

Applicabilité de la paradiplomatie en République Démocratique du Congo et son impact dans le développement des provinces

René MVUTU NGAMBELE

(Reçu le 02 mars 2021, validé le 29 août 2021)

(Received March 02nd, 2021, validated August 29th, 2021)

Résumé

Dans la littérature scientifique des Relations Internationales, l'actorité Internationale des entités subétatiques est théoriquement démontrée. Des faits concrets prouvent que les entités subétatiques sont passées d'une phase où elles demeuraient des simples structures passives pour une phase faisant d'elles des véritables acteurs des Relations Internationales. Leur participation active au processus de prise de décision de politique étrangère est désormais active et elles sont des véritables acteurs de leur propre développement.

Les provinces de la République Démocratique du Congo sont étudiées, dans le cadre de ce travail, comme cadre d'applicabilité de la paradiplomatie, soit de l'action extérieure des entités locales, mobilisatrice du développement.

Mots-clés : paradiplomatie, politique, étrangère

Abstract

In the scientific literature of International Relations, the international actority of sub-state entities is theoretically demonstrated. Concrete facts prove that the sub-state entities have gone from a phase where they remained mere passive structures for a phase making them real actors of International Relations. Their active participation in the foreign policy decision-making process is now active and they are true actors in their own development.

The provinces of the Democratic Republic of Congo are studied, within the framework of this work, as framework of applicability of the paradiplomacy, or of the external action of the local entities, mobilizing of the development.

Keywords: paradiplomacy, politics, foreign

I. Introduction La présente recherche s'articule autour d'une problématique

récente, non encore exploitée en RDC dont la paradiplomatie et le développement local. Toute cette littérature, prospective par essence, se borne à démontrer les enjeux, les opportunités et les conséquences pour la RDC, au cas où, elle l'appliquera dans le processus de prise de décision de la politique étrangère.

Nous ferons allusion à une réflexion sur l'articulation de la politique étrangère congolaise dans un contexte de complexité territorial, encourageant ainsi, l'implication des entités locales dans la valorisation de leurs ressources, à l'attrait, des investisseurs dans les domaines de leur compétence et aussi valoriser leurs exportations. Bourrinet (1997) souligne qu'à l'heure actuelle, l'Etat central n'a pas le monopole de signer des accords internationaux, moins

encore celui de la coopération diplomatique. Les entités non souveraines se voient elles aussi signer des accords (Massart, 1999). Pour en justifier la pertinence, Nossal peut nous renseigner dans la définition qu'il donne à la paradiplomatie qu'il considère comme « la politique étrangère des États non souverains, parallèle à celle des États » (Mvutu Ngambele, 2012).

Faisant égard à cette problématique, notre étude propose la construction d'une dynamique spatiale de l'institutionnalisation politique, qui prend en charge de la gouvernance locale démocratique de l'État, et propulse le développement des provinces. Se faisant, l'État central, eu égard le contexte, devrait apprendre soit à associer les entités locales à la décision de la politique étrangère leur concernant soit leur en laisser l'initiative dans des domaines de leur compétence, comme le stipule l'esprit des articles 202, 203, 204, de la constitution du 18 février de la RDC.

II. La RDC et sa possibilité d'extraversion paradiplomatique

2.1. La paradiplomatie est-elle applicable au contexte de la République Démocratique du Congo ?

L'observation dans la structure administrative et institutionnelle de la République Démocratique du Congo est déterminante pour expliquer la possibilité de l'apparition des politiques étrangères subétatiques. L'article 3 de la constitution institue la décentralisation comme mode de gestion et d'organisation du pouvoir.

Ce qui équivaut à dire que constitutionnellement les compétences sont accordées aux provinces et aux entités territoriales décentralisées dont les villes, les communes, les secteurs et chefferies pour opérer les actions autonomes dans des secteurs bien précis dans le but d'assurer le développement local. Ici, l'extraversion paraétatique peut s'avérer un outil susceptible de permettre à ces entités d'attirer des partenaires, des investisseurs afin de soutenir leur action de développement.

L'accélération de la mondialisation, l'économisation des Relations Internationales et les tentatives d'intégration régionale africaine (UA) sont des conditions favorables à l'extraversion paradiplomatique des provinces et entités territoriales décentralisées de la RDC. La présence des représentations infraétatiques étrangères et supra étatiques (cas de la représentation francophone de la Belgique-Wallonie-Bruxelles, l'Union Européenne...) sont aussi des éléments qui favorisent aussi l'extraversion paradiplomatique congolaise.

