

Décentralisation dans le Bandundu : les causes des blocages dans la province du Kwilu de 2015 à 2018. Decentralization in Bandundu: the causes of blockages in Kwilu province from 2015 to 2018.

Zéphyrin M'PENE, *Professeur à l'Institut Supérieur de Commerce de Bandundu (RD. Congo)*
Professeur visiteur à l'Université Nouveaux Horizons de Lubumbashi.
Professeur invité aux Instituts supérieurs Pédagogique & des Techniques médicales de Bandundu.
Placide Swele MUKWA, *Assistant à l'Institut Supérieur de Commerce de Bandundu (RD. Congo)*

Résumé.

Cette recherche tente de décrire les rapports entre le gouvernement central et le gouvernement provincial du Kwilu dans un contexte de la décentralisation instituée en RD Congo depuis la publication de la constitution du 18 février 2006. Il ressort que les rapports qui régissent ces deux niveaux de pouvoir, sont ceux de subordination caractérisée par des interventions intempestives et des intrigues.

A l'intérieur de la province, la cohabitation entre le gouvernement provincial et l'assemblée provinciale est marquée par des panflets, des motions de défiance, des suspicions, des dissensions internes, au point que leur fonctionnement est bloqué. Ce dernier serait lié à plusieurs facteurs dont le vote au second degré du gouverneur qui fait qu'au lieu de travailler pour la population, le gouverneur travaillerait, d'une part pour satisfaire les appétits des députés provinciaux qui l'ont élu et qui peuvent le déchoir et, d'autre part, il travaillerait pour ses mentors à Kinshasa.

Il ressort de l'analyse effectuée que la décentralisation tant voulue et souhaitée par la population de la RDC en général et singulièrement par celle de la province du Kwilu a un long chemin encore à parcourir ; étant donné le nombre d'obstacles qu'elle devrait encore franchir. L'atterrissage dépendra de plusieurs facteurs dont les clés se trouveraient tant au niveau de la province que de Kinshasa.

Mots clés : Décentralisation, province, Bandundu, État, politique.

Abstract.

This research attempts to describe the relationship between the central government and the provincial government of Kwilu in the context of the decentralization instituted in DR Congo since the publication of the constitution of February 18, 2006. It emerges that the relationship between these two levels of power is one of subordination, characterized by untimely interventions and interference.

Within the province, the cohabitation between the provincial government and the provincial assembly is marked by conflicts, motions of no-confidence, suspicions, and internal dissension, to the point that their functioning is blocked. The latter is linked to several factors, including the governor's second-degree vote, which means that instead of working for the population, the governor works, on the one hand, to satisfy the appetites of the provincial deputies who elected him and who can unseat him, and, on the other hand, he works for his mentors in Kinshasa.

The analysis shows that the decentralization so desired and desired by the population of the DRC in general and particularly by the population of Kwilu province has a long way to go, given the number of obstacles it still must overcome. The landing will depend on several factors, the keys to which are to be found both in the province and in Kinshasa.

Keywords: Decentralization, province, Kwilu, State, policy.

Date of Submission: 14-10-2021

Date of Acceptance: 28-10-2021

I. INTRODUCTION

Depuis son indépendance politique le 30 juin 1960, la République Démocratique du Congo demeure un pays constamment à la recherche d'une forme d'État performant qui prendrait en compte les intérêts et les aspirations de toutes les populations. Ainsi la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour,

constitue-t-elle un compromis entre les différentes tendances (fédéralistes et unitaristes) en instituant une forme d'Etat pour la moins hybride bien connue sous le nom de la décentralisation.

