

REGIONALISME POLITIQUE EN RDC : MOTIVATION, PORTÉES ET PERSPECTIVES

**Emmanuel RAMAZANI
SHADARY**

Docteur en Sciences
Politiques et
Administratives,
Professeur associé
à l'Université de
Kinshasa et à
l'Université Libre de
Kinshasa.
Secrétaire Permanent
du PPRD ;
Vice-premier
Ministre honoraire de
l'intérieur et sécurité,
Gouverneur et
député honoraire.
ramazanishadary@
yahoo.fr

Réfléchir sur le Régionalisme politique en RDC (motivations, portée et perspectives), c'est d'abord examiner les motivations profondes qui ont poussé le constituant à opter pour le régionalisme politique comme nouvelle forme de l'Etat en RDC. C'est ensuite dresser le bilan à mi-chemin de celui-ci, plus de 10 années après son adoption et son application. Et, enfin, c'est proposer, en termes des perspectives, les conditions minimales de sa réussite pour le développement des Provinces de la RDC. Cette réflexion comprendra ainsi les trois articulations sus-indiquées, mais précédées d'un éclairage conceptuel du Régionalisme politique¹.

I. Eclairage conceptuel : le régionalisme politique

Le terme régionalisme trouve ses racines dans la naissance des Etats nations. C'est à la moitié du 19ème siècle qu'ont émergé les cultures dites régionales suite aux tensions entre les cultures nationale et régionale².

Et, suite à la première guerre mondiale, l'idée « du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » défendu par Wilson W. a également favorisé le développement des cultures régionales.

D. Alcaud et Brouvet³ pensent que la notion de régionalisme est, sur de multiples points, très semblable à celle du nationalisme et semble relever d'une appellation générique désignant pêle-mêle l'ensemble des mouvements à dimension territoriale qui ne reconnaissent pas leur appartenance à leur Etat nation de rattachement.

1 Ce texte est la version actualisée et harmonisée que l'auteur a livré aux journées scientifiques du département des Sciences Politiques et Administratives/UNIKIN le 16/9/2021

2 D., CHANOLAUD, et. M., TROPER, Traité international de droit constitutionnel, Tome 2, éd. Dalloz, Paris, p.96.

3 D., ALCAUD, et alli, *Dictionnaire des sciences politiques et sociales*, éd. Dalloz, Paris, p.294.

Le régionalisme politique, quant à lui, est l'attribution de certains pouvoirs aux provinces (régions) par divers moyens : la décentralisation, la dévolution, la délégation... La dévolution étant la transmission ou l'attribution des compétences d'un niveau à l'autre, le régionalisme politique est donc institutionnel. Il est un courant qui vise à donner une coloration fédéraliste à l'Etat en libérant les pouvoirs⁴. Certains doctrinaires considèrent la régionalisation comme une forme spécifique de l'Etat, conçu justement comme type intermédiaire entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral. Le régionalisme politique est un mode d'organisation de l'Etat qui confère à la province (région) un rôle et un statut *politique propres* ; la région étant caractérisée par une autonomie encadrée par l'autorité nationale dans certains pays, comme la RDC. On confie généralement aux provinces une large autonomie avec une organisation politique propre, renforcée par un pouvoir législatif défini et garanti par la Constitution qui le distingue des Etats unitaires classiques.

Se référant à l'expérience congolaise, Célestin Kabuya Lumana indique que dans un Etat régionalisé, les collectivités régionales disposent d'une autonomie plus étendue et plus affirmée que celles des entités décentralisées. On trouvera donc au niveau des régions :⁵

- ◆ Des assemblées provinciales législatives élues ;
- ◆ Le pouvoir d'adopter les lois appelées édits ;
- ◆ Des exécutifs provinciaux responsables devant les assemblées ;
- ◆ Des compétences constitutionnelles plus variées que celles des entités décentralisées ;
- ◆ L'autonomie régionale, etc....

On peut retenir que l'Etat régional (appelé aussi autonome) se situe dans une position intermédiaire entre l'Etat unitaire classique et l'Etat fédéral. Ce type d'Etat se caractérise par la reconnaissance d'une réelle autonomie politique reconnue au profit des entités régionales, spécialement la reconnaissance d'un pouvoir normatif autonome. Ainsi, les provinces, bénéficiant constitutionnellement d'une autonomie politique, disposent d'un gouvernement (provincial) et d'un parlement (provincial). Légitimement, on peut se demander s'il s'agit là d'une forme nouvelle de l'Etat ou plutôt d'une forme transitoire, d'une étape dans un processus d'évolution vers le fédéralisme⁶.

