

Institutionnaliser le Budget participatif sans décentraliser : une pratique dichotomique au Sud-Kivu?

Par *Paterne Murhula Batumike*¹

Introduction

A la suite notamment de l'étude de faisabilité menée par l'Institut de la Banque Mondiale (IBM), en octobre 2009, et des concertations avec certains acteurs de la société civile, le Gouverneur de Province du Sud-Kivu² a, par son Arrêté n°12/031/GP/SK du 05 octobre 2012, institutionnalisé le Budget participatif en Province du Sud-Kivu. Le dit Arrêté instaure le système de budget participatif au niveau des Entités Territoriales Décentralisées (ETD)³.

Le but poursuivi par l'Arrêté est entre autres de faciliter la participation des habitants et des acteurs de la Société Civile à la gestion et au développement des ETD, d'améliorer la gouvernance locale et le suivi de la qualité des services rendus à la population par l'ensemble des acteurs de développement de l'ETD et de permettre le contrôle citoyen de l'action publique⁴. Sur la même lancée, l'article 5 indique que le Budget participatif (BP) institutionnalisé vise également à recueillir les aspirations et les nécessités de la Société civile afin de les intégrer dans les budgets des ETD.

Pour la mise en œuvre de l'Arrêté, certaines ETD considérées comme pilotes ont été prioritairement ciblées. Il s'agit notamment des communes de Kadutu, d'Ibanda et de Bagira ainsi que de la chefferie de Luhwinja. Ces entités doivent servir de projets-pilotes à cet ambitieux nouveau mode de participation populaire à la gouvernance locale au Sud-Kivu. Deux années après, l'heure devrait peut-être être au bilan de cette expérience. Mais ceci n'est hélas pas l'objet premier de la présente étude, dont l'objectif est par ailleurs double : analyser la légalité de l'arrêté provincial du 05 octobre 2012, principalement sur le plan de la forme, et en apprécier l'opportunité au regard notamment des défis qui se dressent encore

1 Assistant à la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Bukavu et Avocat au Barreau du Sud-Kivu. Il mène présentement ses recherches doctorales en Droit électoral à la Faculté de Droit de l'Université d'Anvers en Belgique. Contacts : +243997735400 (RDC), +32499923325 (Belgique), email : murulamwenebatumike@gmail.com.

2 Le Sud-kivu est l'une des 11 provinces que compte actuellement la République Démocratique du Congo. Elle est située à l'Est de la RDC. Elle est également frontalière avec le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie.

3 Selon l'article 3 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006, les entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Ces entités sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

4 Arrêté provincial n°12/031/GP/SK du 05/10/2012 portant institutionnalisation du budget participatif dans les entités territoriales décentralisées de la Province du Sud-Kivu : article 4.

aujourd'hui sur le chemin non moins tortueux de la décentralisation en République Démocratique du Congo (RDC), en général, et au Sud-Kivu, en particulier.

Pour atteindre cet objectif à double facettes, trois questions paraissent opportunes. La première consiste à savoir quelle est la ratio legis du mécanisme de budget participatif tel qu'institué en Province du Sud-Kivu par l'Arrêté provincial du 05 octobre 2013. La seconde s'interroge sur la légalité d'un tel arrêté au regard du droit positif congolais. La troisième cherche à savoir si la philosophie du dit mécanisme s'accommode à la situation politico-administrative du Sud-Kivu, et par extrapolation, de toute la RDC.

S'agissant de la première question, il semble possible de soutenir, en guise d'hypothèse, que la ratio legis de l'institutionnalisation du BP en Province du Sud-Kivu pourrait être déduite de l'article 4 de l'arrêté du 05 octobre 2012 qui dispose notamment que le BP vise à faciliter la participation des habitants et des acteurs de la Société civile à la gestion et au développement des ETD, améliorer la transparence dans les affaires budgétaires, améliorer la gouvernance locale, permettre le contrôle citoyen de l'action publique. Bref, le BP vise à allier démocratie directe et celle représentative pour une gestion efficiente des ETD en Province du Sud-Kivu.

En ce qui est de la légalité de l'arrêté sous examen, il nous semble qu'elle serait discutable notamment du point de vue de la légalité externe dès lors qu'il appert des dispositions légales pertinentes que les questions relatives au budget provincial, dont le BP serait un aspect, relèvent exclusives de l'organe délibérant de la province à savoir l'assemblée provinciale (Aspro) et non de l'exécutif provincial chapeauté par le Gouverneur de Province. La thèse de l'exercice du pouvoir de tutelle que détient le Gouverneur de Province sur les ETD pourrait par ailleurs s'effondrer telle la neige sous le soleil car le dit pouvoir manquerait d'assise légale en l'espèce, alors qu'il est de principe qu'il n'y a pas de tutelle sans texte ni de tutelle au-delà des textes. La règle attributive du pouvoir de tutelle au Gouverneur de Province devrait en fin de compte faire l'objet d'une stricte interprétation.

Quant à la troisième question enfin, il apparaît un écart manifeste entre la philosophie de l'arrêté du 05 octobre 2012 et la gouvernance actuelle des ETD au Sud-Kivu en ce que bien qu'étant *de jure* érigées en ETD, ces entités sont en quelque sorte gérées *de facto* sous le modèle des entités centralisées voire déconcentrées. D'où la dichotomie entre la ratio legis de l'arrêté précité et le mode actuel de gouvernance des ETD.

Afin de mesurer la pertinence des hypothèses sus formulées, il nous semble opportun de présenter une économie générale de la notion de BP avant de procéder à une analyse-critique de l'arrêté provinciale objet de la présente étude et de réfléchir sur l'opportunité de l'institutionnalisation du BP au regard du mode actuel de gestion des ETD au Sud-Kivu.

I. Economie générale de la notion de budget participatif : définition, genèse, philosophie et fonctionnement

Le mécanisme du budget participatif constitue un mode de gouvernance locale qui gagne de plus en plus les villes et autres entités locales de par le monde. Ubiratan de Souza, ancien

élu du Parti des travailleurs à Porto Alegre, le définit comme « un processus de démocratie directe, volontaire et universelle par lequel la population peut discuter et définir le budget et les politiques publiques. Il combine démocratie directe et représentative » (Ubiratan de Souza cité par l'IBM 2009 : 4). Il est également « un processus de participation directe de la population à l'élaboration et au suivi des budgets municipaux » (Frères des hommes 2006 : 2). L'arrêté du 05 octobre 2012 le définit, à son article 2, comme « un processus d'investissement à la base qui procède de la collaboration de la population avec les acteurs étatiques et non étatiques dans les entités territoriales décentralisées ». Nous entendons par BP ce nouvel instrument de démocratisation de la gouvernance locale qui promeut la participation directe de la population dans le processus décisionnel et de contrôle tant du point de vue économique que financier au niveau de l'entité locale, bénéficiant du statut d'entité décentralisée. Cette dernière définition a le double avantage de mettre en évidence le partenariat publique-privé qu'engendre le BP dans la gestion de l'entité locale d'une part, et de présenter le cadre politique dans lequel s'exerce un tel partenariat à savoir l'entité décentralisée, d'autre part.

