



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/>

DYSFONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS DES PROVINCES A L'EPREUVE DE LA REGIONALISATION 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 République Démocratique du Congo fait face depuis son existence à la problématique de la gestion de son espace. A cet effet, elle a expérimenté plusieurs techniques. Si durant l'ère coloniale, les colonisateurs orientaient les techniques de gestion en fonction de leurs besoins du pouvoir, durant les régimes lui ayant succédé, les différents efforts de promouvoir le développement à tous égards, ont par contre, dans leurs actions, été à la base de plusieurs conflits. Ces conflits, devenant structurels paralysent ainsi la marche institutionnelle vers le développement recherché. En effet, sortant des conflits armés entre les forces en présence et face au défi du développement, la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011 adopte une forme hybride de gestion de l'Etat. Il s'agit du régionalisme. Celui-ci est une décentralisation très poussée en ce qui concerne les compétences exclusives entre les institutions centrales et provinciales voire concurrentes. Mais en pratique, suite aux velléités des unes et des autres l'on assiste à des dysfonctionnements et immixtions permanents. C'est dans cette logique que s'inscrit cette analyse, qui, tout en faisant une sociogenèse de l'histoire décentralisée du pays, relève les différents dysfonctionnements institutionnels au niveau des provinces en vue des pistes correctives pour le développement du pays. Ce, après avoir également présenté quelques conditions y afférentes.

Mots-clés : *Dysfonctionnement institutionnel, Décentralisation, Régionalisme, Développement, Contrôle.*

SUMMARY

The Democratic Republic of Congo has been the object, since its existence, of the problematic of the management of its space. To this end, she tried several techniques. If during the colonial era, the colonizers oriented management techniques according to their needs for power, during the regimes that succeeded it, the various efforts to promote development in all respects were, on the other hand, in their actions. the basis of several conflicts. These conflicts, becoming structural and institutionalized, paralyze the smooth running of institutions towards the much desired development. Indeed, emerging from armed conflicts between the forces present and faced with the challenge of development, the Constitution of February 18, 2006 as amended in 2011 adopts a hybrid form of state management. It is about regionalism. This is a very extensive decentralization with regard to exclusive competences between central and provincial institutions or even competing ones. But in practice, following the wishes of one and the other, we are witnessing permanent dysfunctions and interference. It is in this logic that this analysis fits, which, while making a sociogenesis of the decentralized history of the country, identifies the various institutional dysfunctions at the level of the provinces with a view to corrective tracks for the development of the country. This,

Keywords: *Institutional dysfunction, Decentralization, Regionalism, Development, Control.*

INTRODUCTION

Toute personne pense aux moyens pour bien assurer sa vie. Il s'agit bien du développement, qui constitue le défi majeur de toute société. Il s'impose donc que des mécanismes soient mis en place pour ce faire, notamment par les pouvoirs publics.

Cette tâche est plus grande d'autant plus qu'elle responsabilise aussi bien les gouvernants que les gouvernés tant il s'avère vrai que la réalisation de ce défi est tributaire de mentalité, de culture et de techniques de gestion administrative adaptées, le développement global étant à ce prix. Le rôle important que joue l'Administration au sein de la société s'explique par le fait qu'elle procure au développement des moyens susceptibles. L'Administration

se propose au travers de ses techniques de gestion de satisfaire les besoins de la communauté qui se trouvent confrontés à un grand nombre de problèmes ; mais le plus marquant est le problème du développement.

Il est à noter que l'organisation administrative d'un territoire révèle plusieurs modalités selon qu'elle peut disposer d'un seul centre de décision ou plus ; elle peut ainsi être centralisée ou décentralisée. La première forme ayant comme spécialité la concentration de tous les actifs du développement, la seconde par contre, place la population plus près de l'Administration en la responsabilisant par les élections induisant les gouvernants à être soumis aux contrôles des gouvernés. D'où la notion de la rédevabilité. La décentralisation sert donc à rendre plus autonome l'activité qui était centrée dans une même place ; elle implique la participation des citoyens aux affaires locales, une certaine marge de liberté et une autonomie locales qui permettent à la collectivité de promouvoir son développement par ce qu'on appelle le « self gouvernement » ou encore « l'auto-administration ».¹

Lorsqu'elle est accompagnée du système électoral, la décentralisation territoriale a un grand avantage, car la gestion des affaires locales par les citoyens intéressés et leurs élus constitue une école de formation civique et une préparation à l'exercice de la démocratie. S'agissant ainsi des affaires locales, il est bon que les agents chargés de leur gestion connaissent bien les conditions locales pour défendre les intérêts locaux, sur base de la confiance de la part des administrés.

