



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques
Volume 4, numéro 009
Avril-Septembre 2021
p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488
<https://doi.org/10.62912/>

LA CONSTITUTION DU 18 FEVRIER 2006 ET LE TRANSFERT DES COMPETENCES AUX INSTITUTIONS POLITIQUES PROVINCIALES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Evariste KATUNDA ELONGO wa LOSHIMA

Chef de Travaux au Département des Sciences Politiques et Administratives à l'Université
Pédagogique Nationale et Doctorant en Sciences Politiques et Administratives à l'Université
Pédagogique Nationale/Kinshasa-RDC

RESUME

La Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2006, portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC est le résultat des discussions entre partenaires en présence sous la transition dite « 1 + 4 » à la suite des belligérances. De ce fait, plusieurs points de vue ne pouvaient les partager en ce qui concerne l'organisation de l'Etat. C'est le débat persistant entre les unitaristes et fédéralistes en vue de la première république. En effet, tout en gardant la forme unitaire de l'Etat, ce dernier, a été dépossédé de certaines de ses prérogatives au bénéfice des provinces et entités territoriales décentralisées (ville, commune, secteur, chefferie). Tout ceci, dans le souci du développement à partir de la base. Par conséquent, des institutions propres en ont été créées (exécutives et délibérantes) au niveau local. C'est dans cette même logique que les provinces ont été ramenées à 26 par démembrement de sept hormis Kinshasa, Bas-Congo, Nord-Kivu, Sud-Kivu et Maniema. Mais il y a lieu de relever que ce transfert rencontre de sérieux problèmes en ce qui concerne notamment les désirs centralistes des autorités centrales nostalgiques et jalouses de leurs anciennes compétences.

Mots-clés : Transfert, Centralisation, Décentralisation, Régionalisme.

SUMMARY

The fundamental law of February 18, 2006 amended by Law n ° 11/002 of January 20, 2006, revising some articles of the Constitution of the

DRC is the result of negotiations between partners present during the transition "1 + 4" to the continuation of belligerents. Several points of view could not share them with regard to the organization of the State. It is the persistent debate between those who advocate Unitarianism and the followers of federalism since the first republic. Indeed, while keeping the unitary form of the State, the latter has been stripped of some of its privileges in favor of the provinces and decentralized territorial entities (city, town, sector, chiefdom). All this, for the sake of development from the ground up. Consequently, its own institutions have been created (executive and deliberative) at the local level. It is in this logic that the provinces were reduced to 26 by the dismemberment of seven notwithstanding Kinshasa, Bas-Congo, North-Kivu, South-Kivu and Maniema. But it should be pointed out that this transfer shows serious problems in particular with regard to the centralist desires of the central authorities, nostalgic and jealous of their former powers.

Keywords: *Transfer, Centralization, Decentralization, Regionalism.*

INTRODUCTION

Les Etats africains, en général, ont été construits sur les cendres coloniales où la centralisation sur le plan administratif et politique n'était pas à contester. C'est cette forme d'organisation de l'Etat qui fut adoptée en Afrique, et surtout dans les pays au pouvoir dictatorial.

La République Démocratique du Congo, après la prise de pouvoir, dès 1965, un régime fort fut instauré, confondu à l'homme fort, président de la république. Les provinces et toutes les autres entités territoriales furent réduites en caisse de résonance et dépourvues de toutes les prérogatives d'initiatives. A cet effet, le pays fit face à des différentes crises, notamment des différentes séquences des guerres fratricides. Compte tenu des tableaux sombres que présentait notre pays, des tentatives nouvelles dans le cadre de la décentralisation furent entreprises. Devant cet impératif de procurer une gouvernance capable de booster une dynamique au développement dans le pays, il était pressant de doter ce dernier d'une forme de l'Etat et des institutions politiques tant au niveau national que provincial à même de relever ce défi majeur.

Cette forme de l'Etat qu'est le régionalisme politique a comme objectif ultime le développement du pays à partir de la base grâce : au rapprochement de l'Administration aux administrés par une bonne répartition des compétences entre le pouvoir central et, celui provincial ; à la répartition équitable des ressources du pays entre le pouvoir central et les provinces, et entre celles-ci, les unes par rapport aux autres, suivant les principes de la capacité contributive de chacune et de la solidarité.