Ainsi défini, le BP est né au Brésil, précisément dans la ville de Porto Alegre, formellement entre les années 1988 et 1989. En effet, « avec la prolifération des mouvements sociaux en tous genres partout dans le pays, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, les manifestations se sont multipliées afin d'exiger des infrastructures et des services de base pour les quartiers pauvres. En 1989, le parti politique qui arriva au pouvoir allait être le premier à prendre cette revendication au sérieux » (R. Abers : pp.1&2) en la canalisant vers une politique participative cohérente de gestion. Ceci « grâce au génie » de Monsieur Olivio Dutra. « Aussitôt élu maire de Porto Alegre, ce dernier décida de mettre en place une nouvelle pratique de gestion : le Budget participatif » (N. Decroix et B. Massé : 1). Cette pratique découle du programme présenté par le Parti des Travailleurs (PT) aux élections municipales de 1988, un programme « avec un double message politique, en direction des plus pauvres : « *On veut améliorer vos conditions de vie, mais on le fera avec vous. C'est vous qui nous direz ce que vous voulez* » (RCC 2000 : 5). C'est en 1989 que fut institutionnalisé pour la première fois le système de BP dans la mairie de Porto Alegre. A cette époque, en effet, un tiers de la population de Porto Alegre vit dans des quartiers où les infrastructures en matière de voirie, d'assainissement de l'eau, etc. sont quasi inexistantes. Une très forte mobilisation communautaire existe toutefois dans ces quartiers marginalisés : cette mobilisation se traduit par la mise en place de différentes instances telles que l'Union des Associations de quartiers de Porto Alegre (UAMPA). C'est de cette dynamique qu'émerge l'idée du budget participatif. Le processus profite aussi de la volonté des élus de partager leur pouvoir. La réussite du dispositif repose également sur la participation des fonctionnaires et des personnels de la municipalité, ainsi que sur l'information et la communication faites auprès des citoyens. Finalement, la décentralisation de l'Etat brésilien permet à des municipalités comme Porto Alegre de récupérer une certaine marge de manœuvre fiscale qui favorise l'émergence et l'innovation sociale comme du BP (Idem). Dans le BP, les citoyens deviennent des acteurs clés de la gouvernance dans la mesure où « ils

sont amenés à définir les priorités d'allocations des ressources d'investissement public » (Idem) générées ou allouées à leur l'entité. A côtés des citoyens, le BP connaît également l'implication d'autres acteurs clés à savoir les organismes communautaires, les ONG, les élus de la municipalité, etc. (Idem). Le BP apparaît alors comme un véritable processus par lequel la population définit la destination des ressources publiques, en général, une partie ou la totalité des investissements (IBM 2009 : 4).

Quant à son fonctionnement, le BP s'organise déjà, à Porto Alegre, « selon des assemblées publiques qui se tiennent dans chaque arrondissement afin de décider des priorités d'investissement. En parallèle, six assemblées se tiennent à l'échelle municipale sur différentes thématiques. C'est à partir des priorités votées lors de ces assemblées régionales et thématiques que le Conseil du budget participatif élabore et vote la proposition de budget qui sera transmise au Conseil municipal pour adoption. L'effectivité du BP a été largement facilité par la constitution brésilienne élaborée en 1980 et qui définit une législation portant sur le droit à la participation et à la délibération » (N. Decroix et B. Massé : 2). Quant à la décision finale, elle appartient aux élus qui adoptent le budget final en tenant compte des priorités définies par les citoyens de Porto Alegre. (Idem). « Le budget participatif est ainsi une réelle rupture avec les pratiques antérieures qui permet d'assurer une surveillance par la population de la municipalité. Le processus de BP de Porto Alegre est considéré comme un modèle de gouvernance liant gouvernement local et la société civile. De plus, il est un excellent exercice d'apprentissage démocratique » (Idem).

Ainsi décrit, le système de BP revêt aujourd'hui un caractère envahissant. Pour cela, il n'arrête pas d'inspirer bon nombre des villes de par le monde. En effet, « parti de Porto Alegre, son expansion a connu trois grandes phases à savoir l'expérimentation dans un certain nombre de ville (1987-1997), la consolidation au Brésil (1997-2000) et l'expansion ainsi que la diversification en dehors du Brésil » à partir de 2000 (IBM 2009 : 5). Il est également expérimenté par bon nombre d'États africains tels le Cameroun, le Sénégal et la RDC où il n'est cependant pas adopté à l'échelle nationale, le Sud-Kivu étant actuellement la seule Province, en RDC, à l'avoir officiellement institutionnalisé.

Ainsi peint, le BP, en tant que modalité de participation populaire à la gestion de la chose publique, suppose, pour son effectivité, la combinaison de plusieurs facteurs considérés comme préalables. Le premier facteur tient à l'existence d'un cadre juridique approprié à la philosophie même du BP. Il s'agit des textes législatifs (constitutionnels ou légaux) reconnaissant au peuple la capacité d'exercer directement et pleinement sa prérogative de souverain primaire à travers notamment la participation directe à l'initiative et à la prise de décision au niveau de la l'entité de base ainsi que le pouvoir de contrôle populaire direct de l'action de l'autorité locale. Ce faisant, le BP est un mécanisme qui ne naît pas ex nihilo. Bien au contraire, il est préalablement sous-tendu par un arsenal juridique qui pose les bases de son existence. A titre d'exemple, l'article 1^{er} de la constitution brésilienne dispose que « tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce au moyen de ses représentants élus ou directement, selon les termes de cette constitution ». Dans la même lancée, l'article 14 de la même constitution dispose que « la souveraineté populaire peut être exercée par le truche-

ment du vote, mais aussi par *la voie de l'initiative populaire*. L'article 26, qui concerne les municipalités, précise que *les représentants associatifs doivent être impliqués dans l'élaboration des politiques locales*. Enfin, les articles 204 et 227 énoncent que *la population doit participer à la formulation, mais aussi au suivi des politiques en matière de santé et de sécurité sociale* (N. Decroix et B. Massé : 2). On en déduit qu'en institutionnalisant le BP comme mode de participation directe à la gouvernance locale au Brésil, les autorités brésiliennes n'ont fait que matérialiser un droit préalablement constitué par les textes légaux. L'institutionnalisation n'a eu en quelque sorte qu'un effet déclaratif et non constitutif. Appliqué au contexte congolais, les choses ne devraient pas aller comme sur des roulettes. En effet, contrairement à la constitution brésilienne qui accorde une place de choix à l'initiative populaire en matière de gouvernance locale en faisant ainsi le lit des mécanismes tel le BP, la constitution congolaise du 18 février 2006 limite sensiblement pareille initiative. Les articles 5, 27 et 64 permettent d'étayer une telle thèse. L'article 5 dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple*. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants. *Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. (...)* ». L'article 27 quant à lui reconnaît à tout congolais le droit d'adresser individuellement ou collectivement une pétition à l'autorité publique qui y répond dans les trois mois. L'article 64 enfin exige à tout congolais de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou qui l'exerce en violation de la constitution. Toutes ces dispositions semblent se distancier de la philosophie du BP qui, du reste, est une technique visant à promouvoir « une cogestion entre l'exécutif municipal et la pyramide participative constituée de tous les acteurs sociaux » (Urbanews 2003 : 1).