La décentralisation suppose la souplesse de fonctionnement, le désengagement des dossiers en capitale, le règlement des problèmes de façon plus adaptée par les intéressés eux-mêmes. Elle fait promouvoir le développement harmonieux du pays en prenant en compte des particularités ou de sensibilités locales ; assure donc l'unité du pays dans la diversité. Elle favorise une gestion beaucoup plus transparente des affaires de l'Etat par le canal des organes locaux ou des représentants du peuple élus. Elle permet

¹ DOBERS H., *Les exigences d'une administration de développement*, Hase et Kochler Verlag GmbH, 1980, p. 78.

une plus grande spécialisation dans la concrétisation de tâches d'intérêt communautaire.

Toutefois, la grande vertu dans la décentralisation est d'ordre sociologique. Elle est liée le plus souvent à une organisation démocratique des personnes décentralisées. La décentralisation occupe donc une importance capitale pour le développement d'un territoire si spacieux ou moins spacieux soit-il. Et le développement est un acte participatif qui demande l'existence d'une personne humaine. C'est même cette dernière qui est un élément de base dans le développement, donc de lutte contre le « le sous-développement ». Ce concept signifie « la situation d'un pays caractérisé par plusieurs carences alimentaires, agricoles, industrielles de l'aide sociale, de l'instruction de richesse, de l'emploi ».²

Pour ce faire, nous tentons ici de relever la pertinence de la gestion régionalisée (décentralisation très poussée) face au défi du développement de la RDC. Il se dégage ainsi un constat en rapport avec la crise du respect de textes organisant l'administration. La forme d'administration retenue n'a demeuré que dans le texte, la pratique étant une autre chose.

Tenant compte de cette administration telle que reprise dans la Constitution en vigueur, les nouvelles provinces, les Entités Territoriales Décentralisées incorporées, font face à la problématique du développement, surtout dans les milieux ruraux.

I. EXPERIENCE D'UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE DECENTRALISEE EN RDC

L'analyse faite sur l'organisation administrative de la RDC, la décentralisation a certes, été tardive et lente, mais s'est déroulée d'une manière certaine et irréversible à partir du décret du 12 janvier 1928 sur les districts urbains jusqu'à celui du 12 octobre 1959 sur les villes et les communes. Il importe de rappeler que les institutions urbaines ont été au départ conçues et organisées au seul profit des Blancs. Ce n'est qu'en 1957

² CASTERAN C., *Le tiers monde*, Filipacchi, Paris, 1973, p. 11.

que les Congolais vont être concernés, les centres extra coutumiers et les cités étant incorporés ou absorbés par les villes et les communes. Ce retard et cette lenteur s'expliquent par le fait que l'autorité coloniale se montrait réservée et méfiante à l'égard du développement des institutions urbaines et l'épanouissement des villes pour éviter, pensait-elle, d'éveiller trop tôt la conscience politique des indigènes.

En effet, à l'opposé des milieux urbains, la décentralisation avait vu le jour et avait été formellement organisée en milieux ruraux plus tôt. Ce fut d'abord en faveur de chefferies en 1906, puis de sous chefferies en 1910, des centres extra- coutumiers en 1931 et enfin des secteurs en 1933. Jusqu'en 1959, le processus de décentralisation ne concernait que les circonscriptions dites indigènes (chefferies, secteurs, centres) laissant de côté la province, le district et le territoire. Ce n'est qu'en 1959 sous la pression de divers événements que le processus fut étendu également aux provinces et territoires. Mais c'était trop tard, car cette réforme n'eut pas le temps matériel d'être entièrement appliquée.

On peut signaler déjà que quoique conçue à l'origine dans un esprit différent, la dualité de la législation en matière d'organisation de l'administration locale a persisté jusque même après le 30 juin 1960 même à la réforme de 1982. Ainsi dans les milieux ruraux, la collectivité est la seule entité qui ait continué de bénéficier de la décentralisation de manière constante et permanente jusqu'à la réforme de 1998 où elle a été supprimée.