II. Régionalisme politique en RDC : *motivations*

Sur les questions passionnantes qui ont toujours divisé la classe politique congolaise, figurent en ordre utile les débats relatifs au choix de la forme de l'Etat. Depuis la table ronde de Bruxelles jusqu'au dialogue inter-congolais

4 F., CHAUVIN, *Administration des nations*, éd. Dalloz, Paris, 1977, P.9

5 C., KABUYA LUMUNA, *Manuel de Sociologie politique*, éd. P.U.F, Kinshasa, p.64.

6 VUNDUAWA TEPE MAKU, *Traité du droit Administratif*, 2^{ème} éd. Bruylant, Bruxelles, 2020, P.382

de Sun City, il a toujours été difficile pour les acteurs en présence de se mettre d'accord sur l'unitarisme ou le fédéralisme comme forme de l'Etat en RDC. Pourquoi alors a-t-on opté pour le régionalisme politique ?

Comme on le sait, l'architecture de la forme de l'Etat congolais, à travers sa Constitution du 18 février 2006, est la résultante du poids de la conjoncture socio-politique de l'époque. Après les guerres d'agression et les rebellions, la classe politique congolaise, à travers ses groupes les plus significatifs, s'est retrouvée en Afrique du Sud (Sun City) pour discuter de l'avenir du pays. Les grandes articulations du projet de la Constitution ont été adoptées.

Paule Bouvier⁷ reconnaît que l'évolution politique de la RDC porte l'empreinte de son héritage culturel et de l'environnement international. Elle insiste : minée par un événementiel façonné par des tentatives multiples de sécession, la faillite économique, l'échec de la première phase de transition, les conflits de 1996 et 1998 et ses rebellions ou guerres d'agression, la RDC abordait la dernière période de transition à la recherche d'elle-même.

En effet, deux dangers se profilaient à l'horizon : d'une part le retour à la dictature et d'autre part le risque de démantèlement de l'Etat congolais. Dans l'entretemps, les conflits persistaient à l'Est en entretenant un mauvais paysage politique et un climat ubuesque d'insécurité. Bien plus, les influences extérieures n'allaient pas manquer de s'exercer, d'autant plus que le Gouvernement de l'époque n'était pas libre de ses actions.

Il s'agit, en effet, pour le constituant, de concilier des finalités contradictoires : préserver l'unité tout en répondant aux aspirations régionales, garantir la souveraineté de l'Etat tout en limitant l'aire d'exercice de l'autorité centrale, vivifier le pouvoir des provinces en les dotant de compétences et des ressources importantes tout en veillant à ne pas approfondir les inégalités les caractérisant.

Dès lors que le constituant a mis ensemble les caractéristiques essentielles d'un Etat unitaire avec celles d'un Etat fédéral pour des raisons ici avancées, la RDC était désormais un Etat régional.

D'ailleurs, la plupart de ces préoccupations ou raisons s'expriment clairement dans l'exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006. On peut y lire : « 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*, 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 ».

7 P., BOUVIER, *La décentralisation de la première à la troisième République*, éd. Africa, le cri, Tervuren, Bruxelles, 2012, p. 136.

Cette disposition constitutionnelle tient compte des aspirations formulées par les fédéralistes et par les unitaristes. C'est pourquoi Jean Louis Esambo écrit : « Pour contenter les uns et les autres, l'Assemblée Nationale a retenu une forme de l'Etat qui fait l'économie des adjectifs unitaire et fédéral. La forme proposée combine les éléments de l'Etat unitaire et ceux de l'Etat fédéral »⁸. C'était donc cela le compromis sur la forme de l'Etat.

Pour tout dire, les motivations profondes du constituant à adopter cette forme peuvent se résumer ainsi : préserver l'unité nationale et répondre aux aspirations des provinces en vue d'imprimer une dynamique du développement par la participation de tous.