Le deuxième facteur pouvant être considéré comme préalable à l'institutionnalisation du BP est lié à l'effectivité de la décentralisation dans les entités territoriales où le BP est appelé à s'appliquer. Ce facteur suppose que les entités de base bénéficient effectivement d'une véritable autonomie qu'elles exercent pleinement tant du point de vue administratif que financier.

Du point de vue administratif, cela postule que les compétences des entités locales leur soient effectivement transférées et que ces entités soient en mesure de les exercer pleinement par le biais des autorités qu'elles élisent. Ce qui justifie la légitimité de ces dernières et l'obligation de redevabilité⁽⁵⁾ qui leur incombe tout au long de leur mandat. Ceci constitue du reste le soubassement même du BP. En effet, dans le cadre de la décentralisation, ou mieux dans celui du BP, la logique commande que le peuple ne soutienne, accompagne et, le cas échéant, sanctionne qu'une politique mue par une autorité émanant de lui. Au cas contraire, il se crée une sorte d'asymétrie dans les rapports gouvernants-gouvernés lorsque

5 La *redevabilité* renvoie à l'idée que « la relation et le partenariat entre l'élu et le citoyen sont bâtis sur le principe mutuellement accepté que le premier à l'obligation de rendre compte de ses décisions au second et que ce dernier a le droit de suivre et d'être informé sur les décisions prises par l'élu mais également le devoir de participer pour aider l'élu à mieux s'acquitter de sa mission » (B. Gueye 2008 : 19).

ces derniers sont appelés à contrôler une « autorité imposée » par le biais de la nomination et qui, par principe, ne rend compte qu'à l'autorité hiérarchique⁶. Pourtant, il ressort de l'expérience congolaise que c'est ce dernier aspect des choses qui est de mise. En effet, les ETD en RDC demeurent aujourd'hui gérés par des autorités nommées et non élues; les élections locales annoncées depuis 2006 n'ayant jamais été organisées jusqu'à ce jour. Ce qui rend le contrôle populaire plus qu'illusoire.

Sur le plan financier, l'autonomie de l'entité locale se caractérise entre autres par l'existence d'un budget propre alimenté par les ressources de plusieurs ordres⁷. Ce facteur est on ne peut plus important car c'est principalement à ce niveau qu'intervient l'implication directe de la population dans le cadre du budget participatif. On en déduit que sans autonomie financière le BP perd de sa pertinence. Les idées émises dans les Fora populaires, aussi jolies soient-elles, demeurent un chapelet de bonnes intentions tant que les moyens (financiers) pour les matérialiser dépendent du bon vouloir de l'autorité centrale qui, par le jeu de la rétrocession, alloue quand elle veut et comme elle veut, des ressources à l'entité locale. Sans maîtrise de leurs ressources financières, l'institutionnalisation du BP dans les ETD du Sud-Kivu est un leurre.

Le BP est en définitive un mécanisme intimement lié à une décentralisation effective. Une telle effectivité se traduit notamment par l'élection des autorités locales par la population elle-même, le fonctionnement effectif des organes de gestion de l'entité décentralisée (conseil exécutif et collège exécutif), le transfert des compétences reconnues aux entités de base, le plein exercice de ces compétences par ces dernières ainsi que la reconnaissance et le respect de l'autonomie financière de l'entité de base. Le tout en conséquence de la personnalité juridique dont dispose l'entité concernée, laquelle personnalité juridique est distincte de celle des entités qui lui sont supérieures. Ces éléments, une fois réunis, matérialisent l'existence de l'entité décentralisée qui n'est plus une simple affirmation voire une fiction constitutionnelle ou légale mais une entité existant et fonctionnant effectivement.

La dernière condition de réussite du BP repose sur la tolérance ou même la souplesse des élus. En effet, pour que le BP soit effectif, principalement dans un contexte où il n'est expressément sous-tendu par aucun texte (constitutionnel ou légal), il est nécessaire qu'il bénéficie de ce qu'il convient d'appeler avec précaution *le fair-play* des élus au niveau de la collectivité politique. Ce *fair-play* se traduit en effet par la volonté expresse des élus, surtout ceux animant les assemblées délibérantes au sein des ETD, de céder une parcelle de leur juridiction notamment à des associations populaires, aux organisations de la société civile ou aux citoyens de l'entité qui de ce fait, prennent part directement à l'activité de l'organe délibérant de l'ETD et, par voie de conséquence, oblige les élus à partager leur pou-

6 Cet argument pourrait toutefois être tempéré par le droit reconnu aux citoyens, à quelque niveau que se soit, d'initier une pétition contre l'autorité publique (voir article 27 de la constitution de la RDC).

7 Article 105 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 : « Les ressources financières d'une entité territoriale décentralisée comprennent les ressources propres, les ressources provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces, les ressources de la Caisse nationale de péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles ».

voir avec la population. Il s'agit en clair « d'un processus d'institutionnalisation à travers lequel des acteurs de la société civile, *des policy outsiders*, peuvent atteindre progressivement un statut de *policy insiders* en s'additionnant à l'élaboration des politiques publiques, à leur mise sur agenda, à leur prise et mise en œuvre » (D. Muhinduka 2014 : 207). Sans le sens du fair-play, les élus se cacheront toujours derrière les textes qui organisent leurs institutions pour justifier *la non-immixtion des policy outsiders* dans les affaires dont le législateur a semblé leur accordé un monopole. Il est fort à parier que les futurs élus locaux congolais, jaloux de leur mandat chèrement acquis, accepteront difficilement de partager leur pouvoir avec des organisations de la société civile ou autres regroupement associatif notamment en matière budgétaire. Encore faut-il rappeler ici que même au Brésil, la souplesse des élus a été un élément important dans la réussite du BP au-delà du fait que la loi en offrait déjà une assise importante.

II. Analyse-critique de l'Arrêté provincial du 05 octobre 2013 instituant le budget participatif au Sud-kivu

Une simple lecture de l'Arrêté sous examen pousse à s'interroger sur la compétence de l'auteur dudit acte, le véritable statut juridique des entités dans lesquels le BP est institutionnalisé et enfin les éventuelles incohérences qui entacheraient ledit acte au regard du droit posé congolais.

1. De la légalité de l'arrêté provincial du 05 octobre 2012: la problématique de la compétence du Gouverneur de Province

Il est question ici d'examiner si l'auteur de l'Arrêté du 05 octobre 2012, en l'occurrence le Gouverneur de Province du Sud-Kivu, est compétent pour prendre un tel acte. Pour y arriver, il sied de préciser en liminaire qu'en matière administrative la compétence de l'auteur de l'acte constitue une des conditions de la légalité de l'acte du point de vue externe. Ainsi un acte administratif ne produit-il d'effets que s'il émane d'une autorité compétente en vertu d'une disposition législative ou réglementaire attributive ou répartitrice des compétences. On dit alors qu'en matière administrative le principe est que *la compétence est d'attribution*. Au cas contraire, l'autorité sera présumée incompétente. Quitte à cette dernière d'en apporter la preuve contraire.