En effet, les provinces en République Démocratique du Congo sur le plan général, sont enclavées du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest sans une réunification concrète et centralisée. Par conséquent, elles restent dominées et envahies sur le plan notamment économique par les pays frontaliers. Dans la correction des erreurs du passé, la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée en 2011, réaffirme la volonté de rapprocher l'Administration des administrés. Cette nouvelle forme de l'Etat, renforce les prérogatives des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées (ville, commune, secteur, chefferie). Le régionalisme politique est donc cette forme qui pourrait donner du souffle aux provinces.

Hélas, cette forme d'organisation de l'Etat reste plus au niveau des discours politiques et des textes. A cet effet, le gouvernement central, sans omettre les platitudes des autorités locales, soumet les provinces au sous-développement avec notamment *l'opération dite retour*, consistant à servir les intérêts privés des parrains politiques se trouvant le plus souvent à Kinshasa et sacrifiant ainsi ceux des provinces. Cette technique devint une pratique de longévité à la tête des provinces. Les quelques recettes recouvrées et rétrocédées au niveau des provinces ne servent que pour les besoins des acteurs politiques.

Le caractère budgétivore des institutions politiques provinciales (exécutif et délibérant) ne permettant pas aux Provinces en général de se développer réellement. La corruption, les détournements des deniers publics, le tribalisme... sont autant des antivaleurs ne leur permettant pas de faire face aux défis de développement. Les rares provinces qui tentent de sortir de l'ordinaire, sont celles notamment minières.

Par ailleurs, les autorités provinciales agissent par rapport aux appétits politiques, en sorte que la redevabilité aux populations reste reléguée au bas de l'échelle. Par conséquent, la plupart des projets initiés en provinces se font sous impulsion du gouvernement central. Ce cas est aux antipodes du nouvel esprit organisant l'Etat et les provinces.

Ainsi, le gouvernement central n'arrive pas à matérialiser les principes de rétrocession ; et le peu des moyens alloués aux provinces ne servent qu'aux besoins des politiques. Autant le gouvernement dépouille les provinces, autant les provinces dépouillent les Entités Territoriales Décentralisées pour la survie politique.

De ce fait, pour que le développement dans cette perspective soit communautaire, tous les acteurs impliqués doivent s'y mettre par rapport aux missions spécifiques. Cette étude porte essentiellement sur le fonctionnement et l'organisation des institutions politiques des provinces, entités administratives, dans le cadre de transfert des compétences leur reconnues. Les institutions politiques provinciales examinées sont celles issues de la Constitution promulguée le 18 février 2006.

Toutefois, partant de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC, il est indiqué à partir de la forme adoptée de l'Etat de relever le statut de la province. Par ailleurs, parce qu'il s'agit des compétences dévolues aux provinces, nous allons vérifier le principe lié à leur autonomie.

I. FORME DE L'ETAT SOUS LA CONSTITUTION DU 18 FEVRIER 2006

Depuis l'indépendance du pays en 1960 jusqu'à l'élaboration de la Constitution du 18 février 2006, il apparaît clairement que les découpages territoriaux ont été à la fois le fruit de compromis politiques entre les tenants du fédéralisme et ceux de l'unitarisme et même la victoire de l'une des deux tendances sur l'autre et vice-versa. Partant des questions relatives à la forme de l'Etat, deux mots sont tabous devant le constituant : "unitaire" et

“fédéral”. Compte tenu de cette exigence, la Constitution se borne à stipuler que la RDC est un Etat uni.

Par ailleurs la Loi organique du 31 juillet 2008 relative à la libre administration des provinces institue dans son exposé des motifs le “régionalisme politique”.

I. 1. Statut de la province

Il convient de constater que le constituant congolais du 18 février 2006 n’a pas explicitement déterminé la forme de l’Etat pour lequel il opte. Mais au travers des prescrits de l’article 3 de la Constitution, il apparaît une distinction entre les provinces et les entités territoriales décentralisées, ce qui peut attirer la curiosité autour du statut que revêt la province, sous l’actuelle Constitution.¹ Le statut de la province sous la Constitution du 18 février 2006 ne fait pas l’unanimité dans la doctrine congolaise. Trois tendances se dégagent² entre les tenants de la thèse de l’unitarisme³, et celle du fédéralisme.⁴

Ainsi pour une partie des tenants de la première thèse, la province est une entité territoriale décentralisée tandis que pour les autres, la province est une entité régionalisée. A côté de cette opposition, une troisième tendance, faite des fédéralistes, reconnaît à la province le statut d’Etat fédéré.