La plateforme des acteurs non étatique de l'Afrique centrale (PANEAC) pourrait également constituer un facteur déclencheur de l'extraversion paradiplomatique congolaise. C'est une tendance très visible au niveau de l'ex-province du Katanga.

Aussi, certaines provinces congolaises érigeaient des stratégies d'affirmation identitaire sur la scène internationale. Tel est le cas de la province du Kongo central et l'ex-province du Katanga animés par un fort repli identitaire. Certaines communautés identitaires voudraient construire des entités politiques des communautés tirées sur un fondement culturel : cas du Kongo central (Bundu dia kongo) et de l'ex-province du Katanga (sentiment d'appartenance au Katanga très poussé).

Tout dépend également de la personnalité des décideurs d'une entité, d'une communauté en faveur de l'internationalisation. Cette personnalité et les ambitions affectent le style et les orientations de la paradiplomatie. A titre d'exemple, sous Moise Katumbi (Gouverneur du Katanga), la coopération extérieure s'est avérée très visible et mise au service d'une stratégie identitaire d'une part et de développement de l'autre côté.

L'opération de jumelage entre les villes ou communes congolaises et européennes en est une autre illustration.

2.2. Facteurs d'extraversion paradiplomatique en République Démocratique du Congo (RDC)

Dans l'explication de l'extraversion paradiplomatique en RDC, il se dégage cinq facteurs qui président à l'action internationale des entités subétatiques dont :

- la structure interne de l'Etat (autonomisation des entités subétatiques) ;
- l'influence de l'environnement internationale (coopération transfrontalière, la mondialisation...) ;
- le facteur identitaire (le désir d'ériger des stratégies d'affirmation identitaire sur la scène internationale) ;
- la personnalité des décideurs locaux, capables de créer une explosion de l'entité sur la scène internationale.
- Le clivage entre unitaristes et fédéralistes

2.2.1. Structure interne

La constitution de la RDC à son article 3 stipule que « les provinces et les entités territoriales décentralisées de la RDC sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par des organes locaux. Ces entités territoriales décentralisées sont les villes ; les communes, les secteurs et les chefferies. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

L'article 3 de la constitution de la RDC cité ci-haut est appuyé par les articles 199, 203, et 204 de la même constitution.

L'article 199 indique que deux ou plusieurs provinces peuvent d'un commun accord créer un cadre d'harmonisation et de coordination de leurs politiques respectives et gérer en commun certains services dont les attributions portant sur certaines matières relevant de leur compétence. Il s'agit de la réglementation de la paradiplomatie.

Nous osons croire qu'en RDC, les compétences accordées ne sont pas définitives. Au fil des temps, les revendications autonomistes pourront progressivement se faire de part et d'autre du territoire national. Les clivages EstOuest pourraient s'exacerber au point que l'Etat central soit obligé de concourir à l'amorçage d'un processus de « réforme » qui aboutira à une opération juricoconstitutionnelle appelant à la transformation graduelle de l'Etat unitaire provincialisé à un Etat fédéral proprement dit.

2.2.1.1. Structure et fonctionnement

Deux niveaux de gouvernances locales sont institués par la constitution du 18 février 2006 en République Démocratique du Congo dont la province et, en son sein, les entités territoriales décentralisées. Comme on peut bien le constater, cette constitution introduit le régionalisme politique comme forme de l'Etat.

Elle détermine le statut de chaque niveau de gouvernance, répartit les compétences et partage les ressources. Plus intéressant encore, la constitution du 18 février interdit formellement toute tentative de révision de la constitution dont l'objet ou pour effet de réduire les prérogatives des provinces et des entités décentralisées.

La constitution de la troisième République consacre la libre administration et l'autonomie de gestion des provinces et des entités territoriales décentralisées.

2.2.1.2. Principes

Il y a :

- Libre administration : toute collectivité doit disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives.
- L'autonomie : implique que la gestion des affaires locales par des élus locaux ne dépend que de leurs populations. La constitution du 18 février 2006, la loi électorale du 09 mars 2006, la loi du 31 juillet sur la libre administration des provinces et celle du 07 octobre 2009 sur l'organisation et le fonctionnement des entités décentralisées déterminent le mode de désignation des autorités provinciales et locales.