Dans le cas d'espèce, il ressort notamment de l'examen des visas dudit arrêté qu'il n'est fait référence de façon précise à aucune disposition légale de nature à justifier la compétence du Gouverneur de province. Au contraire, l'arrêté énumère des textes de loi sans qu'il ne soit renseigné de façon claire et non équivoque les dispositions pertinentes concernées. Par définition, les visas constituent « la partie des actes administratifs où sont mentionnées les références aux textes dont ces actes constituent l'exécution et, le cas échéant, les formalités qui ont été suivies pour leur édicton » (G. CORNU 2014: 1077). Sans vouloir redonner une cure de jeunesse au débat sur la valeur juridique des visas d'un acte administratif,

nous nous limitons à affirmer avec Evariste Boshab que « pour démontrer aux administrés qu'ils ne sont pas sortis du domaine des prérogatives qui leur sont reconnues, la motivation de chaque acte pris cite *expressément* les dispositions constitutionnelles et légales qui fondent leurs compétences. Qu'il s'agisse des ordonnances du Président de la République, des décrets du Premier ministre ou des arrêtés ministériels, il est *toujours* fait référence à des dispositions constitutionnelles *précises* qui procurent aux gouvernants ce pouvoir d'agir » (E. Boshab 2013 : 66). Les visas n'ont donc pas uniquement une valeur de formule sacramentelle à laquelle il faut adhérer par conformisme. Bien au contraire, il nous semble qu'avec la connexité qu'ils peuvent parfois entretenir avec l'obligation de motivation de l'acte, ils participent à la légalité de l'acte au point que leur défaut porterait un coup à la légalité de ce dernier. Bref, ils sont au carrefour des exigences de la légalité externe et celle interne. Dans le cas sous examen, le fait pour le Gouverneur de province de n'avoir pas fait *expressément* référence aux dispositions pertinentes qui fondent sa compétence ne permet pas aux tiers d'apprécier sa compétence et rend difficile la traçabilité de l'acte lui-même. Difficile, estimons-nous, mais pas impossible. En effet, un examen approfondi des textes légaux énumérés dans les visas de l'acte, notamment la constitution, en tant que loi fondamentale de la RDC, la loi du 31 juillet 2008, entendue comme étant le cadre légal d'organisation et du fonctionnement des institutions provinciales, la loi du 13 juillet 2011 relative aux Finances publiques permettrait d'apporter de la lumière à la question. S'agissant de la première loi, à savoir la constitution, les articles 195, 197, 198, 202, 203 et 204 méritent une mise en évidence. Dans l'article 195, le constituant du 18 février 2006 énumère les institutions provinciales que sont l'Assemblée provinciale (Aspro) et le Gouvernement provincial (GP). Il énonce les prérogatives de l'Aspro à l'article 197 au même moment qu'il consacre l'article 198 à l'organisation et au fonctionnement du GP. La répartition des compétences entre le pouvoir central et les institutions provinciales est faite par les articles 202 (compétences exclusives du pouvoir central), 203 (compétences concurrentes du pouvoir central et des provinces) et 204 de la constitution (compétences exclusives des provinces). Quels enseignements à tirer entre autres de cette dernière disposition constitutionnelle? L'article 204, puisque c'est de lui qu'il s'agit, fait notamment *des finances publiques provinciales* une compétence exclusive de la Province (Constitution de la RDC : article 204. 5). Toute la question consiste alors à savoir si le BP tel que organisé par l'Arrêté provincial du 05 octobre 2012 participe des finances publiques provinciales. La réponse est on ne peut plus affirmative. C'est là d'ailleurs la lettre et l'esprit de l'Arrêté précité qui appréhende le BP comme un mode d'élaboration (article 3) et de contrôle (article 4) du budget des ETD en province du Sud-Kivu. Par ailleurs, il est arrêté *expressis verbis* que le BP « est intégré dans le Budget global de la Province » (article 6). En conséquence, le BP est un aspect des finances publiques provinciales et devrait, par voie de conséquence, faire l'objet d'un *édit* provincial et non d'un *Arrêté* du Gouverneur de Province. Ceci, également sur pied de l'article 35 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008. Ce dernier article dispose : « sans préjudices des autres dispositions de la présente loi, l'*édit* fixe les règles concernant (...) les finances publiques provinciales ». L'article 37 renforçant celui précédemment évoqué prescrit que

« les matières reprises aux dispositions des articles 203 et 204 de la Constitution *autres* que celles énumérées aux articles 35 et 36 de la présente loi ont un *caractère réglementaire* ». Il ressort ainsi de l'économie des dispositions constitutionnelles et légales sus évoquées que la question du BP, en tant que nouvelle forme d'élaboration (article 7 alinéa 1 de l'arrêté) et de contrôle (article 4 in fine) d'une partie des finances publiques provinciales, constitue une matière qui relève non pas de l'*arrêté* mais de l'*édit*. Ce dernier étant défini par la constitution comme étant l'acte par voie duquel une assemblée provinciale légifère. En conséquence, il est possible de soutenir que s'il était opportun d'institutionnaliser le mécanisme du BP au Sud-Kivu, cela devrait l'être non pas par arrêté du Gouverneur de Province mais plutôt par édit provincial dès lors que les questions relatives aux finances publiques provinciales, dont le BP constitue un aspect, relèvent exclusivement de l'Aspro.

En outre, les articles 13, 174 et 175 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances publiques ont à leur tour le mérite d'organiser l'élaboration d'édits budgétaires⁸ et décisions budgétaires⁹ et d'encadrer l'intervention du Gouverneur de Province dans ce processus. En effet, il découle de ces dispositions légales que le Gouverneur de province intervient à deux niveaux dans le cadre de l'élaboration du budget en Province. D'abord au niveau de la traduction et de la notification des mesures d'encadrement (article 174) découlant du cadre budgétaire établi chaque année par le Ministre central de budget (article 13). Dans ce cas, le Gouverneur de province procède par *une instruction*¹⁰; Ensuite, lorsqu'il supervise la préparation du projet d'édit budgétaire au même titre qu'un responsable de l'exécutif local s'agissant de la préparation du projet de décision budgétaire (article 175). Dans ce dernier cas son pouvoir de supervision s'arrête à la préparation de l'édit budgétaire et ne s'étend pas sur le processus d'élaboration de la décision budgétaire.

Enfin, même la thèse de l'exercice par le Gouverneur de Province de son pouvoir de tutelle ne résiste pas aux critiques dès lors que ce pouvoir manque *in specie* d'assise juridique tel qu'il sera démontré dans les lignes subséquentes.