Cette dernière, en dépit de débats récurrents avant sa mise en application effective, a, comme le fait remarquer Paule BOUVIER¹ suscité un intérêt majeur tant de la part de la classe politique congolaise que des bailleurs de fonds internationaux ou encore de nombreux observateurs et des médias. Fort dommage qu'au niveau de son application sur terrain il s'est avéré que cette décentralisation n'était pas une avancée radicale en ce qui concerne entre autres l'organisation et le fonctionnement des unités administratives. La manière dont ces unités fonctionnent ressemble étrangement à celle qu'on décriait dans le passé : l'existence et le renforcement du pouvoir hiérarchique où le pouvoir central dicte ses règles aux provinces, que les gouverneurs ne seraient que des fonctionnaires déconcentrés qui travailleraient directement pour le compte du gouvernement central, que le principe constitutionnel de la retenue à la source de 40 % des recettes à caractère national qui devrait constituer une avancée importante en ce qui concerne l'autonomie financière des provinces n'a jamais été appliquée, etc. Dès lors la décentralisation en RDC est caractérisée par l'ambiguïté, d'un côté on ne voulait pas décentraliser et surtout pas la financer, mais de l'autre on ne pouvait pas gouverner sans les institutions provinciales. La faute aux dispositions légales, à sa mise en pratique ou aux deux à la fois ? Tout compte fait l'initiative répondait à un besoin réel de la population, un besoin d'ordre administratif et économique de gestion de la province, mais on en a fait un problème purement politique. C'est aussi le point de vue défendu par Michel Liégeois lorsqu'il écrit que « le constituant congolais ne s'est pas trompé en estimant que la décentralisation était la seule voie institutionnelle susceptible de relever le défi de la gouvernance dans un pays tel que la RDC² ».

Les réponses à toutes ces interrogations peuvent être trouvées chez Paule Bouvier³, lorsqu'elle écrit qu'un « autre trait de la façon de conduire la politique dans de nombreux pays africains et en RD Congo en particulier, est le fossé, voire la contradiction qui sépare souvent le discours, le texte juridique de la pratique de terrain ».

La province du Kwilu, issue du découpage de l'ex. Province de Bandundu vit douloureusement cette expérience de décentralisation. Les rapports entre le gouvernement central et le gouvernement provincial sont ceux de subordination caractérisée par des interventions intempestives, des intrigues. Paule Bouvier qualifie cette attitude des gouverneurs des provinces de « démission » qu'elle explique par « le refus des autorités de Kinshasa de doter les provinces des moyens (prévus par la Constitution) de les gérer efficacement et a fortiori d'y mettre en œuvre des plans de développement adaptés aux réalités locales. Ce refus correspond d'ailleurs à la propension du pouvoir central à renforcer ses prérogatives au détriment des provinces (...). Elle ajoute que ces gouverneurs seraient en grande partie « un sous-produit de la classe politique nationale. En conséquence, (...) ces gouverneurs « reproduiraient les mœurs et des déviations du pouvoir central, leur passivité envers celui-ci, leur inféodation au modèle généralisé du Congo de la corruption et du clientélisme ne tarda pas à décevoir les populations locales »⁴.

Outre ces articulations entre le pouvoir central et les provinces, il y a lieu de signaler que la cohabitation entre le gouvernement provincial et l'assemblée provinciale de la province du Kwilu est marquée par des panflets, des motions de défiance, des suspicions, des dissensions internes, au point que leur fonctionnement est bloqué. Ce dernier serait lié à plusieurs facteurs dont le vote au second degré du gouverneur qui fait qu'au lieu de travailler pour la population, le gouverneur travaillerait, d'une part pour satisfaire les appétits des députés provinciaux qui l'ont élu et qui peuvent le déchoir et, d'autre part, il travaillerait pour ses mentors à Kinshasa.

On retiendra que durant les années 2007 à Juillet 2017, quatre motions ont été initiées par les députés provinciaux à l'encontre des trois gouverneurs⁵.

Cette recherche se propose d'identifier les raisons du blocage de la décentralisation dans la province du Kwilu en vue de proposer des pistes de solution.

La réalisation de cette recherche s'est faite en s'appuyant sur quatre types d'investigation : une observation participante : l'auteur vit au chef-lieu de la province du Kwilu depuis plus de deux ans et constitue à ce titre un témoin des événements qui se déroulent sur le terrain provincial ; une enquête auprès des acteurs politiques dans la province et un dépouillement systématique et approfondi de documents et d'archives au sein de deux institutions provinciales. Nous avons procédé à une collecte des documents de sources primaires (divers

¹ P. Bouvier, (Omasombo Tshonda, éd.), *La Décentralisation. De la Première à la Troisième République : 1960-2011*, Ed. Le CRI & Musée Royal d'Afrique centrale, Bruxelles & Tervuren, 2014, p.164.