2.2.1.3. Institutions provinciales

La province est dirigée par deux organes : l'assemblée provinciale et le gouvernement provincial. Les membres de l'assemblée provinciale sont appelés députés provinciaux. Ces derniers sont élus au suffrage universel direct et secret ou cooptés pour un mandat de cinq ans renouvelable. Dans les circonscriptions à un seul siège, ils sont élus au scrutin majoritaire simple ou proportionnel des listes ouvertes à une seule voix préférentielle avec application de la règle du fort reste dans les circonscriptions de deux sièges et plus.

2.2.1.4. Compétences

La répartition des compétences entre les deux pouvoirs (central et les provinces) est fixée par la constitution. Les matières sont soit de la compétence exclusive du pouvoir central, soit de la compétence concurrente du pouvoir centrale et provinces, soit de la compétence exclusive des provinces.

L'article 203 de la constitution indique les matières qui sont de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces. Il est de même pour l'article 204 qui indique à son tour les matières qui relèvent de la compétence exclusive des provinces. Il est des dispositions qui favorisent ou influence l'extraversion paradiplomatique car la province est appelée à poursuivre de manière directe et à divers degrés, les activités étrangères par référence à la définition de Soldatos de la paradiplomatie.

2.2.1.5. L'assemblée provinciale

Elle adopte son règlement intérieur, elle dresse les procès-verbaux, le compte rendu analytique et les annales parlementaires, elle légifère par voie d'édits sur les matières de la compétence de la province et le contrôle du gouvernement provincial, elle vote et adopte le budget du gouvernement provincial.

Dans le cadre de l'exercice du contrôle du gouvernement provincial et des services publics provinciaux et locaux. Elle dispose de moyens divers qui sont :

- la question orale ou écrite avec ou sans débat ;
- la question d'actualité ;
- l'interpellation ; - la commission d'enquête ;
- l'audition par les commissions.

Elle établit les rapports des commissions d'enquêtes, les rapports d'informations au terme d'une audition par les commissions permanentes ou temporaires ainsi que des rapports des vacances. Elle peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement provincial ou celle d'un membre de ce gouvernement.

2.2.1.6. Le gouvernement provincial

Il est composé d'un gouverneur, d'un vice-gouverneur et les ministres provinciaux dont le nombre ne peut dépasser Dix. Le gouverneur et le vicegouverneur sont élus sur une même liste au suffrage indirect (au second degré) et au scrutin majoritaire à deux tours, pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'assemblée provinciale. Avant son investiture, le gouvernement provincial présente à l'assemblée provinciale son programme d'action. Il décide par voie d'arrêté.

Après l'investiture du gouvernement, le gouverneur de province prend un arrêté d'organisation et de fonctionnement du gouvernement provincial fixant la répartition des compétences entre les ministres provinciaux. Il élabore le projet de budget à présenter à l'assemblée provinciale. Il promulgue les édits de l'assemblée provinciale. Il prépare divers rapports à l'attention de l'assemblée provinciale et du gouvernement sur les matières relevant de la compétence de la province, par exemple concernant l'exécution du budget et de l'exercice écoulé, la sécurité des personnes et des biens, etc.

2.2.2. Influence de l'environnement international

Eu égard les compétences accordées aux provinces, compte tenu du fait que les frontières sont devenues poreuses suite à l'expansion du courant de pensée occidental qui domine le monde actuel notamment la mondialisation et ses corollaires dont le capitalisme, le les nouvelles technologies de communication et de l'information, le développement de la technologie, les provinces de la RDC sommes-nous convaincu, adopteront à la manière d'autres entités infraétatiques le désir d'une certaine expansion (le moiaussisme).

L'idée d'une extraversion extérieure en matière de coopération au développement, la promotion de la culture (identité ethno communautaire), la consolidation et la confirmation de l'identité culturelle à l'international, la paradiplomatie du développement par recherche des investissements les habitera.

Ces entités subétatiques, en dépit du fait des échanges entre elles, seront de droit compétentes pour négocier avec d'autres entités subétatiques disséminées à travers le monde, notamment en Europe, en Amérique, en Afrique, en Asie, en Océanie. Elles pourront négocier aussi avec des Etats souverains dans le cadre de leur programme de développement et de la promotion du citoyen.