2. Une institutionnalisation dans une décentralisation non effective

A titre de rappel, la constitution du 18 février 2006 a érigé en ETD la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elle prévoit, en son article 3 que « ces entités sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. La composition, l'organisation, le fonctionnement de ces ETD ainsi que leurs

8 Acte par lequel sont prévues et autorisées, par l'Assemblée provinciale, les ressources et les charges provinciales d'un exercice budgétaire (loi financière 2011: article 3.19).

9 L'acte par lequel sont prévues et autorisées, par les organes délibérants des entités territoriales décentralisées, les ressources (loi financière 2011: article 3.18) et les charges locales d'un exercice budgétaire.

10 Félix Vunduawe considère les instructions comme étant des simples 'mesures qui concernent l'organisation interne des services' (F. Vunduawe 2007 : 174).

rapports avec l'Etat et les provinces sont fixés par une loi organique ». La n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces y pourvoit.

Du point de vue conceptuel, plusieurs définitions de la décentralisation sont souvent fournies. Félix Vunduawe la définit, par exemple, comme un « système d'organisation administrative dans lequel il y a création par la loi ou en vertu de la loi, en dehors du centre, d'autres niveaux de responsabilité et de décision. Elle consiste à confier des pouvoirs de décision à des organes autres que de simples agents du pouvoir central » (F. Vunduawe 2007 :411). Michel de Villiers et Armel Le Divellec l'appréhendent comme « un aménagement externe de la centralisation puisqu'elle a pour objet de transférer des attributions exercées par l'Etat à d'autres collectivités publiques qualifiées de territoriales, de même que sont considérées comme locales les affaires faisant l'objet du transfert d'attributions » (M. de Villiers et A. Le Divellec 2013 : 103). Mamadou Mansour Diagne en fournit quant à lui une définition à la fois simple et pragmatique : « un processus de transfert de compétences d'un Etat central vers un niveau local (les collectivités locales) devenu responsabilisé » (M.M. Diagne 2010 : 7). Pour notre part, la décentralisation est un mode d'organisation de l'administration qui consiste en une répartition légale des compétences entre le pouvoir central et les collectivités locales jouissant, d'une part, de la personnalité juridique distincte de celle de l'Etat et, d'autre part, d'une autonomie administrative et financière exercée par l'intermédiaire d'organes élus et sous la tutelle d'une autorité supérieure préalablement déterminée par la loi. Cette définition, aussi longue soit-elle, a l'avantage de faire ressortir les trois grands traits caractéristiques de la décentralisation. Il s'agit de l'existence de la personnalité juridique dans le chef des collectivités locales, la consécration légale d'une autonomie au profit des ces dernières et enfin l'existence d'un contrôle s'exerçant sur ces entités. Sous un angle opérationnel, la décentralisation est un « mode de gestion qui consacre la participation des collectivités locales à la gestion de la chose publique. Elle rapproche l'administration de l'administré et favorise l'émergence d'un Etat démocratique » (R. Muyej 2013 : 2). Ainsi définie, la décentralisation revêt une signification politique évidente en ce qu'elle consolide la démocratie à la base en permettant aux citoyens de participer à la fois au choix de leurs dirigeants mais aussi à la définition de la politique ou des priorités à mener par ces derniers. Elle est ainsi un outil important de la démocratie locale. Celle-ci « peut être comprise comme la possibilité donnée à chaque individu, reconnu comme citoyen, de participer à la gestion des affaires de la communauté dans un destin commun ». Entre d'autres mots, la décentralisation c'est à la fois les normes et les actes matériels de participation. Ces actes consistent notamment, pour la population, à choisir librement et démocratiquement ses dirigeants, à participer à l'exercice du pouvoir au niveau local soit directement (démocratie directe ou participative) soit indirectement à travers ses élus (démocratie représentative). Il peut arriver qu'il y ait combinaison de la participation directe et de la participation indirecte ou représentative. C'est le cas notamment du budget participatif. La question consiste alors à savoir si en RDC, et particulièrement au Sud-Kivu, une telle décentralisation, gage d'une bonne réussite du BP, est effective. A ce propos, il nous semble

que trois contraintes majeures empêchent encore à la décentralisation congolaise d'être effective aujourd'hui, au-delà de sa consécration constitutionnelle et légale.

La première contrainte est d'ordre juridique, la seconde est d'ordre économique et financier et la troisième est d'ordre politique et administratif. En ce qui est de la contrainte juridique, il importe de constater avec Richard Muyej que « sept lois de mise en œuvres des dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation ont certes été adoptées par le Parlement et promulguées par le chef de l'Etat » (R. Muyej 2013 : 4). Mais bon nombre d'autres lois importantes demeurent encore attendues. Au nombre des lois déjà adoptées figurent « la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces; la loi organique n°08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province; la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces; la loi organique n°10/010 du 27 août 2010 relative au code des marchés publics; la loi 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques; l'Ordonnance-loi n°009/2012 du 21 septembre 2012 fixant nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition et la loi n°10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces » (R. Muyej 2013 : 4). Sur la liste des lois attendues, on compte notamment « la loi sur la Caisse Nationale de Péréquation, la loi sur le statut de la Fonction publique nationale et de la Fonction publique provinciale et locale, la loi sur le statut des chefs coutumiers, la loi cadre de l'Enseignement Primaire, secondaire et Professionnel ainsi que la loi organique portant fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités décentralisées » (R. Muyej 2013 : 5). L'adoption de ces lois permettra d'asseoir juridiquement la décentralisation en RDC.

Les contraintes d'ordre économique et financier consisteraient, quant à eux, aux « coûts exorbitants d'installation des Institutions provinciales et locales » (A. Lumanu 2010 : 2). A titre illustratif, « pour l'installation des 26 Provinces (prévues à l'article 2 de la Constitution), le coût s'élève à un milliard trois cent cinquante millions de Dollars américains (USD 1.350.000.000), soit cinquante millions de Dollars américains (50.000.000 USD) par Province; pour l'installation des 1.015 Entités Territoriales Décentralisées prévues, l'enveloppe globale est de un milliard quinze millions de Dollars Américains (1.015.000.000 USD), soit près de un million de dollars Américains (1.000.000 USD) par Entité. Le budget global, pour l'installation des institutions provinciales et locales s'élève à deux milliards trois cent soixante-cinq millions de Dollars américains (2.365.000.000 USD) » (A. Lumanu 2010 : 2). Cette dernière enveloppe correspond à peu-près à 50% du budget annuel moyen de la RDC. Encore faudrait-il ajouter à cela les coûts de fonctionnement de ces ETD dès lors que la décentralisation a également pour effet la multiplication d'autorités aux différents échelons de pouvoir au niveau local. Ceci n'est pas sans ragaillardir les détracteurs de ce mode de gouvernance qui estiment que, contrairement à la centralisation, la décentralisation coûte excessivement cher à l'Etat.