² M. Liégeois, « La Décentralisation en RD. Congo. Enjeux et défis », in *Les Rapports du Grip*, Bruxelles.

³ M. Liégeois, « La Décentralisation en RD. Congo... », art. Cité, p. 169.

⁴ J. Omasombo et P. Bouvier (éd.), *Décentralisation et espaces de pouvoir*, Musée Royal de l'Afrique centrale, Tervuren, 2014, p.43-44.

⁵ Gouverneur Richard NDAMBU (2006-2011 ; 2 motions), Gouverneur KAMISENDU (2011-2015 ; 1 motion), Gouverneur KINYOKA (2016-2017 ; 1 motion).

textes produits par les institutions provinciales) de sources secondaires (articles de périodiques), d'ouvrages et de rapports de réunion, des vacances parlementaires. L'accès aux réunions informelles et formelles nous a permis de rencontrer et d'identifier les personnes qui participent à la vie des institutions de l'Etat au niveau provincial. Par conséquent, un élément essentiel de notre recherche a été les entretiens directs et semi-directs auprès des différents responsables politiques, administratifs parfois judiciaires participant au fonctionnement de la province.

L'analyse de ces différentes sources ont révélé non seulement la manière dont ces institutions fonctionnent, mais aussi les décisions qu'elles prennent et la façon dont elles les prennent.

Le présent article s'articule autour des points suivants : une brève présentation de la province du Kwilu, les causes de blocage de la décentralisation, les rapports entre le Gouverneur et le Vice-Gouverneur, tous ces points sont assortis d'une introduction et d'une conclusion générale.

1. Brève présentation de la province du Kwilu.

La Province du Kwilu est située au sud-ouest de la ville de Kinshasa avec une superficie de plus ou moins 78.755 Km².

Sur le plan administratif, la province du Kwilu qui est constituée de cinq territoires suivants : Bagata, Bulungu, Gungu, Idiofa et Masi-manimba et de deux villes de Kikwit et Bandundu, partage ses frontières avec les provinces du Kasai à l'Est, du Kwango au Sud et à l'Ouest, Kinshasa à l'Ouest et du Mai-ndombe au Nord.

2. Les causes du blocage de la décentralisation dans la province du Kwilu.

Rappelons que la décentralisation en RDC a suscité les espoirs de tout un peuple qui y a cru avec l'idée d'améliorer son quotidien et aussi d'apprendre la démocratie et celui de la communauté internationale, marraine de cette initiative qui considérait que les problèmes de développement étaient liés à un échec de la gouvernance. Pour cette dernière, la décentralisation, pourrait résoudre les problèmes de développement. L'effet recherché reste de voir chaque individu participer à la gestion de ses propres intérêts. Cette aspiration avait entre autres pour base, la conviction intime, légitime et générale selon laquelle chacun, mieux qu'un autre n'est à même d'apporter aux problèmes qui l'intéressent la solution la plus adaptée⁶. Pour atteindre cet objectif qui ressemblait bien à un idéal, il était nécessaire de régler un certain nombre des problèmes parmi lesquels il y a lieu de citer le retard dans l'installation de nouvelles provinces, l'impréparation à la fois des acteurs politiques⁷ et de la population, les problèmes de la représentation au niveau local, les interventions intempestives du gouvernement central, le problème financier, et tant d'autres.

Si pour la population la mise en place de la décentralisation était un idéal à atteindre, pour les autorités politiques, la constitutionnalisation de la décentralisation fut un trompe-œil dont l'objectif fut, comme le soulignent Omasombo et Bouvier, « de présenter, principalement à l'extérieur, l'image d'un Etat moderne qui a sa place dans le « concert des nations ». Ces auteurs ajoutent que « les programmes élaborés, les promesses avancées, les plans établis en matière de décentralisation (y compris les calendriers) ne sont pas envisagés comme des actions à entreprendre, mais comme des instruments de marketing politique destinés à recueillir l'adhésion des interlocuteurs ou des destinataires. Car la classe politique est avide de trouver cet appui, cette reconnaissance, son objectif principal étant de se maintenir au pouvoir. Cette conception du pouvoir implique que tout empiètement ou risque d'empiètement sur l'autorité des tenants du pouvoir central est à proscrire. Même l'institutionnalisation de l'appareil de l'Etat est perçue par ces derniers comme susceptible de porter atteinte à leur hégémonie⁸ ».