III. La portée du régionalisme politique en RDC

André Maziambo dispose que pour qu'une forme d'organisation d'un Etat soit qualifiée de régionalisme politique, il faut que deux éléments soient réunis ⁹ :

- 1) La superposition sur le même territoire et sur une même population de deux ordres juridiques dont l'un (national) est unique et s'applique à tous et sur tout le territoire et l'autre (régional) est multiple, incomplet et spécifique à certains et sur leur territoire propre ;
- 2) L'autonomie des régions, restreinte au transfert de certaines compétences de l'Etat central vers les provinces, est laissée à la discrétion de l'Etat. Il peut y avoir une protection constitutionnelle de l'existence des régions et du système régional et une solidarité institutionnalisée entre les provinces.

C'est pourquoi, en se référant à la Constitution du 18 février 2006 et aux lois essentielles sur l'organisation politique et territoriale de l'Etat Congolais, on peut présenter les caractéristiques propres du régionalisme politique congolais de la manière suivante :

1. La Constitution institue deux niveaux de pouvoirs d'Etat : central et provincial. Le Pouvoir central est exercé par le Président de la République, le Parlement bicaméral, le Gouvernement et les Cours et Tribunaux. Le Pouvoir Provincial est exercé par l'Assemblée Provinciale et le Gouvernement provincial ; la province étant convertie en une composante politique et administrative de la République.
2. La répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces est inscrite dans la Constitution. Les articles 202, 203 et 204 de la Constitution énumèrent successivement les matières de la compétence exclusive du pouvoir central, les matières concurrentes entre le pouvoir central et les provinces et les matières de la compétence exclusive des provinces. Par ailleurs, la Constitution, en son article 220, alinéa 2, interdit toute révision constitutionnelle tendant à réduire les prérogatives des provinces.

8 J.L., ESAMBO K, *La Constitution Congolaise du 18 février 2006 à l'époque du constitutionnalisme*, Bruylant, Louvain 210, P. 77 et 107.

9 MAZYAMBO MAKENGO, *Régionalisme et décentralisation*, séminaire sur la gouvernance politique organisé par le PNUD, Kinshasa, 2012, P. 31.

3. La Constitution consacre l'existence de deux ordres juridiques : national et provincial. Les assemblées provinciales légifèrent par les Edits. L'édit étant une loi qui ne s'applique que dans la province qui l'a adopté. Une hiérarchie est toutefois établie entre loi nationale et l'édit : la loi nationale prime sur l'édit.
4. L'autonomie politique et financière reconnue aux provinces reste une autonomie contrôlée par le pouvoir central. Les institutions provinciales (Assemblée Provinciale et Gouvernement) peuvent être renversées par une décision du pouvoir central (articles 197 et 198 de la Constitution). Par ailleurs, le pouvoir central s'est octroyé des pouvoirs exorbitants lui permettant de s'ingérer dans la détermination et la gestion des finances publiques provinciales. C'est justement aussi ce contrôle, ajouté au fait que les provinces n'ont pas de Constitution propre, qui ne permet pas d'affirmer que la RDC est un Etat fédéral.
5. Il est institué un cadre de concertation entre les provinces et le pouvoir central : la conférence des gouverneurs. Cette conférence a pour but d'émettre des avis et de formuler des suggestions concrètes sur la politique à mener et la législation à élaborer. Elle évite ainsi que chaque province ne profite de son autonomie politique et financière pour mener sa politique en vase clos.
6. La clé de répartition des recettes à caractère national entre le pouvoir central et les provinces et la modalité de leur perception sont fixées par la Constitution. La part des provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source (sic !). De même, une caisse de péréquation placée sous la tutelle du gouvernement a été instituée par devoir de solidarité entre les provinces.
7. Il n'existe pas de tutelle du pouvoir central sur les provinces (sic !). La Cour Constitutionnelle est la seule autorité habilitée à régler un conflit entre les deux niveaux du pouvoir d'Etat.
8. L'existence des entités territoriales décentralisées (ETD) en dessous de la Province (Ville, Commune, Secteur et Chefferie).

La lecture attentive de toutes ces dispositions indique clairement que la RDC est un Etat unitaire caractérisé par le régionalisme politique au niveau des provinces, d'une part, et par la décentralisation administrative, d'autre part, à l'échelon inférieur des entités territoriales de base (Ville, Commune, Secteur et Chefferie). C'est pourquoi Faustin Toengaho affirme que la Constitution du 18 février instaure trois modes de gestion : le régionalisme, la décentralisation et la déconcentration¹⁰.