I. 2. Province, entité territoriale décentralisée (ETD)

La RDC est un Etat unitaire fortement décentralisé. Il convient de revenir sur la qualification “fortement décentralisé” qui fait montre de la peur

¹ KAMUKUNY A., « Régionalisme, décentralisation et naissance effective des vingt-cinq nouvelles provinces en RDC : Défis et perspectives de prévention des conflits », in *Congo-Afrique*, n°434, avril 2009, pp. 295-310.

² ESAMBO KANGASHE J.L., *La constitution du 18 février 2006 à l’épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2010, p. 70.

³ BOSHAB E., « République Démocratique du Congo : Etat unitaire à régionalisation constitutionnelle ou Fédéralisme absurde ? », dans *Revue de droit africains*, n°7, Bruxelles, juillet 1998.

⁴ NYEMBO ya LUMBU, *La constitution de la Troisième République est fédérale, regard critique sur la Décentralisation*, EUA, Kinshasa, 2009, p. 75.

d'affirmer sans précaution que le constituant du 18 février 2006 a consacré un Etat unitaire décentralisé.

L'article 3 de la Constitution⁵ nous révèle bien l'intention du constituant de ne pas vouloir mêler les provinces aux entités territoriales décentralisées. De ce fait, prendre le risque d'affirmer que la RDC est un Etat unitaire fortement décentralisé, ne serait pas prendre une option contraire à celle levée par la Constitution, surtout que le constituant a pris les soins d'énumérer toutes les entités territoriales décentralisées au nombre desquelles on ne trouve pas la province.

Parmi les critères retenus dans la doctrine pour déterminer qu'il s'agit de la décentralisation, il y a lieu de citer la tutelle exercée sur ces entités mais aussi le caractère légal de leur statut.⁶ Mais dans l'actuel réaménagement des territoires congolais, aucune tutelle n'est prévue sur la province et cette dernière tire son existence et ses compétences de la Constitution. Toutefois, cette tendance semble proche de la deuxième par le simple fait que toutes deux se situent dans le schéma de l'unitarisme.

I. 3. La province : entité régionalisée ?

Selon cette tendance, l'administration territoriale congolaise sous la Constitution du 18 février 2006 est formée de trois catégories d'entités territoriales qui sont : les entités régionalisées, les entités décentralisées, et les entités déconcentrées.

Il y a certes, un rapprochement entre l'unitarisme et le fédéralisme. Mais l'architecture territoriale telle que se présente, présage une conservation de la nature unitaire de la RDC.

La province est une entité régionalisée parce que bénéficiant de l'autonomie de gestion, des organes propres et d'un pouvoir législatif, ce qui va au-delà de la simple décentralisation. S'appuyant sur l'article 1^{er} de la Constitution⁷, le constituant a voulu, à travers cette disposition effleurer sa

⁵ Article 3 de la constitution du 18 février 2006.

⁶ Article 1^{er} de la Constitution du 18 février 2006.

⁷ ESAMBO KANGASHE J.L, *Op. cit*, p. 76.

position sur la forme unitaire qu'il préconise dans l'organisation territoriale de la RDC.

I. 4. La province : Etat fédéré ?

Il y a lieu de ne pas affirmer la forme fédérale de l'Etat congolais en reprochant à la province de ne pas disposer, en plus du pouvoir législatif, d'une Constitution provinciale, des institutions judiciaires propres ainsi que d'une police. Mais, cette forme de l'Etat serait la seule qui puisse barrer la route au sous-développement et à la pauvreté engendrés par l'unitarisme.⁸ Il peut être dit en passant que tous les Etats fédéraux n'ont pas une forme identique, le fédéralisme des Etats-Unis diffère de celui de l'Allemagne ou du Botswana, comme du Nigeria par exemple. Loin de soutenir cette thèse, nous convenons avec Kamukuny⁹ que la province est bel et bien une entité régionalisée mais pas un Etat fédéré.

Toutefois dans tous les cas, l'avènement de la Constitution en vigueur est le produit de notre histoire politique très mouvementée et de notre propre génie. Les motivations qui ont présidé à son élaboration tiennent surtout compte de l'unité à préserver mais aussi du souci de laisser aux provinces de devenir de nouvelles sources d'impulsion pour le développement à la base, le tout dans une démarche démocratique.

Cependant, Munayi Muntu Monji note que la plus grande préoccupation pour la classe politique congolaise était la création de plusieurs institutions provinciales. On a résolu le problème des Députés en multipliant le nombre des circonscriptions électorales, à savoir les territoires. Vrai pour les Sénateurs qui représentent les provinces. Il faut nécessairement multiplier le nombre des provinces et donc des Assemblées Provinciales afin d'avoir plusieurs Sénateurs, la province étant leur circonscription électorale.¹⁰

⁸ *Ibidem*.