Il n'est dès lors pas étonnant que les problèmes auxquels nous avons fait allusion ci-dessus ; à savoir : l'installation de nouvelles provinces, l'impréparation à la fois des acteurs politiques⁹ et de la population, les problèmes de la représentation au niveau local, les interventions intempestives du gouvernement central, le problème financier, et tant d'autres ne pourraient pas facilement trouver des réponses.

2.1. Le retard dans l'installation de nouvelles provinces.

L'enthousiasme qui a caractérisé les constituants en introduisant la décentralisation dans la constitution a cédé la place au scepticisme d'autant plus que la mise en place de nouvelles provinces n'a pas respecté le délai tel qu'il a été prévu dans la constitution du 18 février 2006. En effet, selon cette constitution, en son article 2, il

⁶ A. Kamukuny Mukinay et J. Cihunda Hengelela, « Régionalisme, décentralisation et naissance effective des vingt-cinq nouvelles provinces en RDC : défis et perspectives de préventions des conflits », in *Congo-Afrique*, N° 434, Avril 2009, p.299.

⁷ Voir aussi P. Bouvier, *La Décentralisation. De la Première à la Troisième République ...*, Op. Cit., p. 169.

⁸ J. Omasombo et P. Bouvier, *Décentralisation et espaces de pouvoir ...*, Op.cit., p. 44.

⁹ Voir P. Bouvier, *La Décentralisation. De la Première à la Troisième République ...*, Op. Cit., p. 169.

est stipulé que la République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique. L'article 226 originaire en son alinéa premier stipulait à son tour ceci :

« Les dispositions de l'alinéa premier de l'article 2 de la présente Constitution entrèrent en vigueur endéans trente-six mois qui suivront l'installation effective des institutions politiques prévues par la présente Constitution ». D'après les calculs effectués par les experts¹⁰, l'installation effective de ces provinces devrait intervenir au plus tard le 15 mai 2010. À la suite de contraintes rencontrées au cours de la première législature et les résurgences récurrentes des activités subversives qui continuaient à menacer l'intégrité territoriale du pays, la mise en place des institutions provinciales aurait été prudemment retardées de sorte que l'impératif sécuritaire ait pris le pas sur l'aspect politico-administratif¹¹. Dès l'instant où la date constitutionnelle n'était plus respectée, il n'y avait eu aucune autre disposition pouvant contraindre les acteurs politiques à mettre effectivement en place les nouvelles provinces. Tout dépendait donc de la volonté politique des dirigeants. Cette volonté politique était quasiment inexistante lorsqu'on note que dans l'espace de trois ans soit de mi-février 2006 à mai 2010 seulement trois lois étaient promulguées alors que cette date constituait le terminus ad quem de l'installation des provinces. En outre, conformément à l'art. 75 de la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, il revenait au gouvernement central de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat le calendrier d'installation de nouvelles provinces visées à l'alinéa 2 de l'article 2 de la constitution, dans les 36 mois à dater de l'installation du Sénat. La loi a été promulguée par le Président de la République et publiée au Journal Officiel le 31 juillet 2008. En application de cette loi le gouvernement d'Antoine Gizenga avait déposé le 22 août 2008 à l'Assemblée nationale un projet de calendrier de mise en place des provinces qui comportait sept étapes. Ce calendrier n'avait jamais été respecté. En revanche le constituant s'était empressé à réviser trois articles : 197, 198 et 226 de la Constitution relatifs aux provinces.