2.2.3. Personnalité des décideurs

La personnalité des décideurs jouerait un rôle très important dans l'extraversion paraétatique. Il suffirait que les provinces et les entités territoriales décentralisées congolaises aient des dirigeants locaux ambitieux, visionnaires, extravertis pour déclencher dans telle ou telle autre entité l'effet paradiplomatique. Les exemples sont légions. En effet, la Catalogne a eu l'impulsion de Jordi Pujol et la Flandre celle de Luc Van Den Brande, Ministre Président de la Flandre. Le même effet, nous l'avons évoqué, a caractérisé Moïse Katumbi dans la gouvernance de l'ex province de Katanga.

2.2.4. Les facteurs identitaires

La RDC est un pays à mosaïque culturelle. C'est un enchevêtrement incomparable d'ethnies dépassant le nombre de 400. Avec ses vingt et six (26) provinces, la RDC ne s'écarte pas de l'ethnisation de son cadre politique grâce à la construction des entités politiques presque homogène, sous trois angles culturelles dont : l'Est, le Centre et l'Ouest. Chaque angle prend en compte un certain nombre de provinces et tribus.

Autrement, la RDC connaît selon l'esprit de la constitution, un nationalisme adapté au niveau provincial. Comme nous pourrions le constater, la province est dotée d'un gouvernement propre, d'une assemblée provinciale propre, des potentialités naturelles propres capables de leur procurer des ressources, une culture propre et possède des spécificités locales qui sont mises en avant par ce gouvernement à travers des politiques typiques.

2.2.5. Clivage unitariste-fédéralistes

Il apparaît que le choix du mode de gestion politico administrative et de gestion du territoire congolais est une synthèse qui prend en compte les deux idéologies ci-haut citées. D'une part, l'ABAKO, au regard de la dimension du pays et de la multiculturalité des populations s'inscrivait dans une logique fédéraliste. A plusieurs reprises, en 1958-1959, elle confirma cette option et publia en juin 1959, « le plan administratif de la République du Congo central » qui couvrait le basCongo, le Kwango et le Kwilu (Ngoma Binda, 2010).

De l'autre côté, la tendance unitariste datait de la même époque. Exprimée dans le « manifeste conscience africaine », elle avait trouvé sa tribune dans le MNC, qui rejetait en bloc toute idée fédéraliste car elle risquait de conduire à la balkanisation du Congo.

Les deux projets avaient leurs racines dans la colonisation même. L'unitarisme était un projet défendu par Léopold II et soutenu par l'Administration coloniale. Le fédéralisme, si l'on veut, la prise en compte de la diversité, n'avait jamais manqué de défenseurs parmi les coloniaux, notamment parmi les administrateurs du Katanga. Il devint davantage d'actualité, lorsqu'on envisagea l'autonomie de la colonie.

Parmi les partis coloniaux, les unitaristes se retrouvèrent au congrès de Luluabourg en avril 1959, congrès qui constitua la première concertation politique de l'histoire nationale. Les fédéralistes se réunirent eux aussi au congrès en décembre 1959. Plusieurs partis y déléguèrent leurs représentants : PSA, reconverti à la thèse fédéraliste, l'ABAZI, le MNC de Kalondji et le Balubakat (avant sa reconversion pour une tendance unitariste).

A l'indépendance, la loi fondamentale du 19 mai 1960 qui a organisé l'exercice du pouvoir d'essence fédérale, même si elle évitait d'employer expressis verbis le terme fédéralisme (Toengaho Lokundo, 2008). La sécession du Katanga le 11 juillet 1960 et la proclamation de l'Etat autonome du Sud Kasaï le 08 août suivant accentuèrent les tendances fédéralistes qui s'étaient manifestées lors de la lutte pour l'indépendance.

Au débat principal entre unitarisme et fédéralisme s'ajouta un autre débat parallèle mais directement lié, sur le « découpage territorial », c'est-à-dire la détermination du nombre des provinces et leur délimitation. Ainsi, la loi fondamentale de 1960 fut amendée par une loi du 9 mars 1962 de façon à permettre la promulgation de la loi du 27 avril 1962, organisant la création des nouvelles provinces. Ainsi, naquirent entre 1962 et 1963, 15 nouvelles provinces créées sans vision d'ensemble, au gré des revendications des divers groupes particuliers et des divers politiciens qui prétendaient en être des porte-paroles.