⁹ KAMUKUNY A., *Op. cit.*, pp. 245-310.

¹⁰ MUNAYI MUNTU MONJI T., *Genèse et évolution des circonscriptions administratives et des entités politico-administratives congolaises (1888-2009). Quelques références pour une administration et un découpage territorial efficient*, éd. EDUPC, Kinshasa, 2010, p. 385.

Quelles sont alors, les institutions politiques provinciales retenues dans la Constitution ? De quoi sont-elles composées ?

La Constitution en sa qualité de cadre fondamental organisant dans une logique structurée et systémique l'Etat, précise les institutions chargées de prendre en charge les besoins de la population. Pour ce faire, au niveau provincial, en vertu de l'article 195, l'Assemblée Provinciale et le Gouvernement Provincial, sont les deux institutions organisées au niveau de chacune des provinces. La première est exécutive, tandis que la deuxième est délibérante.

A cet effet, il y a des matières exclusives constitutionnellement établies relevant du pouvoir central et des provinces, et d'autres sont des compétences concurrentes entre les deux niveaux. Cependant, certaines autres questions sont réglées par les lois en ce qui concerne notamment les mesures d'application du transfert des compétences dans le cadre de la libre administration des provinces.

II. PROBLEMATIQUE D'APPLICATION DU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE L'AUTONOMIE DES PROVINCES

Le principe de la retenue à la source des recettes communes, est un principe qui, dans l'esprit du constituant, devait servir de soupape de sécurité à l'autonomie financière des provinces restées longtemps privées des moyens de leur politique de développement.

II. 1. Des principes généraux

Le souci du constituant du 18 février 2006 est de garantir l'autonomie financière des provinces et par conséquent des entités territoriales décentralisées. En effet, ce souci renforcé par le spectre de la confiscation boulimique des ressources financières de l'Etat par le pouvoir central a dicté la destination opérée par l'article 171 de la constitution entre les finances du pouvoir central et celles des provinces.¹¹

¹¹ Article 171 de la Constitution du 18 février 2006.

En des termes équivalents et interchangeable, l'article 43 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces dispose : « Les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes ». Les finances de la province procèdent des ressources propres, des ressources provenant des recettes à caractère national et des ressources exceptionnelles.¹² Dérogeant à cette classification suivant le principe *lex specialia generalibus derogat*, l'article 147 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques adopte une autre classification. Elles comprennent des ressources internes et des ressources extérieures.¹³

Les ressources internes sont composées des recettes courantes, des recettes en capital et des recettes exceptionnelles, alors que les recettes extérieures sont constituées des dons et legs extérieurs courants, des dons et legs projets, ainsi que des emprunts garantis par le pouvoir central.¹⁴

L'article 148 explique en détails les recettes internes. En effet, les recettes courantes de la province comprennent : la part des recettes à caractère national allouées aux provinces ; les impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun ; les impôts et taxes spécifiques aux provinces relevant de la fiscalité directe et indirecte ; les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de la province ; et les recettes de participation de la province.

Par contre, les recettes en capital qui sont la deuxième catégorie des recettes internes comprennent les produits de cession d'actifs ; les ressources et subventions affectées aux dépenses d'investissement, notamment les ressources provenant de la Caisse Nationale de Péréquation.

Enfin, la dernière catégorie des recettes internes à la province est constituée des dons et des legs intérieurs ; des subventions éventuelles du

¹² Article 47 à 59 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

¹³ Article 147 alinéa 2 de la Loi n°11/611 du 13 juillet 2011, relative aux finances publiques, J.O, 52^{ème} année, n° spécial, 25 juillet 2011.

¹⁴ *Ibidem*.

pouvoir central autres que celles affectées à l'investissement ; le produit des emprunts contractés dans les conditions prévues par la loi relative aux finances publiques.

Cette dernière catégorie des recettes internes est susceptible de créer une confusion tant les recettes exceptionnelles ont souvent été considérées par la doctrine comme celles provenant aussi bien des dons, legs que de l'aide bilatérale et ou multilatérale.

D'ailleurs, la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces inclut dans les ressources exceptionnelles l'emprunt, qu'il soit intérieur ou extérieur. Par contre, l'emprunt relève des recettes dites extérieures par la loi relative aux finances publiques.