Donc, la Constitution de la RDC a établi une distinction fondamentale entre les provinces et les autres entités décentralisées et déconcentrées. Les dispositions présentées ci-haut forment en réalité la portée ou l'existence juridico-théorique du régionalisme politique congolais.

10 F., TOENGAHO, Professeur des universités, Entretien libre, 2020.

Cependant, le régionalisme politique en RDC accuse des faiblesses énormes. Citons-en quelques-unes.

1. L'absence d'une volonté politique au niveau des provinces et du pouvoir central

Si le pouvoir central hésite à se conformer aux dispositions de la Constitution et s'il se comporte comme sous la centralisation, et surtout s'il n'existe aucune volonté gouvernementale à faire en sorte que les dispositions financières prévues par la Constitution au profit des provinces soient appliquées, le développement local ne s'en suivra nullement.

Sans cette volonté politique, les dispositions légales relatives aux provinces seront considérées comme un musée institutionnel ou un édifice constitutionnel fictif¹¹. Elles sont considérées comme une fraude constitutionnelle entretenue par le constituant et le pouvoir constitué qui refusent de les mettre en œuvre.

2. Le non-respect de l'autonomie des provinces

Le pouvoir central est mis à défi de respecter l'autonomie des provinces et des ETD pour que celles-ci puissent agir de manière affranchie dans leurs domaines de compétences propres.

Le régionalisme politique, qui a opéré un dessaisissement d'un certain nombre de prérogatives par le pouvoir central pour les transférer au niveau provincial, n'est plus une réalité. Une prise de distance vis-à-vis du pouvoir central est nécessaire pour se débarrasser du vieil homme du comportement centralisateur afin que les provinces et les ETD puissent prendre réellement conscience de leurs pouvoirs.

Cependant, une défloration de l'Etat régionalisé fondé sur la Constitution du 18 février 2006 se note. Ceci est constaté par BALINGENE KAHOMBO¹². Il note que le régionalisme politique congolais n'est plus identique à celui que le constituant originaire a organisé en 2006. Il a perdu fondamentalement son authenticité du fait que les provinces sont désormais enserrées par une sorte de carcan constitutionnel qui pourra les empêcher de jouir de l'autonomie de leur gestion et de leur libre administration. Il s'agit d'une véritable défloration juridique et politique de cette forme de l'Etat, impliquant une sorte de tutelle déguisée sur les provinces. Celle-ci interpelle sur le risque du retour à la centralisation du pouvoir qui a montré toutes ses limites au cours des régimes passés, si bien qu'il convient maintenant de s'interroger sur les stratégies juridiques de sa prévention pour l'avenir.

11 A., KAMUKUNI, *Contribution à l'étude de la fraude constitutionnelle congolaise*, Thèse de doctorat en droit, UNIKIN, 2007, pp. 297- 292.

12 BALINGENE KAHOMBO, « L'expérience congolaise de l'Etat régional. Le contrôle politique du pouvoir central sur les provinces : vers une tutelle déguisée », in, *La décentralisation territoriale en république démocratique du Congo sous le régime de la constitution du 18 février 2006 : bilan et perspectives*, Editions de la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, Kinshasa, 2014, p. 122.

3. La tutelle déguisée sur les Provinces

Le Chef de l'Etat jouit désormais, sur base de la loi de révision constitutionnelle du 20 janvier 2011, d'un réel pouvoir de contrôle sur les provinces, comparable à un véritable pouvoir de tutelle. En effet, en droit privé, la tutelle est un mode de gestion du patrimoine d'un mineur incapable. En droit public, il s'agit d'un pouvoir de contrôle que la loi reconnaît expressément à une autorité supérieure sur une entité territoriale décentralisée, voire régionalisée¹³. C'est un moyen de contrôle de la décentralisation¹⁴, qu'elle soit politique ou administrative. Il peut porter soit sur les actes, soit sur les personnes, soit encore sur les organes. Dans ses modalités d'exercice, il intervient tantôt *a priori* tantôt *a posteriori*, sous la forme d'avis, d'autorisation ou d'approbation¹⁵. Dans tous les cas, il ne se présume pas.