Le clivage entre les unitaristes et les fédéralistes, telle que nous a renseigné l'histoire politique du Congo, a orienté la réforme introduite par la constitution du 18 février 2006 en matière de décentralisation.

III. Forces et faiblesses de l'extraversion paradiplomatique en RDC

3.1. Cadre juridique, source de légitimité de la paradiplomatie

La constitution du 18 février 2006 en son article 203 classe l'initiative des projets, programmes et accords de coopération économique, culturelle, scientifique et sociale internationale; etc.

au rang des compétences concurrentes entre les provinces et l'Etat central alors que l'article 204, à son tour, catégorise le commerce frontalier au rang des compétences exclusives des provinces. Il s'agit, ici d'un cadre juridique qui reconnaît l'actorité internationale des entités infra-étatiques du niveau des provinces.

Cette loi accorde aux provinces le droit de mener une action internationale et de signer certaines ententes en fonction de leur compétence constitutionnelle et de la loi de la décentralisation. Les provinces voir les autres entités territoriales décentralisées peuvent même établir des missions à l'étranger et recevoir des dignitaires étrangers de statut équivalent.

La nouvelle architecture institutionnelle opérée par la constitution du 18 février 2006 caractérisée notamment par la mise en route de la régionalisation politique et institutionnalisation de la décentralisation territoriale plaide en faveur d'une nouvelle nomenclature des recettes, les mécanismes de leur recouvrement ainsi que les modalités de leur répartition entre le gouvernement central et des provinces d'une part, et entre celles-ci et les entités décentralisées d'autre part.

Comme nous l'avons ci-haut évoqué, la politique étrangère est un domaine réservé à l'Etat central. Néanmoins, les collectivités locales, de plus en plus nombreuses, disposent des réels pouvoirs en matière de politique étrangère. Elles concluent des accords internationaux, elles siègent au sein des organisations internationales, elles envoient leurs propres représentants à l'étranger, etc. (Mvutu Ngambele, 2012)

3.2. Avantages de la paradiplomatie dans l'épanouissement des entités locales de la RDC

Les provinces disposant d'un pouvoir exécutif et législatif autonome ont la possibilité de développer une paradiplomatie en réseau et entretenir ainsi, des relations avec des entités infra-étatiques mettant en œuvre la paradiplomatie et de participer au forum multilatéraux.

Elles peuvent intégrer d'autres réseaux pour acquérir l'expérience et développer ensemble avec les autres entités, des stratégies et capacités du travail efficace par la mise en œuvre de leur politique.

En ce qui concerne les organisations internationales multilatérales, les provinces congolaises pourront également jouer un rôle actif dans des nombreuses organisations dont les missions relèvent de leur compétence. C'est le Cas de l'UNESCO, de l'OMS, de l'OMT, les institutions européennes de financement et les organisations relevant de l'ONU comme le PNUD, (cf. article 203 et 204 de la constitution du 18 février 2006 de la RDC). David Crikemans et Timon Bo Salomon affirment que les entités fédérées sont reçues à bras ouverts lorsqu'elles posent leur candidatures entend que donatrice pour coopérer à certains programmes ou projet ou encore lorsqu'elles concluent des partenariats.

C'est dans cet optique que le gouvernement flamand a mis sur pieds les « fond fiduciaires flamands de la Banque Mondiale », le Healty Cities Network de l'organisation Mondiale de la Santé ou encore l'accord de coopération avec l'UNESCO. Notons que certaines organisations internationales, comme l'UNESCO, leurs activités dépendantes plus de la coopération avec les administrations des entités sub-étatiques. Elles sont généralement celles qui sont le plus ouvertes aux entités sub-étatiques.

En somme, comme l'estiment David Crikemans et Timon Bo Salomon « les entités fédérées ont l'opportunité de coopérer de façon concrète avec les organisations multilatérales. En pratiques, elles élaborent leurs réseaux ainsi qu'une réelle politique mutuelle par la

conclusion d'accords de coopération, la création des fonds ou la participation à des groupes de travail, des comités, des programmes et des projets.