Quoiqu'il en soit, la Constitution ainsi que les lois sus évoquées ont accordé et reconnu aux provinces une autonomie financière indiscutable garantie par les recettes aussi bien internes qu'externes. L'autonomie financière n'implique que les provinces en tant que personnes juridiques et entités indépendantes bénéficiaires du droit de mobiliser et d'affecter leurs ressources librement sans qu'aucune interférence ne se justifie.

L'autonomie politique et financière dont bénéficient les provinces congolaises relève de la Constitution. Un acte, fut-il législatif, qui s'efforce de la torpiller ou de la vider de sa substance est simplement inconstitutionnel et devrait être déclaré tel par le juge constitutionnel. C'est seul ce juge qui est habilité à apprécier si les provinces usent normalement ou non de leur autonomie.

Le constituant congolais était animé par un pressentiment justifié par l'histoire de la décentralisation en RDC. Alors qu'il avait parfaitement distingué les finances du pouvoir central et celles des provinces, il s'est vite rendu compte qu'il y avait une catégorie de ressources communes (ressources d'intérêt national) que les deux niveaux de pouvoir devraient se partager. Ainsi, pour éviter l'accaparement de ces ressources par le pouvoir central, comme il en avait souvent été le cas, le constituant imagina une soupape de sécurité en instituant le mécanisme de la retenue à la source de

la part des recettes à caractère national par les provinces et ce, pour garantir pleinement à celles-ci leur autonomie financière.

En reconnaissant aux provinces une autonomie politique et financière, le constituant du 18 février 2006 entendait impulser le développement de celles-ci en mettant à leur disposition d'importants pouvoirs et moyens financiers.

Par le mécanisme constitutionnel de la retenue à la source des 40% des recettes à caractère national, il instituait une garantie de sécurité à l'autonomie financière.

Ainsi, en foulant aux pieds la retenue à la source des 40%, le Gouvernement central non seulement viole la Constitution, mais aussi torpille cette autonomie financière, gage du développement des provinces. C'est-à-dire que le progrès des provinces de la RDC tardera encore tant que la Constitution ne sera pas ou sera mal appliquée à son article 175.

Le régionalisme politique en RDC est une technique d'organisation qui a vocation à associer et à impliquer les citoyens de la périphérie à l'exercice du pouvoir en vue de leur développement, c'est une forme avancée de la démocratie, à la base. De ce point de vue, elle devait susciter de l'enthousiasme en lieu et place de la crainte, une crainte de se voir dépouiller de nostalgiques pouvoirs qu'on avait l'habitude de concentrer au détriment de la base. Le régionalisme congolais est en réalité combattu par ceux qui devraient le promouvoir, les institutions centrales.

II. 2. De l'installation des nouvelles provinces : application du régionalisme ?

La Constitution du 18 février 2006 avait créé vingt-cinq provinces en RDC. Ces provinces sont les suivantes : Bas-Uélé, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uélé, Ituri, Kasai, Kasai oriental, Kasai central, Kongo Central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Maindombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, et Tshuapa. A ces vingt-cinq provinces, il faut ajouter la ville de Kinshasa qui jouit du statut de province.

L'évolution de l'installation des nouvelles institutions provinciales prévues par le constituant de 2006 n'a pas respecté les prescrits préétablis. Le pouvoir central a procédé par contre aux tâtonnements. Alors qu'il avait été constitutionnellement décidé en 2006 d'installer les vingt-cinq provinces plus la ville de Kinshasa trente-six mois après l'installation effective des institutions politiques.¹⁵

La révision constitutionnelle de 2011 a soustrait de la compétence constitutionnelle cette question en la renvoyant au législateur qui devra y pouvoir par le biais d'une loi de programmation.

Le régionalisme politique de la République Démocratique du Congo est un processus mettant en relation plusieurs acteurs à la fois politiques et sociaux capables d'animer toutes les structures de celui-ci. S'inscrivant dans cette exigence, la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 a instauré trois échelons de la fonction publique, que sont : la fonction publique nationale, la fonction publique provinciale et la fonction publique locale.¹⁶

A cet effet, elle attribue, dans son article 201 point 3, la compétence aux provinces ainsi qu'aux entités décentralisées d'organiser une fonction publique provinciale et locale afin de disposer des ressources humaines pouvant prendre en charge les responsabilités de celles-ci, au même titre que le pouvoir central.