Mais, comme le constituant dérivé n'a pas expressément qualifié ce nouveau pouvoir du Président de la République, on peut considérer qu'il s'agit d'une véritable tutelle déguisée sur les provinces. Il l'exerce à la fois sur la personne du Gouverneur de province et sur les organes provinciaux : l'Assemblée provinciale et, par ricochet, le Gouvernement provincial. Il en est de même des services déconcentrés. La révocation du Gouverneur et la dissolution de l'Assemblée provinciale par le Président de la République est un recul par rapport à l'esprit du constituant. L'arbitraire sera perceptible et les autorités provinciales auront tendance à évoluer dans la peur de se voir renverser. Il est capital que cette dérive dictatoriale soit être arrêtée par des réformes urgentes et courageuses.

4. La répartition inégale des recettes à caractère national entre le pouvoir central et les provinces

La Constitution du 18 février 2006 a donné pour la première fois un véritable pouvoir économique aux provinces, notamment en stipulant d'emblée que les finances des provinces sont distinctes de celles de l'Etat. Par cette distinction nette, le constituant a tenu à régler l'épineuse question de l'autonomie financière des provinces, gage de leur développement économique.

Il convient de relever qu'en posant le principe de la retenue à la source des 40% des recettes à caractère national au bénéfice des provinces, le constituant du 18 février 2006 avait suscité de nombreux espoirs pour le développement de ces entités. Mais ces espoirs légitimes n'avaient pas tardé de rencontrer de la résistance dans le chef des centralistes, ouvrant ainsi un conflit entre le pouvoir central et les provinces. Pourtant, le constituant entendait garantir l'autonomie financière des provinces par l'acquisition et la maîtrise des moyens financiers suffisants.

13 *Idem*, p. 126.

14 R., ETIEN, *Droit public général*, 3ème éd., éd. Foucher-Vanves, 2006, pp.208-209.

15 F., VUNDUAWA et PEMAKO, *Traité de droit administratif*, Ed. De Boeck et Larcier, Bruxelles, 2007, p. 178.

5. *L'incapacité de gestion rationnelle des conflits*

Il est vrai que dans le fonctionnement quotidien, des conflits divers pouvaient naître entre l'Etat central et les provinces, entre les provinces, à l'intérieur des provinces, entre les provinces et les ETD et au sein des ETD.

Les conflits entre l'Etat central et les provinces proviennent souvent de l'interprétation des champs de compétences exclusives et concurrentes et des possibilités d'empiétements et d'immixtions réciproques. Les questions du droit d'initiative légale des provinces, de la retenue à la source de 40% des recettes à caractère national, prévue à l'article 175 de la Constitution et de gestion des agents de l'administration publique, constituent des sources de conflit.

Si la mission de tutelle et d'appui-conseil reconnue aux Territoires n'est pas assumée avec responsabilité, on assistera à des affrontements entre les autorités des entités territoriales déconcentrées et les autorités des ETD. De même, la coexistence entre les autorités des ETD et les autorités coutumières fait l'objet d'une attention particulière.

6. *La faible participation de la population*

Pamphile MABIALA MANTUBA-NGOMA¹⁶ révèle que si la population n'adhère pas au processus et considère le régionalisme politique comme une affaire des cadres qui obtiennent de nouvelles possibilités d'exercice du pouvoir de l'Etat, de gagner de l'argent et de jouir des honneurs, si elle ne se sent en aucune manière concernée, alors il faudra craindre qu'elle ne se préoccupe pas de demander des comptes aux organes locaux ; il sera également difficile de la mobiliser pour avoir les ressources nécessaires à la gestion et au développement des entités administratives décentralisées. Il est donc nécessaire de comprendre et de souligner l'importance des activités de sensibilisation de la population.

Pour BIYOYA MAKUTU¹⁷, la participation politique du citoyen à la gestion des affaires publiques, ou simplement à la prise de décision sur les questions qui concernent sa vie, est désormais une exigence de la gouvernance dite participative. Là où les choix politiques étaient l'affaire d'un centre de décision politique unifié, la population pouvait se contenter d'être représentée. Mais de nos jours, et devant l'impératif de changement et de la transformation des missions de l'Etat, le Gouvernement est devenu l'affaire d'une nébuleuse où viennent s'inscrire sans doute des autorités publiques, mais aussi des particuliers, des entreprises, les groupes les plus divers, au nombre desquels il faut compter les ONG, les organisations sociales, culturelles, religieuses, ...