Quant aux contraintes politiques et administratives enfin, elles ont trait à la poursuite et au parachèvement du cycle électoral de 2006 pour les élections urbaines, municipales et locales et celui de 2011 pour les élections provinciales. Il est donc question de vider tous les arriérés électoraux qui ont eu pour effet de créer une asymétrie de légitimité au sein des institutions tant nationales que provinciales. En effet, le Parlement congolais étant bicaméral, les députés nationaux ont vu leur légitimité être renouvelée en 2011 alors que les sénateurs tiennent encore la leur des élections de 2006. Pourtant, tous, députés nationaux et sénateurs, sont, en vertu des articles 103 et 105 de la Constitution congolaise, élus pour un mandat de 5 ans renouvelable. Une telle asymétrie observée au niveau national a une explication au niveau local étant donné que, conformément à l'article 130 de la loi électorale, les sénateurs sont élus par les députés provinciaux. Or ces derniers n'ont été élus à leur tour qu'en 2007 pour un mandat de 5 ans et accusent à ces jours un dépassement, que d'aucuns s'amuse à appeler *bonus constitutionnel*¹¹, de plus de 2 ans. Il devient ainsi impossible pour les assemblées provinciales congolaises de renouveler la légitimité des sénateurs alors que la leur paraît manifestement surannée. Charité bien ordonnée commence par soi-même dit-on!

Pour vider ces arriérés électoraux et mettre fin à cette asymétrie de légitimité, la CENI a présenté en février 2014 à l'Assemblée nationale une Feuille de route du processus électoral devant s'achever par l'organisation en 2016 de l'élection présidentielle. Cette Feuille de route a été rejetée par les députés de l'opposition qui ont également boycotté la plénière organisée pour la circonstance. Au nombre des griefs formulés contre ce document de la CENI figure la proposition faite par celle-ci d'organiser les élections des députés provinciaux au suffrage indirect, en matérialisant ainsi un des souhaits du Chef de l'Etat à l'issue des Concertations nationales de 2013; celui de voir les députés provinciaux être élus au suffrage indirect. Cela ouvrirait *de facto et de jure* la voie à la question névralgique au Congo de la révision de la Constitution. L'article principalement visé est le 197 qui consacre plutôt l'élection des députés provinciaux au suffrage direct. A défaut de s'entendre sur la question et bien d'autres questions liées aux élections, l'opposition a décidé le 15 septembre 2014 de ne pas participer aux travaux de la session de septembre, dite également session budgétaire, puisque justement un des points inscrits au calendrier de cette session concerne la révision de l'article précité. Encore faudrait-il enfin rappeler que les élections urbaines, municipales et locales prévues par la loi numéro 06/006 du 09 mars 2006 telle que révisée à ce jour n'ont jamais été organisées.

A l'aune de ce qui précède, il est évident que la décentralisation, principal gage de réussite de la politique du Budget participatif, n'est pas encore effective en RDC. En attendant, les autorités des Entités Territoriales Décentralisées (villes, communes, secteurs et cheffe-

11 Il appert des articles 103 et 105 de la Constitution congolaise que le mandat des députés nationaux et des sénateurs commence à la validation des pouvoirs par l'Assemblée ou le Sénat selon le cas et expire à l'installation de la nouvelle Assemblée nationale ou du nouveau Sénat. Ces articles s'appliquent mutatis mutandis aux Assemblées provinciales en vertu de l'article 197 in fine de la Constitution précitée.

ries) continuent à être transitoirement gérées conformément aux dispositions du Décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales (loi n°08/016 du 07 octobre 2008 : article 126). Paradoxalement, le décret-loi précité fait du maire et du maire adjoint, du bourgmestre et du chef de secteur des autorités déconcentrées nommées alors que la loi n°08/016 du 07 octobre 2008 les érige en autorités décentralisées, et donc élues. D'où une inadéquation entre la loi du 02 juillet 1998 et celle du 07 octobre 2008 dès lors qu'à la tête des entités que l'on devrait désormais considérer comme décentralisées, la loi perpétue une gestion du type déconcentré. Bien plus, dans la loi du 02 juillet 1998 « les communes autres que celles de la ville de Kinshasa ainsi que les secteurs et chefferies ne sont pas dotés de la personnalité juridique et sont des entités administratives déconcentrées ou mieux de simples circonscriptions administratives » (F. Vunduawe 2007 : 483) conformément à l'article 7 du décret-loi numéro 081 du 02 juillet 1998, alors que ces entités sont érigées en ETD par la Constitution et la loi du 02 juillet 1998 tel que mentionné ci-haut. Bref, mieux qu'une inadéquation il s'agit plutôt d'une incohérence légale qui justifie en partie la confusion qui règne actuellement sur le statut réel et la gestion des ETD en RDC.

En somme, les autorités à la tête des ETD dans lesquelles le BP a été institutionnalisé au Sud-Kivu sont à vrai dire, à ce jour, des autorités déconcentrées. Elles sont donc soumises au contrôle hiérarchique du gouverneur de province selon l'article 2 du décret-loi numéro 81 précité et non au contrôle de tutelle de ce dernier contrairement à ce que d'aucuns soutiendraient. C'est là également la grande dichotomie légale en ce que tout en étant érigé en ETD, elles sont gérées, bien que transitoirement, sous le modèle des entités déconcentrées. Ceci s'observe notamment au niveau de la gouvernance de ces ETD dominée par le tandem Maire/Maire-adjoint, Bourgmestre/Bourgmestre-adjoint etc, tous nommés et administrant sans un organe délibérant et de contrôle. Comment appliquer le BP en pareil cas? Ou mieux comment le contrôle citoyen tant venté dans l'arrêté provincial du 05 octobre 2012 s'exerce-t-il dans un tel contexte? Qui fait aujourd'hui office d'organe délibérant des ETD lorsque l'on sait que le cycle du BP se « clôture par le vote du Budget au niveau au niveau de l'Assemblée des ETD »? (Arrêté du 05 octobre 2012 : 3 alinéa 3). Autant de questions qui rajeunissent et donnent également de la pertinence à la thèse de l'inopportunité voire de la prématurité de l'arrêté provincial précité. Pire que ça, l'arrêté provincial ne contient pas des dispositions transitoires autant qu'il ne décale pas son entrée en vigueur. Ce qui le prédestine à produire ses effets immédiatement. C'est là du reste l'esprit et la lettre de ses visas ainsi que son article 20 qui est on ne peut plus formel : « le présent arrêté entre en vigueur à la date de sa signature ». Face à cela, les autorités à la tête des ETD documentent le mécanisme du BP comme ils le peuvent ou ils le veulent. Il n'existe aucun mécanisme de contrôle dans les entités où le BP est appliqué et formellement les citoyens des ETD ne participent aucunement au processus de détermination des priorités de leur entité. Bien plus, on assiste souvent à un amalgame qui se confond à une récupération par l'autorité locale des petites réalisations faites au profit de l'ETD et financées notamment par des entreprises commerciales de la place, des ONG, des individus impliqués dans le dé-