Par ailleurs, nous devons remarquer que le régionalisme politique ou constitutionnel, institué par la Constitution du 18 février 2006 ouvre la porte à une nouvelle dynamique de développement du pays centré sur la province avec ses entités territoriales décentralisées qui la composent. Par contre 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.

¹⁵ Article 226 de la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, 47^{ème} année.

¹⁶ Article 202 point 8 et 204 de la Constitution du 18 février 2006.

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.

La province a reçu des compétences qui lui permettent d'influer significativement sur la vie de ses habitants. En d'autres termes, le contrôle de niveau provincial et local devient essentiel en termes d'amélioration des conditions de vie de la population de l'arrière-pays. Le régionalisme 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 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 politique 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 le régionalisme.

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 du régionalisme, 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 explique en partie l'engagement croissant des citoyens dans la fourniture des services publics au niveau provincial. Il y a aussi des citoyens qui s'engagent dans l'espoir d'être recruté par les nouvelles autorités locales dont le régionalisme confie le contrôle et la gestion des marchés, des parking 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 du régionalisme. 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'association 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.

Le transfert des compétences de l'Etat vers les provinces ouvre la porte à de nouveaux rôles de la part des acteurs locaux. Toutefois, ce transfert des compétences se fait très timidement sur le plan économique et financier. Les autorités provinciales, qui ont été habituées à tout attendre de l'Etat ou de Kinshasa semblent être 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 comme telles.

Si les autorités locales pouvaient faire montre d'imagination, il y aurait certainement plusieurs actions réalisées au niveau 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 règles provinciales fait échouer des plans de développement arrêtés aussi bien au niveau provincial que local.

Les autorités situées au niveau provincial doivent se saisir des compétences exclusives leur reconnues dans la Constitution pour gérer de manière effective et responsable. Les 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 de la province 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 provinciale. Aussi, les acteurs 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 de la province 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 financiers et en tant qu'activités les valorisent 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 de la province.

En ce qui concerne les opérateurs économiques de la province, le régionalisme 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 de la province qui sont obligées de protéger leurs affaires et de les réguler.

II. 3. Questions de gouvernance

La proximité entre les autorités gouvernantes de la province et les opérateurs économiques permet de sélectionner des entrepreneurs sérieux, fiables et compétents. Les dossiers des candidats entrepreneurs sont appréciés au-delà des écrits, car tout le monde se connaît. Chacun jouant correctement son rôle au niveau de la province, nous pensons que le régionalisme amorcé en République Démocratique du Congo pourrait bien profiter en redynamisant les principaux acteurs intervenant dans la vie de la province : ceux du monde politique, ceux du secteur économique et ceux appartenant au monde des organisations de la société civile.

Nous soutenons fortement que le régionalisme consacré par la Constitution du 18 février 2006 constitue une opportunité pour faire autrement du développement dans ce pays que l'Etat n'a pas aidé à faire engager, comme cela l'a été dans certains pays.

Ayant confié la responsabilité du développement aux organes locaux 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. Le nouveau contexte de régionalisme qui donne le pouvoir aux citoyens par le mécanisme

électoral pouvait obliger les entités provinciales de travailler autrement et en faveur de la population. Les élections au niveau provincial permettant de redynamiser des actions de développement.

Notons, aussi que si la population n'adhère pas au processus en considérant le régionalisme comme une affaire des cadres qui obtiennent de nouvelles possibilités d'exercer le pouvoir de l'Etat, ou gagner de l'argent et de jouir des honneurs, si elle ne se sent en aucune manière concernée, alors faudra-t-il craindre qu'elle ne se préoccupera pas de demander des comptes aux organes locaux et il sera difficile de la mobiliser pour avoir les ressources nécessaires à la gestion et au développement des entités provinciales. Il est donc nécessaire de mener des activités de sensibilisation de la population pour qu'elle comprenne et accepte le processus et surtout prendre des décisions favorables à son bien-être pour avoir son adhésion.

Aussi, il est presque impossible qu'une province soit caractérisée par l'homogénéité ethnique mais certains groupes ethniques ont une plus grande importance démographique que d'autres. Si la loi de la majorité est toujours la règle, il faudra craindre qu'il y ait tyrannie de la majorité qui prendra toujours les postes de responsabilité au détriment des minorités, qui risquent de ne pas adhérer aux politiques communes. Il n'est pas exclu que grâce à des moyens financiers et à la ruse, une minorité impose aussi sa tyrannie sur le plus grand nombre.