16 P., MABIALA MANTUBA, *Pouvoir central et pouvoir provinciaux et locaux, séminaire sur les mandats et les rôles des élus*, PNUD, Kinshasa, 2007, p. 26.

17 P., BIYOYA MAKUTU, « Défis et enjeux de la décentralisation », in *La décentralisation en R.D. Congo, une laborieuse démocratisation de l'Etat*, ISSD, Juin 2012, p.20.

La gouvernance participative pose alors le problème du rôle ou de l'engagement du citoyen, le problème des groupes et aussi celui des élites dans un contexte de crise de la démocratie représentative. Dorénavant, assurer une présence plus active des citoyens dans les processus politiques relève de la logique démocratique qui va au-delà de la simple association des groupes d'intérêts organisés à l'élaboration des politiques, mais également de la sollicitation de la participation du public, dans le cadre des procédures d'enquêtes publiques, voire des conférences des citoyens, ...

7. La diversité ethnique

Il est quasiment 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. En revanche, il n'est pas exclu que grâce à des moyens financiers et à la ruse, une minorité impose sa tyrannie sur le plus grand nombre. De ce fait, les organes locaux devraient se soucier de la représentativité de toutes les forces sociales au sein des institutions et éviter le clientélisme dans la gestion des affaires provinciales et locales.

Le régionalisme constitutionnel ne réussira pas si ses adversaires se retrouvent majoritaires au sein et en dehors des institutions.

8. L'incapacité de mobilisation et de gestion orthodoxe des ressources

Les Congolais, à tous les échelons, sont caractérisés par l'incivisme fiscal. Ils n'aiment pas payer l'impôt. Si la population refuse de contribuer aux charges publiques, l'Etat, à tous les niveaux, n'aura jamais les moyens de sa politique. La grande difficulté, pour les entités, consiste 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'état de faible capacité extractive. Dans les milieux ruraux où la population n'a pas assez de moyens financiers, toute augmentation des impôts fait toujours douter la population de la bonne volonté du pouvoir à opérer le changement. Pour maximiser les recettes, il faudrait éviter l'hyper fiscalité, c'est-à-dire le fait de fixer des taxes trop élevées. Il faudrait, par contre, viser à faire payer des impôts raisonnables, à la portée du pouvoir d'achat de la population, et lutter contre les pratiques prédatrices des percepteurs. Il faudrait enfin 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.

Concernant les ressources humaines, la réforme a besoin d'un personnel qualifié, imprégné de l'esprit du régionalisme et connaissant

la Constitution, la loi organique sur la décentralisation, les autres lois et règlements concernant la gestion des Entités Territoriales Décentralisées. Le personnel devrait être formé pour mieux répondre aux attentes de ses nouvelles tâches.

9. La non organisation des élections locales

L'organisation des élections locales, mieux des élections urbaines, municipales et locales, en République démocratique du Congo, procède de la décentralisation administrative, perçue comme « la seule voie institutionnelle susceptible de relever le défi de la gouvernance du pays » et portée par la Constitution du 18 février 2006 et les textes juridiques subséquents.

En effet, en dépit des critiques virulentes, la décentralisation demeure l'une des options fondamentales au cœur de la plupart des réformes publiques sur l'organisation politico-administrative dans un Etat moderne. Les Entités décentralisées continuent à être gérées comme auparavant. Mais une note essentielle est d'organiser les élections après une profonde réforme de la loi électorale en vigueur et des lois sur l'administration territoriale. Organiser les élections avec les lois actuelles, c'est préparer l'anarchie au sein des ETD et, partant, de tout le pays.

10. L'insécurité grandissante

Les conflits post-guerre froide en Afrique ont été caractérisés par des violentes luttes entre les seigneurs de guerre, les groupes armés, les insurgés autour des divers intérêts privés pour le contrôle des ressources précieuses où les massacres systématiques et les viols des civils sont devenus un instrument de guerre¹⁸. Les forces rebelles sont des commerçants des matières premières ou simplement des pillards largement motivés par la cupidité financière plutôt que des griefs politiques.