Toutefois, il importe de signaler que « chaque réforme importante avait été précédée d'une période plus au moins longue d'expérimentation ».³ C'est ce qui se justifie en même temps de la réforme préconisée par la Constitution en vigueur. Le nouveau découpage du pays en vingt-cinq provinces y compris la ville de Kinshasa, a pris plusieurs années pour la matérialisation, au-delà des prescrits constitutionnels.

II. CHOIX D'UNE ORGANISATION DECENTRALISEE FACE AUX EXIGENCES SOCIOPOLITIQUES

³ KABANGE NTABALA C., *Droit Administratif*, Tome 1, Kinshasa, 2001, p. 54.

La décentralisation marque un progrès certain sur toute l'étendue de la République Démocratique du Congo. Une gestion décentralisée accélère logiquement le développement du pays. Chaque autorité élue ayant le premier souci de satisfaire aux exigences de son peuple et de développer la portion qu'on lui a confiée. Elle est une forme d'organisation qui implique la participation du peuple au développement de son pays. La République Démocratique du Congo doit reconnaître à tout son peuple une marge de liberté et une autonomie pour promouvoir son développement.

En effet, la décentralisation implique la démocratie, en ce sens que le peuple lui-même choisisse l'autorité compétente qui peut travailler dans sa localité ou dans sa province en vue d'amélioration sur tous les plans. Elle rend le territoire comme un véritable outil de développement.

La décentralisation fait qu'il y ait suppression de tout procédé de nomination. Les organes délibérants locaux sont dotés des pouvoirs de contrôle effectif sur les organes exécutifs de leurs ressorts. Leurs règlements intérieurs ne sont plus soumis à l'approbation du ministère de l'Intérieur qui ne fait qu'en prendre acte ; les organes délibérants à tous les échelons approuvent a posteriori l'exécution du programme du gouvernement provincial. Les chambres délibérantes contrôlent les activités des pouvoirs exécutifs et ce contrôle est assorti de sanction, allant de la désapprobation à la proposition des mesures de suspensions ou, le cas échéant, de la révocation par les autorités compétentes.

Au niveau de la répartition des compétences, tenant compte du fait que les entités administratives décentralisées jouissent de la personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, il est prévu une répartition rigoureuse des compétences entre le pouvoir central et ces entités. Dans le même ordre d'idées, il est reconnu plus de pouvoir aux autorités de base, allant jusqu'à étendre leur compétence aux domaines tels que la culture, les arts, la jeunesse, les sports et les loisirs, etc. Au niveau de la répartition des ressources, l'évolution est en encore plus palpable.

En effet, une attention particulière est accordée aux ressources financières revenant aux entités administratives décentralisées. Car le

législateur est d'avis, et tout le monde est d'accord avec lui, que leur autonomie ne serait qu'un leurre si elles ne disposent pas de moyens suffisants de s'autogérer, de créer et d'entretenir des infrastructures appropriées pour un développement endogène.

A ce sujet, il s'est longtemps observé dans cette gestion des conflits permanents entre le pouvoir central et les provinces où celui-là en dépit de ses prérogatives centralisées et suprêmes triomphe toujours. Il a cependant transformé les provinces en réseaux leur pourvoyant les moyens de survie.

III. ASSEMBLEES PROVINCIALES SOUS LA CONSTITUTION DU 18 FEVRIER 2006

Toutes les Assemblées provinciales s'organisent en commissions permanentes et le nombre de celles-ci varie d'une assemblée à une autre. Si d'une manière générale l'organisation des Assemblées provinciales en commissions varie d'une province à une autre, en tous cas, trois commissions existent dans toutes les Assemblées provinciales ainsi que leurs dénominations (commission politique, administrative et juridique ; commission économique et financière et la commission socio-culturelle). Outre les commissions, les Assemblées provinciales sont également composées chacune de ses groupes parlementaires, de son Comité des sages et de sa Conférence des Présidents.

La tenue plus ou moins régulière des sessions des Assemblées provinciales constitue aussi un indicateur important de l'effectivité du pouvoir démocratique des organes délibérants dans les provinces. Notons que toutes ces provinces ont connu, avant les élections de 2018 ayant permis le renouvellement des membres composant les Assemblées provinciales en dépit de leur long mandat (2007-2018) faute d'élections en 2011, des moments de flottement où les plénières ne se tenaient plus.