veloppement et bien d'autres. Tout est devenu pratiquement fruits du BP. Certaines autorités en ont même fait un fond de commerce. Cela conduit souvent à des conflits ouverts entre l'autorité locale et la société civile, celle-ci dénonçant la récupération et la confusion entretenue par celle-là autour de la question. A titre d'exemple, en septembre 2014, la société civile de Bagira, une des communes pilotes dans le cadre du BP, a déposé une pétition contrôle le bourgmestre de cette commune. Au nombre des griefs formulés contre ce dernier figure notamment l'opacité et la confusion entretenue par le dit bourgmestre autour du BP. Selon les pétitionnaires le bourgmestre arrêterait seul les priorités de la commune, déciderait de comment celles-ci seraient exécutées et ne serait astreint à aucun contrôle citoyen. En réaction à cela, le bourgmestre a déclaré dans un média local : « cette société civile n'est pas avec nous parce que si elle était avec nous, elle viendrait travailler avec nous. Je comprends que tout ce qu'elle fait est dicté par des fins électoralistes ». Mais s'il y a utilisation ou récupération du BP pour des fins électoralistes, nous estimons que c'est principalement du côté de l'autorité locale qu'il sied de se placer pour apprécier pareille récupération. En effet, sur bon nombre des réalisations faites au niveau de l'ETD, que cela découle du financement de l'ETD ou des partenaires de celle-ci, il est souvent inscrit au frontispice de l'œuvre réalisée des formules non moins propagandistes du genre : « la population de X ETD dit merci à son maire, bourgmestre ou chef de chefferie » ou « la population de X ETD soutient à 100% son maire, bourgmestre, chef de chefferie » selon le cas. Ceci est, à notre avis, tout ce que le BP n'est pas à savoir l'exaltation d'un homme au détriment du développement réel de l'entité.

In fine, le BP devrait être considéré comme un idéal dont l'institutionnalisation au Sud-Kivu ou dans toute la RDC appelle en amont l'effectivité de la décentralisation devant lui servir de cadre de fonctionnement. Procéder autrement serait un leurre, sinon un mimétisme bayant qui produirait les effets contraires à ceux escomptés.

3. Une confusion sur le champ d'application?

Il découle notamment de l'article 7 de l'arrêté du 05 octobre 2012 que « pour faciliter la mise en œuvre du processus d'élaboration du Budget de la Province et des Entités Territoriales Décentralisées, les instances suivantes sont créées (...) ». La lecture de cette disposition laisse entendre que le mécanisme du BP et les instances y afférentes concernent à la fois l'élaboration du Budget de la Province¹² et ceux des ETD. Ce qui signifie alors qu'il s'étend au Budget provincial¹³. Cela ne s'explique pas dès lors que légalement la Province, en tant qu'entité régionalisée, dispose d'un budget propre, distinct de celui des ETD (voir

12 Le budget de la province est « un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses de la province' (loi financière: article 3.6) ».

13 Le budget provincial est « un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses des entités territoriales décentralisées intégrées dans celles de la province' (loi financière : article 3.5.).

loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques : article 2¹⁴). En tant que tel le mécanisme du BP devrait s'appliquer uniquement au budget des ETD. L'étendre également au *processus d'élaboration du budget de la Province*, et donc au *budget provincial*, comme semble le faire l'article 7 sus évoqué, serait placer cet article en contradiction flagrante avec l'intitulé même de l'Arrêté : « Arrêté provincial portant institutionnalisation du budget participatif *dans les entités territoriales décentralisées* de la province du Sud-Kivu ». Pour une meilleure compréhension de la portée de cette disposition, il nous semble qu'il soit souhaitable de supprimer le groupe des mots *du Budget de la Province* qui, non seulement nous paraît être de trop, mais aussi se place en antagonisme avec le champ de l'Arrêté lui-même. Par ailleurs, il sied de rappeler que toutes les ETD ne seront pas gouvernées sur base d'un même budget, chacune étant destinée à avoir son propre budget. A ce niveau également il nous semble que cette précision n'apparaît pas clairement dans la formulation actuelle de l'alinéa 1^{er} de l'article 7 sous examen. Par conséquent, en tenant compte de ces observations qui semblent se situer à cheval entre la forme et le fond, cet alinéa se réécrirait notamment, de lege ferenda, comme suit : « *Pour faciliter la mise en œuvre du processus d'élaboration du Budget dans chacune des Entités Territoriales Décentralisées en Province du Sud-Kivu (...)* » en lieu et place de « *Pour faciliter la mise en œuvre du processus d'élaboration du Budget de la Province et des Entités Territoriales Décentralisées (...)* ». Cela aurait le double avantage de rendre l'alinéa premier de l'article 7 beaucoup plus aéré et de rester en adéquation avec l'esprit de l'article 6 du même arrêté qui dispose que « le Budget participatif est intégré dans le Budget global de la Province ». Encore qu'à ce niveau également l'expression *budget global de la Province* semble manquer d'assise juridique, la loi financière préférant plutôt le concept de *budget provincial*. Une réécriture de ce dernier article nous paraît également utile au moment opportun.

Conclusion

Bien que présentant son intitulé sous la forme interrogative, l'objectif de la présente étude n'était pas tant de formuler une réponse définitive et non équivoque à la question posée que de fournir des éléments de réflexion susceptibles de mettre en évidence la pertinence et la complexité de l'objet de l'analyse, à savoir l'Arrêté provincial instituant le budget participatif au Sud-Kivu, et l'intérêt du double questionnement qu'il suscite. Ce questionnement repose sur la légalité et l'opportunité dudit Arrêté dans le contexte précis de la RDC en général et du Sud-Kivu en particulier où la décentralisation est loin d'être effective.

En effet, plus de 8 ans après la promulgation de la constitution de la troisième République, en février 2006, et 6 ans après l'adoption de la loi portant organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les provinces en octobre 2008, la décentralisation congolaise se recherche encore. Ainsi est-il apparu de la présente étude, d'une ma-

14 Cet article dispose en effet que « La présente loi s'applique aux finances de l'Etat, à savoir les finances du pouvoir central, celles des provinces, ainsi que celles des entités territoriales décentralisées et de leurs organismes auxiliaires ».

nière générale, que sur le principe l'institutionnalisation du BP en tant que mécanisme alliant démocratie directe ou participative et démocratie représentative constitue à la fois une originalité et un motif de fierté pour la Province du Sud-Kivu au près de la quelle les provinces sœurs de la RDC pourraient peut-être puiser dans l'avenir. L'initiative est donc à saluer dès lors que le peuple, souverain primaire, en sort le plus grand bénéficiaire. Cependant, plusieurs facteurs permettent de soutenir que cette initiative, aussi jolie soit-elle, semble avoir été prise plusieurs heures plus tôt. Ce qui explique largement les difficultés manifestes auquel le mécanisme du BP se heurte pour son fonctionnement. En effet, le BP, tel qu'institutionnalisé en Province du Sud-Kivu le 05 octobre 2012, ne cadre pas avec le mode de gouvernance actuelle des ETD dans cette Province. Non seulement aucun des organes principaux¹⁵ de ces ETD, organes repris, du reste, parmi les instances devant intervenir dans le processus du budget participatif¹⁶, n'est effectif, mais aussi les compétences attribuées à ces entités par la loi n'ont pas été transférées à ce jour. Ce qui réduit sensiblement l'objet et la marge de manœuvre du BP.