La stratégie du gouvernement flamand par exemple est de se faire accepter des organisations internationales, des multilatérales par les moyens de projets techniques pour ultimement se faire accepter comme partenaire. Si les provinces de la RDC adoptaient une telle attitude, elles en tireraient grand profit, et à travers elle, l'Etat congolais.

Les provinces de la RDC ont également la possibilité de devenir des partenaires à part entière des pays et d'autres entités locales. Les provinces auront la possibilité de coopérer avec d'autres partenaires directement sans passer par l'Etat central. Ce qui peut aussi augmenter leur chance dans la mobilisation des ressources nécessaires à leur développement. Parmi ces partenaires, on peut trouver les Etats souverains, les OI et des entités locales ayant un statut similaire au leur.

Il suffirait seulement que chaque entité prouve individuellement qu'elle pourrait être considérée par ses paires comme un partenaire aussi fiable que crédible en Relations Internationales. Notons qu'une telle attitude, pourrait permettre de « créer en République Démocratique du Congo une nouvelle dynamique de développement local ». Les provinces chercheront à attirer plus d'investissement, en intensifiant encore plus les relations bilatérales avec des partenaires diversifiés, dans le domaine de leur compétence.

Ce qui pourrait, sans attendre que tout vienne du gouvernement central, permettre aux entités locales d'être les acteurs principaux de leur propre développement et de participer au développement de l'Etat en général. Ce partenariat pourrait tourner au tour d'une par diplomatie du développement, de commerce, etc.

D'autre part, la paradiplomatie du commerce permettra aux exécutifs locaux de promouvoir les exportations et l'attraction des investissements étrangers. Aux articles 203 et 204, certaines dispositions laissent ouvert l'esprit de la constitution de 2006. Ce qui peut autoriser aux provinces de commercer avec d'autres provinces ou des partenaires extérieurs. A titre d'exemple, le domaine agricole, forestier, l'élevage, accords de coopération économique, culturelle, scientifique et sociale internationale ; la production, le transport, l'utilisation et l'exploitation de l'énergie ; le plan d'aménagement de la Province ; la coopération interprovinciale, l'organisation du petit commerce frontalier, établissement et entreprises publiques provinciales, les travaux et marchés publics d'intérêt provincial et local, l'acquisition des biens pour l'intérêt de la province, la conservation de la nature et la capture des animaux sauvages, l'organisation et le contrôle des compagnies agricoles, la fixation des prix des produits agricoles, sont des matières à la compétence soit concurrentes entre le gouvernement central et les provinces soit à compétence exclusive des provinces, nécessitant aux provinces de coopérer avec d'autres partenaires.

Pour exemple, la Flandre est à l'origine de 75% des exportations belges. Le gouvernement flamand vise essentiellement à promouvoir les exportations et attirer les investissements étrangers en Flandre, surtout au niveau de plus petites PME et d'améliorer leur savoir-faire en matière d'exportations.

Le gouvernement flamand veut soutenir les investissements flamands à l'étranger et mieux coordonner les différentes instances actives dans l'exportation en Flandre et à l'étranger. La Flandre a maintenant les moyens de ses ambitions puisque depuis le 1^{er} janvier 2002, les régions sont pleinement compétentes en matière de commerce extérieur ?

Les provinces congolaises, pourraient assurer la coopération et le développement uniquement dans les domaines de leurs compétences. Pour satisfaire à cette noble vision du

développement, l'Etat central devra laisser plus d'initiatives aux entités locales dans les domaines pour lesquels elles sont compétentes.

3.3. Désavantage de l'extraversion paradiplomatique

En cas de faible institutionnalisation, la paradiplomatie pourrait tout d'abord être, en République Démocratique du Congo, un facteur de segmentation de la politique étrangère de l'Etat. C'est-à-dire que l'action internationale de chaque niveau de gouvernance sous étatique pourrait détruire l'harmonie dans l'articulation de la politique étrangère.

Etant donné le caractère d'identification des peuples sur des bases sociologiques, la tribu, la langue (swahili, lingala, kikongo, tshiluba) qui est parfois à l'origine d'un repli identitaire, nous constatons qu'il est facile pour telle ou telle autre province de se désolidariser de l'Etat central. La sociopolitique pourrait sans doute conduire à la balkanisation telle que nous renseigne l'histoire politique du Congo (balkanisation du katanga, kasai, kivu). Dans ce contexte, la paradiplomatie serait à la base même de la dislocation de la cohérence politique de l'Etat congolais.