C'est dans ce cadre, que nous avons assisté à des suspensions des activités au sein des Assemblées provinciales par le Ministre de l'Intérieur du Gouvernement central. On a noté de vives tensions lors des débats concernant l'accusation d'un membre du Gouvernement provincial ou un

membre du Bureau. Ces tensions finissaient, pour la plupart des cas, par des interventions des forces de la police pour départager les protagonistes.

La « réalité opposition » a fini par s'effriter dans les Assemblées dans la mesure où tous les calculs politiques sont désormais cristallisés non pas par les partis politiques, mais par les ethnies, la situation géographique ou par la motivation financière et survie politique des Députés provinciaux pour leur réélection.

Il a également été constaté que pour l'ensemble des Députés provinciaux, peu et alors très peu seulement étaient préparés à exercer ces fonctions. La majorité d'entre eux sont arrivés au pouvoir « sans aucune expérience ni politique en général, ni parlementaire en particulier ».⁴ Ceci pose le problème d'une représentation politique par des individus « considérés aujourd'hui comme insuffisamment compétents et peu disponibles ».⁵

Quant à la qualité de la production législative et du contrôle parlementaire, le bilan est globalement en dessous de la moyenne, étant donné que les quelques édits promulgués concernaient largement les édits financiers et le contrôle lui-même était moins consistant. Les Députés ont oublié que « le caractère démocratique du régime dépend surtout de la capacité des parlementaires, tant au niveau national que local, de contrôler et de sanctionner en conséquence, les membres du Gouvernement,... ».⁶

IV. EN CE QUI CONCERNE L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES EXECUTIFS PROVINCIAUX

Entre les élections des Gouverneurs et Vice-gouverneurs et leur entrée effective en fonction à la suite de la présentation du programme du gouvernement consécutivement à l'ordonnance portant leur investiture, plusieurs temps les séparent. En ce qui concerne l'organisation interne, aucun

⁴ Concertations Nationales, *Rapport du groupe thématique « Décentralisation et renforcement de l'autorité de l'Etat »*, Kinshasa, Septembre 2013.

⁵ MULUMBATI NGASHA A., *Sociologie politique*, éd. Africa, 2^e édition, Lubumbashi, 2009, p. 112.

⁶ *Guide pratique du contrôle parlementaire en RDC*, financé par l'Union européenne, préface de Mbata Mangu, Kinshasa, 2014, p. 3.

Gouvernement n'est organisé en commissions ou groupe de travail permanent. Mais tous les Gouvernements provinciaux disposent chacun d'un Secrétariat au Conseil des Ministres, dirigé par un Secrétaire exécutif ou Secrétaire Général du Gouvernement, souvent ayant rang de Ministre. Les Ministres provinciaux n'ont pas de pouvoir réel sur leur département. Ils encadrent la vision du Gouverneur. Ils sont considérés comme des collaborateurs du Gouverneur, parfois au même titre que les membres du cabinet du Gouverneur.

Ces gouvernements de coalition sont hétérogènes car ils proviennent de plusieurs partis politiques, aucun n'ayant recueilli la majorité absolue. Les cabinets des Gouverneurs sont pléthoriques et sont constitués parfois de plus de 200 agents et cadres politiques, les animateurs principaux des cabinets étant des parentés ou amis du Gouverneur.

Tous les Gouverneurs sont jaloux de leurs fonctions. La délégation de signature au Vice-gouverneur n'est pas encore une pratique dans les provinces. Les Conseils des Ministres se réunissent, mais pas assez régulièrement autant que le prévoient les arrêtés provinciaux, alors que « ce sont ces réunions qui symbolisent le fonctionnement des Gouvernements provinciaux ».⁷

Dans les provinces, le Conseil des Ministres ne se réunit que sous la présidence du Gouverneur de province dont les nombreux déplacements peuvent faire obstacle à la régularité des réunions du Conseil des Ministres, la délégation des pouvoirs n'étant pas la règle en province. Le fonctionnement du Gouvernement provincial, c'est aussi l'exercice des attributions de chaque Ministre provincial. Ceci implique la disponibilisation des moyens nécessaires à l'exercice des mandats des ministres provinciaux.

D'après plusieurs Ministres provinciaux, après la promulgation de la loi sur l'Administration des provinces égale avant sa promulgation. D'une manière générale, les Ministres provinciaux n'ont pas exercé et n'exercent pas

⁷ LUMANU MULENDA A., *Décentralisation, régionalisme politique et renforcement de l'autorité de l'Etat en RDC*, Communication donnée lors des assises des *Concertations Nationales*, Kinshasa, 2013.

encore le pouvoir réglementaire dans leurs secteurs respectifs par voie d'arrêtés.