Dans beaucoup de provinces de la RDC, l'insécurité ne se définit pas, elle est vécue au quotidien et partout. Elle est dans les rues non éclairées et dans les maisons en ville ; elle est sur les routes ; elle est dans les campagnes. Elle va du vol d'un téléphone au meurtre, en passant par des formes intermédiaires. Elle est le fait des militaires, des policiers, des civils, des bandes armées étrangères et nationales. Toute la communauté provinciale est impliquée dans cette problématique parfois comme « actrice », souvent comme « victime ». Des statistiques contradictoires sont avancées, des milieux sont désormais réputés pour leur caractère meurtrier. L'insécurité au Nord-Kivu est devenue la règle ; la sécurité, quant à elle, paraît comme une exception. Des groupes armés se sont signalés aussi au Kasai occidental, au Katanga, au Maniema et à l'Equateur. Il s'agit

18 HUMAN RIGHTS WATCH, *The War within the War: Sexual Violence and Women in Eastern Congo*, New York, 2002.

respectivement de Kamwina sampu, de Bakata katanga, de Mai Mai et des Inyele, etc.

Des informations récoltées au Nord- Kivu confirment que plus de la moitié des moyens octroyés pour faire face aux attaques de Beni étaient détournés au niveau central, provincial et local par ceux qui ont la mission de sécuriser Beni.

L'institutionnalisation de la corruption ainsi que l'impunité érigée en système sont à la base de la pérennisation de l'insécurité, dans le sens où les coupables d'actes répréhensibles sont très rarement punis. Le système judiciaire étant tout autant paupérisé que le reste de l'Administration Publique, ses agents sont très vulnérables et ne constituent donc pas un rempart contre la criminalité.

La faillite de l'autorité étatique est également à la base de la consolidation politico-administrative et socio-économique des forces négatives étrangères.

Au niveau local, la population considère que la non prise en charge de ses préoccupations par les autorités de Kinshasa est patente, surtout lorsqu'il s'agit de trouver des solutions aux problèmes sécuritaires locaux. Ainsi, les institutions localement établies n'ont pas été associées aux négociations ayant donné naissance au principe à appliquer chez les insurgés, par exemple.

Au niveau sous- régional, l'on ne peut ignorer l'effet de contagion de l'insécurité : les conflits dans les pays de la sous-région occasionnent l'afflux des groupes armés étrangers sur notre territoire, notamment Ougandais et Rwandais, pour ce qui est du Nord Kivu.

Au regard de toutes ces faiblesses, que faire ? Intéressons-nous aux conditions minimales pouvant améliorer la pratique du régionalisme politique avec effets attendus.

IV. Perspectives pour l'applicabilité optimale du régionalisme politique en RDC

Comme solution idoine et partant de tous les constats ci-haut évoqués, nous nous proposons de plaider pour la « libération », mieux, la promotion, l'émancipation ou l'affranchissement des provinces ; avec le souhait qu'elles fonctionnent dans le strict respect des prescrits. La Constitution fait d'elles des Etats intermédiaires, appelés ici par un néologisme « Moyen-Etat », étant donné que l'attribution aux provinces des pouvoirs classiques comme le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif semble leur faire acquérir une structure étatique quasi-normale qui laisse penser aux Etats fédérés, mais qualifiés des « Moyens-Etats ».

La notion de l'Etat occupe une place de choix dans cette réflexion. La Province revêt donc une importance particulière en sa qualité d'entité régionalisée, surtout ses compétences constitutionnelles qui lui permettent d'être une entité politique et administrative de l'Etat. Le « Moyen-Etat »,

ici, c'est cette entité régionale qu'est la Province, un « Etat intermédiaire » entre l'Etat National et les Mini-Etats qui sont des Entités territoriales décentralisés.

Le concept « Moyen-Etat » peut, pour certains, comporter une charge émotionnelle ou négative ou encore séparatiste. Mais, ici, nous l'entendons positivement comme une instance médiane qui, considérée comme un « Etat », avec tous ses atouts, peut contribuer au développement envisagé par le constituant.