3.4. Transfert de compétences en politique étrangère locale comme solution à la mobilisation des ressources

Comme nous l'avons ci-haut évoqué, la politique étrangère est un domaine réservé à l'Etat central. Néanmoins, les collectivités locales, de plus en plus nombreuses, disposent des réels pouvoirs en matière de politique étrangère. Elles concluent des accords internationaux, elles siègent au sein des organisations internationales, elles envoient leurs propres représentants à l'étranger, etc (Mvutu Ngambele, 2012)

De ce qui précède se découle le fait que, l'action extérieure de chaque province facilitera à chacune de mobiliser des ressources capable de soutenir le développement social, culturel et économique local, d'attirer des investisseurs tant dans le domaine public que privé capable de booster le progrès économique de la province, de négocier des contrats sur le marché tant national qu'international. Ceci s'explique à la lumière de l'action extérieure de la Flandre.

3.5. Politique étrangère et paradiplomatie : entre la cohérence et l'incohérence

S'agissant de l'incidence de la paradiplomatie sur la politique étrangère, toute la littérature sur cette question nous renseigne qu'elle peut être positive ou négative. Tout dépend de la manière dont l'Etat s'organise.

Sur le plan négatif, la paradiplomatie met donc en péril la construction westphalienne des Relations Internationales, construction déjà passablement effondrée suite aux effets de la mondialisation et de l'accélération des flux transnationaux. Les Etats voient, en effet, leurs prérogatives de politiques étrangères réduites comme en Belgique où des accords internationaux signés par l'Etat fédéral peuvent être refusés par des Entités fédérées.

De prime abord, l'arrivée des acteurs locaux congolais sur la scène internationale causera une multiplication d'interlocuteurs possibles en plus de l'Etat central sur la scène internationale.

De ce point de vue, la paradiplomatie pourrait donc être porteuse de troubles et d'antagonisme en RDC. Cependant, la paradiplomatie se peut d'être un facteur de développement et de soutien à l'Etat central, puisque l'Etat est confronté par le soutien de ses composantes dans la mobilisation des ressources, des investissements ou des forces productives du développement économique; culturel et social.

Pour mieux illustrer notre propos, en cas de faible institutionnalisation de l'Etat, la paradiplomatie cède à un double clivage : centre-périphérie, périphérie-périphérie. Ce qui peut apparaître comme un élément de complication de relations entre les périphéries elles-mêmes. Dans ce sens, la paradiplomatie peut être un outil d'affirmation identitaire à l'international vu que la RDC est un Etat multinational et entre les périphéries et le centre, l'Etat voit ses prérogatives réduites par les entités locales.

A contrario, malgré le désir de l'affirmation identitaire, soit du nationalisme infraétatique, s'il y a une forte institutionnalisation de l'Etat (interaction formalisée et rationnelle entre le centre et les périphéries et entre les périphéries elles-mêmes). Ceci pourrait servir d'outil de restriction de l'impact négatif du nationalisme et des tendances centrifuges.

Une bonne coordination représentera dans ce sens un atout pour le développement de l'Etat en général et local en particulier. Dans ce contexte, la paradiplomatie est perçue comme un jeu à somme positive du fait de la maximisation des intérêts de chaque partie au profit de l'Etat et au rehaussement de l'efficacité de la politique étrangère de l'Etat en général.

Sur le plan local, la politique étrangère participative permettra d'améliorer l'efficacité de la décision, de tenir compte des besoins et priorités des entités locales dans la recherche des investissements dans la coopération politique, culturelle, technique...

Elle réglera également les rapports de proximité entre différents niveaux de gouvernance de l'Etat et les citoyens. Elle permet de cibler les besoins de l'Etat en développement depuis la base et devient de ce fait un vecteur de développement durable. Il convient de reconnaître qu'en cas de faible institutionnalisation de l'Etat, comme nous l'avons ci-haut signalé, le repli identitaire constituerait un jeu à somme négative étant donné la tendance centrifuge de différentes communautés qui peut dangereusement conduire à la balkanisation de l'Etat multinational congolais suite à la dérive xénophobe. Dans une telle perspective, l'Etat multinational devrait tenir compte d'une gouvernance et d'une régulation qui mettra rationnellement en œuvre une politique capable de favoriser une gouvernance locale à effet centripète.