Aucun Ministre provincial n'a élaboré un programme d'action annuel portant sur l'un ou l'autre secteur relevant de son ministère. Par conséquent, ils ne peuvent disposer des ressources budgétaires comme moyen d'exécuter un programme d'action du ministère.

V. RELATIONS ENTRE LES INSTITUTIONS PROVINCIALES

D'une manière générale, les rapports entre les Gouvernements provinciaux et les Assemblées provinciales sont marqués par des conflits, et surtout des conflits d'intérêt ainsi que par la non maîtrise de rôles de chacune des institutions par l'autre.

Le contrôle parlementaire (motions, questions orales, enquêtes) a été utilisé parfois abusivement par les Députés provinciaux en vue de recevoir en échange des avantages financiers et matériels auprès des Gouverneurs. La population parle de la corruption à grande échelle. L'on peut également retenir « l'immixtion fréquente des Députés provinciaux dans les affaires qui relèvent du Gouvernement ou des Administrations déconcentrées provinciales et voire des Administrations des entités territoriales décentralisées ».⁸

Les prérogatives dont sont investies les Assemblées provinciales sont utilisées par les Députés individuellement comme instruments de pression, sinon de chantage pour obtenir des faveurs personnelles auprès du Gouverneur ou du Gouvernement provincial.

Il est donc impossible à un Gouverneur de respecter les règles de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Les Députés provinciaux ont tendance à vouloir s'accaparer de tous les marchés publics, en s'érigeant en entrepreneurs occasionnels en vue de construire des écoles, des petits ponts ou des centres de santé. Et lorsqu'ils réalisent ces constructions dont la qualité n'est contrôlée par personne, ces infrastructures ne sont pas reprises au patrimoine public de la province ou de l'entité locale. Ce sont des écoles privées, propriétés des députés provinciaux.

⁸ *Ibidem*.

A ce propos, Ngoma Binda, insiste en ce termes : « Les Assemblées provinciales recourent effectivement à ces moyens de contrôle mais, dans la plupart des cas, les rapports entre les Assemblées et les Gouvernements provinciaux sont minés par des tensions qui ont des conséquences négatives sur l'exécution des programmes de développement sur la base desquels ils ont été élus. L'exécution des programmes des Gouvernements provinciaux n'est pas satisfaisante. La recherche effrénée des avantages personnels en termes de rémunération, de paiement d'indemnités et d'acquisition des biens matériels prend le pas sur l'exécution des projets de développement en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations qu'ils administrent et sont censés servir. La production des édits par les Assemblées provinciales reste faibles ».⁹

Le contrôle d'exécution des programmes s'avère inefficace. Les sanctions contre les irrégularités constatées dans la gestion interne des institutions provinciales et dans l'exécution des programmes d'action des exécutifs sont rares. Les motions de défiance initiées aboutissent difficilement à la démission ou la sanction du gouvernement ou de ses membres mis en cause à l'issue du contrôle.

Dans l'exercice de leurs compétences, les Assemblées provinciales issues des élections de 2006, étaient également minées par le faible niveau d'instruction de certains Députés provinciaux, qui ne leur permettait pas de participer effectivement aux débats parlementaires et voter de façon informée. La pratique de la corruption masquée mais quasi institutionnalisée a constitué l'obstacle le plus sérieux à l'exercice normal de leurs compétences par les institutions provinciales. Les Gouverneurs de province, leurs ministres ainsi que les responsables des services publics corrompent les membres des Assemblées provinciales pour acheter leurs voix à l'occasion par exemple du vote de budget ou de l'examen de toute autre question importante, ou tout simplement pour paralyser leur contrôle parlementaire.

⁹ NGOMA BINDA P., « Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la troisième République », dans *Open Society*, Johannesburg, 2010, pp. 218-219.

De leur côté, les Députés provinciaux, n'hésitent pas d'agiter le spectre des motions, non pour assurer l'efficacité de la gestion de la *res publica*, mais davantage pour intimider le Gouvernement provincial, et capturer les largesses de ces derniers. A ce sujet, nul n'ignore par exemple les revendications et le ton pris par les autorités provinciales du pays sur les 40 % des rétrocessions des recettes à caractère national à retenir à la source.