Ainsi, notre objectif étant de proposer des solutions pour la promotion des provinces, ici « Moyen-Etat », les faiblesses des institutions politiques et les contraintes du régionalisme ont appelé à la mise en œuvre d'un Plan de Développement Régional. C'est en réalité une feuille de route pour le développement des Provinces sur le plan politique, socio-économique, culturel et sécuritaire. Ce plan comprendra essentiellement quatre piliers : la phase préparatoire, la phase de diagnostic territorial, la phase de planification territoriale et la phase de mise en œuvre et évaluation.

En effet, pour la *première phase*, c'est-à-dire la **préparation**, l'accent est mis sur les acteurs et les ressources. Ici, il est souhaitable que les gouvernants et gouvernés de chaque « Moyen-Etat » puissent se retrouver en vue d'avoir, d'abord, une vision unique de l'approche du développement à arrêter et de dégager, ou de créer, ensuite, les ressources principales.

Pour la *deuxième phase*, il s'agit du **Diagnostic Territorial** : les acteurs ci-dessus élucidés devront procéder à l'inventaire des ressources précédemment retenues en tenant compte des 4 piliers du développement (Social, Economique, Environnement, politique et sécuritaire). Pour mieux s'y prendre, le diagnostic permettra de relever, pour chaque ressource : les Forces, les Faiblesses, les Opportunités et les Menaces.

La *troisième phase* est l'**élaboration d'un plan territorial**. Ce dernier provient essentiellement de la matrice précédemment décrite. Le plan met en musique et à profit, pour le court, le moyen et le long terme, les forces et les opportunités que présente chaque ressource.

La *dernière phase* couplée, c'est la **mise en œuvre et l'évaluation**. Dans le premier volet, le plan est opérationnalisé. Dans le second volet, les acteurs vérifient si les indicateurs de chaque ressource sont exécutés comme il a été souhaité. Au cas où il y aurait difficulté, les acteurs peuvent revenir à la matrice, voire au repérage des ressources, c'est-à-dire aux phases précédentes.

Le Plan de Développement Régional n'aura la chance de réussite qu'à l'observance de certains garde-fous qui sont, notamment : la volonté politique et les réformes, le leadership politique, la bonne gouvernance, la gestion axée sur les résultats, le rôle de l'élite, la gestion des conflits, la gouvernance participative, les moyens et la réduction de la présence du pouvoir central dans les Moyens-Etats.

Avant de terminer, je m'en voudrais de ne pas souligner des acquis du régionalisme politique congolais, quoique mineurs, aux yeux de certains.

L'acquis majeur des institutions politiques de 2007 issues des élections provinciales est qu'elles fonctionnent effectivement, depuis leur mise en place, c'est-à-dire, à partir de 2007 jusqu'à ce jour. Ceci est très important car, c'est pour la première fois dans l'histoire des institutions politiques de la RDC que cela s'observe.

Les Assemblées provinciales se sont organisées et ont fonctionné avec les règlements intérieurs suivis des débats apparemment démocratiques. Les gouvernements provinciaux ont été formés, en dépit de quelques ratés dans leur fonctionnement.

Le deuxième acquis à souligner est celui relatif à l'autonomie politique des provinces. Malgré les interventions intempestives du pouvoir central, les entités provinciales ont pris conscience de la réalité et s'efforcent de revendiquer davantage leur autonomie.

Il est important de noter aussi l'acquis concernant les Gouvernements provinciaux qui sont généralement composés dans le respect constitutionnel du nombre de ministres. Et la représentativité de la Province est prise en compte selon le contexte et les particularités de chaque Province.

On peut aussi signaler :

- la naissance d'un nouveau cadre de pouvoir avec de nouveaux acteurs, de nouvelles règles et de nouveaux enjeux régionaux ;
- la Province est toujours en « tension » avec son Etat pour son développement ;
- l'émergence d'une nouvelle classe politique, des lobbies locaux, et d'une nouvelle élite agissant à ce niveau et au-delà ;
- la création des services publics propres ;
- l'émergence de nouvelles thématiques communes grâce aux débats au niveau des provinces ;
- la naissance d'un nouveau mode de communication politique entre les acteurs politiques provinciaux et la société civile provinciale dans un espace public approprié.

Au regard de l'analyse qui précède, il est donc crucial de capitaliser ces atouts en accompagnant le Moyen-Etat pour que les provinces se développent, car les problèmes fondamentaux restent l'Homme, les textes et le comportement. ■