Ainsi donc, les organes locaux doivent se soucier de la représentativité de toutes les forces sociales au sein des institutions politiques de la province et éviter le clientélisme dans la gestion des affaires provinciales.

Ne dit-on pas que le régionalisme ne peut pas réussir si ses ennemis se retrouvent trop nombreux au sein et en dehors des institutions. La mentalité congolaise veut qu'on se moque de ceux qui veulent promouvoir le bien commun. On résiste au changement et on est plutôt heureux de les voir échouer comme pour dire que la prophétie d'échec était inévitable. Par des stratégies d'intrigue, de médisance, de recherche de la mort physique ou

politique, on tend des pièges pour que l'action politique échoue et ne profite surtout pas à la population.

Les spécialistes des stratégies de l'échec, de la désinformation se retrouvent toujours près des chefs, ils se recrutent dans les partis et les regroupements politiques au pouvoir, ne pouvant donner satisfaction aux ambitions de tous leurs membres, dans l'opposition et parmi les étrangers qui habitent notre pays ou qui le visitent. Il est utile que les performances des autorités provinciales et des responsables des entités territoriales décentralisées soient médiatisées et connues du public pour encourager l'excellence et l'esprit de contagion parmi les autorités provinciales et locales.

Ainsi, les entités provinciales doivent être capables de fournir des services de qualité à la population et être à même de trouver des stratégies efficaces de réduction de la pauvreté en vue d'améliorer les conditions de vie de la population. C'est pourquoi, elles doivent mettre sur pied une gouvernance capable de trouver des réponses aux besoins de la population et être soucieuses de la culture des résultats. Leurs actions doivent être mesurables, palpables et à impact visible.

D'où par conséquent, la mobilisation des ressources financières sera plus ardue. Les Congolais, à tous les échelons, sont caractérisés par l'incivisme fiscal. Ils n'aiment pas s'acquitter de leur devoir fiscal. Si la population refuse de contribuer aux charges publiques, l'Etat ou la province n'aura jamais les moyens de sa politique. La grande difficulté, pour la province, consistera à mobiliser les recettes nécessaires au financement de leurs politiques publiques, à lutter contre la corruption et l'effet pervers des réseaux informels de recouvrement des recettes et surtout à sortir de l'Etat de la faible capacité extractive.

Dans les milieux ruraux où la population n'a pas l'argent, toute augmentation des impôts fera douter la population de la bonne volonté du pouvoir à opérer le changement. Pour maximiser les recettes, il faudra éviter l'hyper fiscalité, c'est-à-dire de fixer des taxes trop élevées mais viser à faire payer des impôts raisonnables, à la portée de l'avoir de la population et lutter contre les pratiques prédatrices des percepteurs. Il faudra aussi éviter que les

taxes prélevées sur le marché puissent décourager les paysans à augmenter leur production, à faire des activités artisanales et à vendre leurs produits sur le marché.

La disponibilité des ressources financières devra permettre des travaux de construction, d'aménagement, de réhabilitation, d'équipement et d'entretien des infrastructures telles que voirie urbaine, éclairage, marchés, bâtiments publics, bâtiments scolaires, source d'eau, musées, parcs, etc.

Donc, dans un pays post conflit où les élections à certains niveaux n'ont jamais eu lieu, la défense de la souveraineté nationale et de l'intégrité du territoire passe par une bonne mise en condition et une amélioration des conditions d'emploi des Forces Armées et de la Police Nationale. Le régionalisme doit continuer non seulement à consolider le processus démocratique mais aussi la paix et l'unité nationale. Il faut donc éviter que le régionalisme ne puisse servir de simple prétexte aux opérateurs identitaires pour activer des conflits ethniques et régionaux.

Le régionalisme a besoin de citoyens qui refusent de croire en toute puissance de l'Etat central. Le transfert des compétences du sommet vers la base ne doit pas être considéré comme un obstacle mais plutôt comme une chance permettant aux dirigeants de prendre des décisions concernant la solution des problèmes immédiats des citoyens.

CONCLUSION

Concernant les institutions politiques provinciales, on constate la ferme volonté des constituants d'accorder un éventail des compétences aux provinces. Elles sont désormais selon la Constitution, entièrement responsables, entre autres, de leur programme de développement et en particulier des programmes miniers, pétroliers, agricoles, forestiers, de leurs finances publiques dont les impôts, les taxes et les droits provinciaux et locaux, de leurs services, entreprises et établissements publics, de la fonction publique provinciale et locale, de certaines activités culturelles et sportives.