Les relations entre les deux institutions provinciales en termes de collaboration ne sont pas au beau fixe. Ceci est également exacerbé par les relations pouvoir central et pouvoir provincial. L'on parle ainsi de « tension centre-périphérie ». Face à la politique du Gouvernement central, les provinces ont toujours réclamé l'application stricte de la Constitution. A ce sujet, les ministres de l'Intérieur interviennent dans le fonctionnement de ces institutions provinciales, dans le but de trouver les solutions consensuelles aux crises ainsi vécues. Certaines Assemblées provinciales pour mesures sécuritaires ont été fermées suivies des suspensions. Justifiant ce comportement, le Gouvernement central parle de l'encadrement de la libre administration des provinces par le pouvoir central qui, par ailleurs, leur alloue plus de 70% des ressources.

VI. QUELQUES INDICATEURS DU DEVELOPPEMENT

Parler des indicateurs du développement, c'est simplement se poser la question de savoir si les conditions de vie des populations sous l'égide des institutions politiques provinciales actuelles sont bonnes, même si cela est difficile d'apprécier étant donné le rôle capital du pouvoir central. Malgré les dysfonctionnements institutionnels des provinces et de multiples conflits qui s'y sont déroulés, les handicaps rencontrés ne signifient pas qu'aucun projet n'y ait été entrepris, aucune avancée localement réalisée.

Un tableau relativement complet des actions de développement entreprises est pratiquement impossible à dresser, soit les informations sont de portée très générale, soit elles sont très ponctuelles, soit encore elles manquent de précision.

L'environnement global dans lequel vivent les populations congolaises dans les différentes provinces, avec toutefois des disparités importantes entre elles et même au sein de chacune d'elles, reste à un niveau dégradant. Toutes les infrastructures, étant dans un état nécessitant interventions. C'est dans cette logique que le Président de la République dès sa prise es fonctions, a lancé plusieurs travaux à ce sujet, avec faisant ainsi impliquer les provinces dans cet élan.

Les quelques indicateurs, ne représentent que des moyennes et n'offrent donc qu'une image réductrice des réalités, permettant cependant, d'illustrer globalement les principaux aspects de la situation sociale de la population congolaise de ces différentes provinces. De là il est également possible, dans une certaine mesure, d'évaluer les besoins qui demeurent prioritaires pour améliorer les conditions de vie de la population et d'apprécier les différences qui existent à cet égard. Si en milieu rural la population est occupée du fait de l'emploi agricole, par contre, le chômage frappe davantage en milieu urbain. Les jeunes issus du supérieur sont plus enclins à attendre de trouver un emploi correspondant à leur qualification. Les jeunes sans instruction, accèdent plus facilement au secteur informel caractérisé par des emplois précaires et sous-qualifiés, ce qui est en réalité du chômage déguisé.

Les diplômés qui restent longtemps au chômage finissent également par rejoindre le secteur informel en raison du contexte socioéconomique difficile dans lequel vivent la plupart des jeunes. Ils doivent se prendre en charge et, également contribuer directement ou indirectement à la survie du ménage. Comme on peut le constater, l'emploi des jeunes demeure un défi aussi bien quantitatif que qualitatif en RDC. Le tableau des indicateurs du développement dans les provinces montre la grande vulnérabilité qui affecte la population dans tous les domaines alors que les animateurs des institutions politiques provinciales activent des stratégies pour récolter des avantages matériels au détriment de la population.

VII. ACQUIS ET FAIBLESSES DANS L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS PROVINCIALES¹⁰

Faire le bilan de l'organisation et du fonctionnement des institutions politiques provinciales sous la Constitution du 18 février 2006 nous permet aussi de relever quelques acquis et faiblesses.

L'existence des institutions politiques ne date pas de 2007, d'autres institutions politiques provinciales ont été créées depuis 1960. L'acquis majeur des institutions politiques de 2007 issues des élections provinciales est qu'elles ont effectivement fonctionné depuis leur mise en place, c'est-à-dire, à partir de 2007 à 2018, coïncidant avec les élections ayant conduit au renouvellement des animateurs. Ceci est très important car c'est pour la première fois dans l'histoire des institutions politiques de notre pays que cela s'observe. Les Assemblées provinciales se sont organisées, ont fonctionné et fonctionnent avec les règlements intérieurs suivis des débats apparemment démocratiques. Les gouvernements provinciaux ont été formés et sont formés en dépit de quelques ratés dans leur fonctionnement. En ce qui concerne l'autonomie politique des provinces, les interventions intempestives du pouvoir central, est fort remarquable.

