'enquête nationale sur la situation des femmes et des enfants réalisée en 2001 (MICS/2001), les données socio-démographiques de la population se présente de la manière suivante en RDC :

- La population congolaise est très jeune : près de la moitié est âgée de moins de 15 ans. Il découle de cette situation des besoins énormes en matière de scolarisation, d'emplois, de logements, etc. que le pays pourra difficilement combler ;
- Le mariage est quasi-universel. L'âge moyen d'entrée en première union est de 21 ans chez les femmes et de 26 ans chez les hommes. Il n'a pratiquement pas changé depuis 1984 ;
- Les ménages congolais sont de grande taille : 6 personnes en moyenne aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.
- La fécondité des femmes demeure élevée. L'Indice Synthétique de Fécondité (ISF), se situe à 7,1 enfants par femme et le taux brut de natalité à 48,5 naissances vivantes pour 1000 habitants. Cette faible fécondité est due à la faible utilisation des méthodes contraceptives et à la forte intensité des mariages. En effet, une femme congolaise qui contracte une union (en

moyenne vers les 21 ans) restera pendant environ 30 ans dans la vie de maternité ;

- La fécondité des adolescentes demeure élevée : une adolescente de 15-19 ans sur cinq a déjà eu au moins un enfant.

Il faut aussi faire remarquer que l'urbanisation en RDC connaît une évolution rapide et même emballée : 28% en 1984 et 40% en 1999. Cette tendance va se poursuivre pour des raisons suivantes : la précarité de la vie dans les milieux ruraux continuera à alimenter l'exode rural et les migrations vers les villes ; la fécondité urbaine qui demeurera supérieure à la fécondité rurale continuera à renforcer la croissance naturelle des centres urbains.

La viabilité des entités décentralisées et leur développement surtout durable ne dépendent pas seulement de leurs ressources naturelles ou de la dimension de leurs territoires. Ils dépendent également de la prise en charge des questions de population. Tout comme l'argument souvent évoqué selon lequel le découpage territorial doit tenir compte du fait que l'effectif de la population d'une entité décentralisée doit être suffisamment nombreuse pour lui permettre de mobiliser des ressources humaines nécessaires pour son développement ne suffit pourtant à faire des entités décentralisées des sites de développement.

Il faut tenir compte de l'état, de l'évolution et des tendances des populations de ces entités décentralisées, prendre en charge la question de la structure de la population par âge et sexe, de la fécondité, de la mortalité, du VIH/Sida, de la répartition spatiale et de l'urbanisation. Il s'agit en effet de voir comment les phénomènes démographiques peuvent peser de tout leur poids sur l'évolution à court et moyen terme de la situation socio-économique de ces entités.

Cette mise en perspective de la relation population-population épouse les contours du légendaire débat opposant deux grands courants théoriques. Le premier courant considère la croissance démographique comme un frein au développement du fait de la pression qu'exercent les investissements démographiques sur les ressources limitées des pays en développement. Le second considère la transition démographique comme un processus générateur d'un stock de population jeune apte, sous certaines conditions, à impulser une dynamique de développement à l'image de la situation des pays de l'Asie du Sud-Est.

Les problèmes de population ne se posent pas de la même manière dans toutes les provinces. Bien que décentralisée, la ville de Kinshasa n'a pas les mêmes problèmes de population comme celles de Bandundu ou de Maniema. La ville de Kinshasa qui occupe 0,4% de la superficie a une population estimée à 11,6% de la population totale du pays. On peut déjà voir comment se poseront dans cette ville, qui est aussi celle qui en proie à une forte urbanisation, les problèmes de demandes sociales en termes d'accès aux services sociaux de base tels que l'éducation, la santé, le logement, le transport, l'emploi, l'eau, électricité, etc.

L'attention des autorités décentralisées est surtout focalisée sur le fait que la constitution autorise à leurs entités la rétention des ressources financières mobilisées

jusqu'à concurrence de 40% à affecter aux tâches de développement de ces entités. Mais aucune réflexion n'est initiée par ces autorités pour examiner les interactions très agissante entre les ressources et le pouvoir décentralisé d'une part, et d'autre part les problèmes de population et leur impact ces ressources et sur le développement. Tout se passe donc comme si l'accès aux ressources était directement synonyme de développement et de réduction de pauvreté des populations.

CONCLUSION

Il se dégage donc de l'analyse de la Constitution de la troisième république naissante que la nouvelle politique de décentralisation mise en route semble avoir misé davantage sur les potentialités économiques ou naturelles des provinces comme atouts essentiels dans le processus de leur développement. Le découpage territorial qui s'en est suivi a tenu compte du nombre de la population à concentrer dans chaque entité décentralisée pour en faire un site de mobilisation des ressources humaines capables d'impulser une dynamique de développement endogène.

Néanmoins, les questions de population ou les variables démographiques et leur conséquence sur les ressources financières ou économiques de ces entités n'ont pas été prises en charge. Il est donc temps pour que la loi sur la décentralisation attendue par la population ne fasse pas l'impasse sur les questions de population telles que nous avons eu à les présenter et à les analyser dans cette réflexion. La réussite de la nouvelle politique de décentralisation sera tributaire de la prise en compte des données démographiques telles que mises en interaction avec les dynamiques relatives aux ressources naturelles des entités décentralisées.

BIBLIOGRAPHIE

-Benko, G., 1995, « Les théories du développement local », Sciences Humaines, Hors Série, n° 8, Février-Mars.

-Coussy, J., 2002, Les politiques publiques dans la mondialisation, Communication au VII congrès de l'association française de sciences politiques, Lille.

-Elong Mbassi, J.-P., 2003, « Les politiques de déconcentration et de décentralisation », OIF (éd.), Symposium sur l'accès aux financements internationaux. Actes de la table ronde préparatoire n° 3 : la bonne gouvernance, condition et objet du financement, 20-21 novembre.

-Isango, I.W., 1991, « Décentralisation territoriale et pratiques centralisatrices au Zaïre », Zaïre-Afrique, n° 258, Octobre.

-Isango, I.W., 1988, « La décentralisation administrative pour le développement : quelques écueils à affronter », Zaïre-Afrique, n° 222, Février.

-Kanyinda, L., 1984, La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie et des faits, Les Cahiers du CEDAF, n° 2, Avril.

-Piveteau, A., 2004, Les « nouveaux » avatars du développement aidé : décentralisation et gouvernance locale, Premières Journées su développement (Le concept de développement en débat), Université Montesquieu-Bordeaux 4, 16 et 17 Septembre.

-Sawadogo, R.A., 2003, L'Etat africain face à la décentralisation, Communication faite dans une conférence organisée par Pôle Africaine, Juillet.

-Tshibwabwa, K., 2007, Discours sur la décentralisation et pratiques décentralisatrices dans l'histoire politique de la République Démocratique du Congo, Communication faite au IVè congrès de l'Association des Historiens Africains, Addis Abeba, Mai.

-RDC, 2006, La Constitution de la IIIè République

-UNICEF, 2001, L'enquête nationale sur la situation des femmes et des enfants réalisée en (MICS/2001).