Cette volonté se trouve concrétisée également par la disposition constitutionnelle prévoyant qu'à l'effet de doter les provinces de la capacité

de gestion suffisante pour effectivement dynamiser, redémarrer, faire décoller leur économie, renforcer et reconstruire les infrastructures sociales, les recettes nationales sont partagées entre elles et le pouvoir central.

Ce partage s'élève à 40% et 60% respectivement aux provinces et au pouvoir central. De plus, afin de donner potentiellement à cette mesure toute son efficacité, il est prévu que cette part des ressources nationales sera "retenue à la source".¹⁷ Les risques d'approfondissement des écarts de développement entre les provinces n'ont pas été ignorés et une Caisse Nationale de Péréquation a été créée avec pour mission de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et les autres entités territoriales décentralisées grâce à des programmes d'investissement public. Son budget sera alimenté par le Trésor public à raisons de 10% des recettes nationales.¹⁸ La conférence des Gouverneurs permet une meilleure concertation entre le pouvoir central et les provinces.

Pour confirmer l'importance accordée aux provinces, le constituant a interdit la révision des dispositions constitutionnelles tendant à réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées. Somme toute, le constituant a donné les atouts nécessaires aux provinces afin qu'elles deviennent de véritables moteurs du développement local. Telle est la motivation profonde de cette nouvelle forme de l'Etat.

La Constitution elle-même est à la base des problèmes auxquels nous avons difficile à régler. Il nous semble évident que le régionalisme institué sur le plan politique ne règle pas les problèmes essentiels de développement. En ce qui concerne les relations centre-périphérie, si la Loi Fondamentale a fait une synthèse entre l'unitarisme et le fédéralisme, cela résulte des réclamations et discussions à la Table Ronde de Bruxelles en 1960. Et la conséquence, elle est bien connue.

Les institutions provinciales ont fonctionné et cela a affaibli le pouvoir central. L'on peut aussi se poser la question de l'importance d'un Gouvernement provincial dans la mesure où les identités étouffées à l'époque

¹⁷ Constitution du 18 février 2006, article 175, alinéa 2.

¹⁸ Constitution du 18 février 2006, article 181, alinéa 3.

du régime du Président Mobutu peuvent toujours se réorganiser. Nous observons que chacun a quasiment son parti et son leader. Même la question de répartition des compétences pose problème par le fait qu'elles sont organisées dans la Constitution ; et aussi pourquoi avons-nous organisé le Sénat à partir des provinces qui n'existaient que de nom ?

D'où proviennent les moyens financiers pour l'action politique du Gouvernement provincial et de l'Assemblée provinciale ? Pourquoi les créer alors qu'elles n'ont pas de moyens ? Telles sont les ambiguïtés affichées dans notre Constitution. Les 21 nouvelles provinces mises en place étaient-elles opportunes et remplissaient-elles les conditions de faisabilités ?

Pour que le régionalisme réussisse, il doit être considéré comme un instrument de lutte contre les dangers possibles de conservation du pouvoir entre les mains d'un individu ou d'une institution politique unique. Pour acquérir la culture du régionalisme et les performances nécessaires à sa gestion, on a besoin d'une éducation permanente des cadres administratifs, politiques et des citoyens en général. C'est ici, le lieu d'évoquer le civisme populaire.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BOSHAB E., « République Démocratique du Congo : Etat unitaire à régionalisation constitutionnelle ou Fédéralisme absoudre ? », in *Revue de droit africain*, n°7, Bruxelles, juillet 1998.
- ESAMBO KANGASHE J.L., *La constitution du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2010.
- Journal Officiel de la RDC, Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, 47^{ème} année.
- KAMUKUNY A., « Régionalisme, décentralisation et naissance effective des vingt-cinq nouvelles provinces en RDC : Défis et perspectives de prévention des conflits », in *Congo-Afrique*, n°434, Kinshasa, avril 2009.

Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

Loi n°11/611 du 13 juillet 2011, relative aux finances publiques, J.O, 52^{ème} année, n°spécial, 25 juillet 2011.

MUNAYI MUNTU MONJI T., *Genèse et évolution des circonscriptions administratives et des entités politico-administratives congolaises (1888-2009). Quelques références pour une administration et un découpage territorial efficient*, éd. EDUPC, Kinshasa, 2010.

NYEMBO ya LUMBU, *La constitution de la Troisième République est fédérale, regard critique sur la Décentralisation*, EUA, Kinshasa, 2009.