En effet, les gouvernements provinciaux sont généralement composés dans le respect constitutionnel du nombre des ministres. Il est bien entendu que la représentativité de la province est prise en compte dans la composition de ces gouvernements selon le contexte et les particularités de chaque province. En ce qui concerne les Gouverneurs de provinces, ils sont imposés par le pouvoir central et leur élection par les Députés provinciaux apparaît comme une simple formalité. Les conflits quasi généraux éclatent entre les exécutifs et les organes législatifs entraînant à coup des instabilités des appareils exécutifs des provinces en commençant par le Gouverneur, suivi de ses Ministres avec ce que tout cela entraîne comme conséquence.

¹⁰ RAMAZANI SHADARY MU LANDA E., *Les institutions provinciales face au défi du développement de la RDC*, L'Harmattan, Paris, 2018, pp. 252-255.

L'instabilité et la déstabilisation quasi permanentes des membres des Bureaux des Assemblées provinciales est la règle alors que la stabilité reste l'exception. La faible maîtrise des rôles et fonctions des institutions provinciales par leurs membres respectifs a constitué et constitue également une faiblesse de taille dans le fonctionnement de ces institutions. Le faible exercice des compétences dévolues aux Assemblées provinciales a été observée de 2017 à 2018 partout, tant en matière de production des édits qu'au contrôle parlementaire efficace et efficient. Ceci refléta le niveau d'étude de la plupart des élus provinciaux. On note par ailleurs la tendance générale des Députés provinciaux à utiliser abusivement les prérogatives constitutionnelles à des fins personnelles et à s'immiscer dans les questions relevant des gouvernements provinciaux ou des administrations des ETD. Le déficit d'information des élus provinciaux sur leurs responsabilités à l'égard de la population électorale est patent.

On a cependant relevé l'absence d'évaluation de l'exécution des programmes gouvernementaux sur base desquels ces derniers avaient été investis en 2007 par les Assemblées provinciales. On déplore un déficit criant de la promotion de la gouvernance, d'approche participative et de communication avec la population à travers ses différentes composantes. Pour ce qui est de la faible maîtrise des fonctions gouvernementales, on signale que les Ministres provinciaux apparaissent comme de simples conseillers du Gouverneur, surtout qu'il y a absence totale d'organisation interne du gouvernement. Toutes les tâches sont centralisées par le Directeur de cabinet du Gouverneur.

Bref, les Ministres provinciaux n'exercent pas l'effectivité de leurs responsabilités ministérielles. En effet, il y a persistance de méfiance et de conflits latents entre les gouvernements provinciaux et les administrations déconcentrées de l'administration centrale affectées en province.

A ces problèmes généraux s'ajoutent des problèmes spécifiques à la gestion interne des provinces et des ETD, parmi lesquels leur forte dépendance vis-à-vis du budget central, le non-respect par les provinces de l'obligation de rétrocéder aux ETD des recettes à caractère national, la

mauvaise gestion des finances locales et provinciales, l'inefficacité de contrôle etc.

Il y a aussi la faible capacité de l'administration provinciale de collecter et de mobiliser des ressources propres pour les dépenses de la province. Signalons également la non application du principe fondamental de transfert concomitant des ressources tant humaines, financières que matérielles et techniques correspondant aux compétences transférées. Ainsi, dans le domaine des finances publiques, il manque encore l'application des principes de bonne gouvernance.

CONCLUSION

Cette conclusion porte essentiellement sur les mesures de riposte touchant non seulement les textes, l'organisation mais aussi et surtout les hommes. La Constitution ayant institué des assemblées provinciales et des gouvernements provinciaux, ces deux institutions sont plus que budgétivores. Plus de 85% des crédits rétrocédés par le pouvoir central aux provinces, rentrent dans les rémunérations et autres avantages, frais de mission, indemnités des membres de ces deux institutions.

Comme les faibles performances réalisées procèdent généralement de la mauvaise gouvernance, d'insuffisance d'un contrôle politique crédible, il faudrait renforcer des mesures des sanctions envers ceux qui réduisent ce contrôle à un jeu subtil d'intérêt. Les textes doivent renforcer les sanctions pénales envers les corrupteurs et les corrompus. Les meilleures sanctions pour les politiques devraient aller jusqu'à la perte du mandat politique lorsque la corruption est avérée.