IV. Conclusion

L'extraversion paradiplomatique des entités subétatiques et la prolifération du nombre de ces entités sur la scène internationale est un processus remarquable de transformation du maillage politique du système international qui ne doit pas laisser indifférent tout chercheur de la science des Relations Internationales.

La paradiplomatie infléchit les compétences traditionnelles de l'Etat-nation. Il se constate une segmentation de la politique étrangère de l'Etat entre plusieurs pôles de décision. La paradiplomatie est une politique étrangère du local et la République Démocratique du Congo est un cadre idéal pour son développement. Plusieurs facteurs ont motivé cette affirmation dont le cadre juridique.

Il convient de préciser que l'Etat central congolais reconnaît implicitement les compétences extérieures de ses provinces à la lumière de la constitution du 18 février 2006. Cette dernière en son article 203 classe l'initiative des projets, programmes et accords de coopération économique, culturelle, scientifique et sociale internationale, etc. au rang des compétences concurrentes entre les provinces et l'Etat central alors que l'article 204, à son tour, catégorise le commerce frontalier au rang des compétences exclusives des provinces. Malheureusement que cette disposition entre en conflit avec l'article 202 alinéa 1 qui dispose que : « sans préjudice des autres dispositions de la Constitution que les affaires étrangères comprenant les relations diplomatiques ainsi que les traités et accords internationaux; est une matière qui relève de la compétence exclusive du pouvoir central.

Dans les termes de la présente recherche, c'est un équivoque qui nécessite d'être levé car certaines matières concernées par les articles 203 et 204 peuvent aboutir à des accords (Bourrinet, 1999). A ce sujet, Bourrinet, précise qu'à l'heure actuelle, l'Etat central n'a pas le monopole de signer les accords internationaux, moins encore celui de la coopération diplomatique (Bourrinet, 1999).

Outre le cadre juridique, plusieurs autres facteurs favorisent le développement de la paradiplomatie en République Démocratique du Congo dont la structure interne, l'influence de l'environnement internationale (coopération transfrontalière, la mondialisation...), le facteur identitaire (le désir d'ériger des stratégies d'affirmation identitaire sur la scène internationale, la personnalité des décideurs locaux, capables de créer une explosion de l'entité sur la scène internationale. Comme on peut le constater, plusieurs entités locales congolaises érigent des stratégies internationales à travers des opérations de jumelages, de coopération au développement, etc. il en reste une coordination à travers des actions de politiques extérieures locales coordonnées, au-delà d'une simple coopération décentralisée.

Références bibliographiques

- [1] Aldecoa, F. et Keating, M. (1999). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass Publishers.
- [2] Allen, J. Scott (ed.). (2001). *Global City Region*, Oxford: Oxford University Press.
- [3] Bourrinet J. (1997). *Le comité des régions de l'Union Européenne*. Paris : Editions Economica.
- [4] Bourrinet, J.(1997). *Le comité des régions de l'Union Européenne*. Paris : Editions Economica.
- [5] Constitution du 18 février 2006 de la RDC
- [6] Dane, E. et Zahar, M.J. (2006). *Introduction aux relations internationales*. 7^{ème} éd. Montréal, PUM.
- [7] Éric J .Hobsbawm. (1998). *L'Âge des extrêmes. Histoire du Court XX siècle*. Paris : Éditions Complexe.
- [8] Frye E. (2000). *Québec confronts globalization : a model for the future ?* Quebec: Quebec studies fall,
- [9] Keohane et Nye, J. (1972). *transnational relations and woldpoliticals*. Cambridge: Harvard Université Press.
- [10] Massart-Pierard F. (1999). "Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique" *Études internationales*. Vol. XXX, n° 4, Décembre.
- [11] Michalet, C-A. (1999). *La séduction des Nations ou comment attirer les investissements?* Paris : Economica.
- [12] Mvutu Ngambele, R. (2012). *La paradiplomatie des entités subétatiques et ses conséquences en politique étrangère en Belgique*. Mémoire de licence. Kinshasa : UNIKIN/FSSAP.
- [13] Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales : Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles : Peter Lang.

Réné MVUTU NGAMBELE

Assistant à l'Université de Bandundu, province du Kwilu, République
Démocratique du Congo.