S'agissant de l'autonomie de ces ETD par ailleurs, il s'observe qu'elle n'est effective ni du point de vue administratif (voir subsistance des procédés de nomination au lieu de l'élection des dirigeants des ETD) ni du point de vue financier (voir les rétrocessions du reste modiquement et irrégulièrement allouées aux ETD). Ce qui pousse à conclure que les dites ETD, à savoir la ville, la commune, le secteur et la chefferie, n'ont d'ETD que le nom. En fin de compte, le constat est qu'en RDC, ce qui est considéré comme ETD, en droit, ne sont encore que des circonscriptions administratives voire des entités déconcentrées en fait. La décentralisation, telle que voulue par le constituant primaire en 2006, lui-même corroboré par le législateur de 2008, n'est pas encore effective en RDC de manière générale et au Sud-Kivu en particulier. Cela justifie la thèse de l'inopportunité, si pas la dichotomie créée par l'arrêté du 05 octobre 2012 en ce qu'il institutionnalise le BP dans les entités territoriales décentralisées qui sont loin de l'être. Pour peu qu'elles le soient un jour, nous estimons que ces entités auront besoin de suffisamment de temps pour bien asseoir la décentralisation telle que voulue par le législateur avant de songer à la renforcer ou la coupler avec d'autres modes de gouvernance locale, tel le BP. Sinon, il s'agit de se plonger dans un mimétisme qui trop vite montrera ses faiblesses; s'il ne les montre pas déjà! Faut-il rappeler que l'Arrêté provincial sous examen est censé « entrer en vigueur à la date de sa signature », soit le 05 octobre 2012?

Au-delà de l'inopportunité, la présente étude s'est en outre penchée sur la compétence de l'auteur du même arrêté en la personne du Gouverneur de Province du Sud-Kivu. A la lumière de la législation pertinente dont la constitution, la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, la loi portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces ainsi que la loi financière, nous sommes arrivés à la conclusion selon laquelle

15 Le conseil et le collège exécutif.

16 Articles 3 alinéa 3, 7, 9 alinéa 4, de l'arrêté du 05 octobre 2012.

l'acte sous examen, par sa connexité avec les finances publiques provinciales, devrait faire l'objet non pas d'un *arrêté provincial* mais d'un *édit provincial*, en vertu notamment du principe assez simple en Droit selon lequel « l'accessoire suit le principal ». L'assemblée provinciale étant compétente pour tout ce qui a trait aux finances publiques provinciales (supra), rien n'explique qu'elle ne le soit pas également pour l'institutionnalisation du BP dans les ETD de la Province. La commission Justice et Paix qui a beaucoup milité pour l'institutionnalisation du BP au Sud-Kivu semble elle aussi accéder, bien qu'à demi mots, à une telle thèse. En effet, dans un de ses feuillets mensuels « *Notre Parlement et nous* » ayant pour grand titre « Le Budget participatif enfin institutionnalisé au Sud-Kivu! », cette Commission a, au-delà de son optimisme, souhaité que le Budget participatif « fasse l'objet d'édit provincial » pour « beaucoup plus de stabilité ». Cela en dirait long, voire tout.

Que faire finalement de cet arrêté à l'aune de ce qui précède? Devrait-il rester en vigueur au-delà des difficultés mises en évidence dans la présente étude? (ce qui nous paraît non réaliste); Son auteur devrait plutôt le retirer? (ce qui n'est pas moins juridiquement faisable); l'Assemblée provinciale devrait-elle au contraire prendre ses responsabilités après un éventuel retrait de l'acte? (ce qui est juridiquement faisable). La question est une nouvelle fois posée.

Bibliographie sélective

I. Textes de lois

Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, (Textes coordonnés), JO, 52^e année, numéro spécial, Kinshasa, le 5 février 2011.

Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, JO, 49^e année, numéro spécial, Kinshasa, le 10 octobre 2006.

Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances publiques, JO, 52^e année, numéro spécial, 25 juillet 2011.

Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, 49^e année, numéro spécial, Kinshasa, le 31 juillet 2008.

Arrêté provincial n°12/031/GP/SK du 05 octobre 2012 portant institutionnalisation du budget participatif dans les entités territoriales décentralisées de la Province du Sud-Kivu, Bukavu, 2012.

II. Ouvrages et articles scientifiques

1. B. GUEYE, *Le Budget participatif en pratique, Guide destiné aux acteurs locaux*, i.e.d'Afrique, 2008.
2. CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, 10^e édition, PUF, Paris, 2014.

3. DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION, Ubanews, n°7, février 2003, disponible sur : http://nccr-ns.epfl.ch/autres_rech/UrbaNews/Urbanews7/UrbaNews_7_fr.pdf.
4. De VILLIERS, M., et Le DIVELLEC, A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2013.
5. FRERES DES HOMMES, *Les budgets participatifs*, Dossier thématique trimestriel, 2006, disponible sur : https://www.google.cd/?gws_rd=cr,ssl&ei=N9VdVLyeJLaNK1gcAP#q=5.%09freres%20des%20hommes%2c%20les%20budgets%20participatifs%2c%20dossier%20th%C3%A9matique%20trimestriel%2c%202006.
6. INSTITUT DE LA BANQUE MONDIALE, *Etude faisabilité du Budget participatif dans la Province du Sud-Kivu*, Octobre 2009, disponible sur : http://api.ning.com/files/Z3HQHTdgzDyByCTS06oVJKwVjeQuJ6FvB6CAP-g8CR-uzq7V4ug9GRex9bsDjvxfk8f8HClKfgjtb6vejOiqSp*5x1OMNtS/FeasibilityStudyBudgetParticipatifVF.pdf.
7. MUHINDUKA, D., « Les pièges internes à la décentralisation budgétaire en RDC: cas de trappe à tribu et resquille », in *Bukavu Journal of Economics and Social Sciences*, UCB, Faculté d'économie, 2014, pp. 205-229.
8. R. ABERS, *Porto Alegre et le Budget participatif : l'éducation civique, la politique et les possibilités de répétition*, disponible sur : http://www.carold.ca/publications/BLGD/CaseStudies/7_Porto_Alegre_Rebecca_Abers_fr.pdf.
9. RESEAU CAPACITATION CITOYENNE, *Pas de formation citoyenne sans action sur le réel, le Budget participatif de Porto Alegre*, 2000, disponible sur http://www.google.cd/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fi.ville.gouv.fr%2Ffrontendiv.php%2Fdownload_file%2F551%2F580%2Fparticipation-des-habitants-pas-de-formation-citoyenne-sans-action-sur-le-reel-le-budget-participatif-de-porto-alegre-bresil&ei=u9tdVL_OK-mP7AbfpIHABg&usq=AFQjCNH_DJJZn7WvRPMqu4T-C7KoW2VY_w.
10. VUNDUAWE, F., *Traité de Droit administratif*, Larcier, Bruxelles, 2007.