Il en est de même des sanctions envers les animateurs principaux des institutions provinciales coupables des détournements des deniers publics et des antivaleurs comme le tribalisme, le clanisme, la mégestion, et surtout la xénophobie, bref la mauvaise gouvernance. Pour Ngoma Binda,¹¹ « on doit

¹¹ NGOMA BINDA P., *Pouvoir et moralité dans les affaires publiques*, Collection nouvelle Citoyenneté, Ministère provincial en charge de la nouvelle citoyenneté, Matadi, Bas-Congo, 2014, p. 84.

se convaincre qu'il est impossible de redresser la mentalité des agents publics de l'Etat dans l'état actuel du délabrement moral sans exercer une très rigoureuse fermeté dans le maniement du bâton, de la chicote. On a besoin d'une correction exemplaire et dissuasive, qui va de la prison à la confiscation de tous les biens de la personne qui aura été jugé coupable des crimes de corruption, concussion, des détournements des deniers publics ».

Le souci du constituant étant de booster le développement du pays et non de multiplier des postes des responsabilités politiques qui finissent par desservir la population, il est donc important que les décideurs politiques lèvent clairement l'option sur la forme de l'Etat. La forme hybride en vigueur pose de sérieux problèmes, notamment des rapports entre le Gouvernement central et les provinces, les dernières s'estimant autonomes alors que financièrement elles dépendent du pouvoir central. Ceci est d'autant plus correct dans la mesure où la Constitution a donné beaucoup de compétences aux provinces qu'elle n'en donne les moyens. Il faut donc trouver un compromis entre les leaders nationaux et provinciaux pour que tout le monde se sente concerné sous une forme de la démocratie consensuelle.

Concernant la retenue à la source de 40% des recettes à caractère national, la révision à la baisse de ce taux est nécessaire dans la mesure où la stricte application du taux de 40% est une fiction dans les provinces.

Pour ce qui est des ETD, il faut que la CENI organise, dans les meilleurs délais, les élections en vue de leur permettre de disposer des animateurs élus de leurs organes. Les allocutions des autorités provinciales sont peu significatives sur le plan d'une vision qui leur soit propre quant au rôle désormais confié aux provinces au sein de l'appareil de l'Etat. Certes, des plans de développements sont élaborés, mais ils sont demeurés davantage de l'ordre de la fiction plutôt que du domaine des réalisations concrètes, même si quelques projets sont menés à terme et qui portent, en grande partie, sur les travaux d'infrastructures, les aspects moraux étant globalement oubliés et ignorés.

Si l'on veut répondre objectivement aux problèmes de développement de notre pays à travers cet aspect institutionnel, par les provinces, il faut dans l'ensemble trouver des solutions face au déficit des ressources humaines et financières, les dysfonctionnements institutionnels à tous les niveaux.

REFERENES BIBLIOGRAPHIQUES

- CASTERAN C., *Le tiers monde*, Filipacchi, Paris, 1973.
- Concertations Nationales, *Rapport du groupe thématique « Décentralisation et renforcement de l'autorité de l'Etat »*, Kinshasa, Septembre 2013.
- DOBERS H., *Les exigences d'une administration de développement*, Hase et Kochler Verlag GmbH, 1980.
- KABANGE NTABALA C., *Droit Administratif*, Tome 1, Kinshasa, 2001.
- LUMANU MULENDA A., *Décentralisation, régionalisme politique et renforcement de l'autorité de l'Etat en RDC*, Communication donnée lors des assises des *Concertations Nationales*, Kinshasa, 2013.
- MULUMBATI NGASHA A., *Sociologie politique*, éd. Africa, 2^e édition, Lubumbashi, 2009.
- NGOMA BINDA P., « Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la troisième République », in *Open Society*, Johannesburg, 2010.
- NGOMA BINDA P., *Pouvoir et moralité dans les affaires publiques*, Collection nouvelle Citoyenneté, Ministère provincial en charge de la nouvelle citoyenneté, Matadi, Bas- Congo, 2014.
- RAMAZANI SHADARY MULANDA E., *Les institutions provinciales face au défi du développement de la RDC*, L'Harmattan, Paris, 2018.
- Union Européenne, *Guide pratique du contrôle parlementaire en RDC*, Kinshasa, 2014.