Ce qu'on retiendra de cette révision est que la contrainte du délai de 36 mois pour l'installation des provinces était tout simplement supprimée et aucune autre date n'était proposée. Ce qui montrait à suffisance que l'installation des provinces était une opération éminemment politique et dépendait de la volonté des politiciens. Cette mauvaise volonté politique est bien exprimée par Bouvier, lorsqu'elle écrit ceci : « Dans le domaine de la décentralisation si plusieurs prescrits de la constitution ne furent pas mis en application c'est entre autre à cause de la résistance des gouvernants au niveau central de l'Etat envers l'établissement d'une décentralisation de fait et non de façade qui a été une des composantes de la politique congolaise. Aussi, la pertinence de certains emprunts à des modèles étrangers auraient certainement posé de problème par exemple sur le plan des modalités électorales, la multiplicité des types de scrutin, le scrutin indirect des sénateurs et des gouverneurs et vice-gouverneurs de province¹² ». Dans le même ordre d'idées, Englebert et Kasongo, estiment que les progrès sur la décentralisation « s'accompagnaient d'une tendance simultanée de la classe dirigeante à recentraliser, que ce soit en omettant de passer certaines lois et de mettre en œuvre certains engagements décentralisateurs, ou en commettant des politiques opposées à la lettre ou à l'esprit de la Constitution¹³ ».

Face à l'inquiétude de la population qui avait pourtant placé son espoir dans la décentralisation administrative et à la pression internationale qui avait « encadré » les autorités congolaises¹⁴, l'Assemblée nationale finit par adopter à la majorité absolue deux lois – la première organique et la deuxième, ordinaire – le 9 janvier 2011. Cette deuxième loi a fixé le nouveau calendrier d'installation des provinces en deux phases. La première phase concernait la ville de Kinshasa et les quatre provinces non démembrées ; et la deuxième phase dont la durée ne pouvait excéder 12 mois à dater de la mise en place d'une commission mixte pouvoir central-provinces chargée de l'installation de nouvelles provinces.

Au regard de l'article 10 de la loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces « la durée de l'installation effective des institutions provinciales ne peut excéder 120 jours à dater de la mise en place des commissions ». Or, les commissions dont parle l'article 10 de la loi de programmation ont été mises en place le 13 avril 2015 par les décrets numéros 15/005 et 15/006 du 13 avril 2015, déterminant l'organisation et le fonctionnement des commissions d'installation de

¹⁰ Roger MVITA KALUBI, « Déconstitutionnalisation de l'installation de nouvelles provinces en RDC. Une lecture critique de la révision de l'article 226 de la Constitution du 18 février 2006 » in J-M. KUMBU KI NGIMBI (dir.), *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo sous le régime de la constitution du 18 Février 2006. Bilan et perspectives*, Ed. De la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, Kinshasa, 2014, p.189-202.

¹¹ E. Boshab, Discours prononcé à l'occasion du lancement des opérations de démembrement des provinces à Kinshasa, 2015.

¹² P. Bouvier, *La Décentralisation. De la Première à la Troisième République ...*, Op. Cit., p. 169.

¹³ P. Englebert et E. Kasongo, « Essor provincial et Asphyxie locale : paradoxe des réformes de décentralisation en RD. Congo », in J. Omasombo et P. Bouvier (éd.), *Décentralisation et espaces de pouvoir...*, Op.cit., p.52-53.

¹⁴ P. Bouvier, *La Décentralisation. De la Première à la Troisième République ...*, Op. Cit., p. 167-169.

nouvelles provinces démembrées et portant nomination des membres des commissions d'installation de ces nouvelles provinces. En toute logique, l'installation effective des institutions provinciales notamment l'élection et l'installation du bureau définitif des Assemblées provinciales et l'élection du Gouverneur et Vice-gouverneur des provinces devraient intervenir avant l'expiration du délai de 120 jours. Comme pour les délais constitutionnels précédents, celui de 120 jours n'a pas été respecté et par conséquent deux possibilités s'offraient à l'autorité politique. Premièrement rendre la loi de programmation caduque, c'est-à-dire elle ne pouvait plus produire des effets de droit, ni être appliquée. Deuxièmement, modifier la loi de programmation, notamment son article 10, et en attendant, les élections provinciales, les onze provinces devraient être gérées comme par le passé.

Par ailleurs, une difficulté supplémentaire apparaissait, c'est de savoir comment pouvait-on imaginer l'installation de nouvelles provinces sans penser à l'installation des juridictions, les Cours d'Appel et Cours Administratives d'Appel qui devraient connaître des contentieux d'élections des Gouverneurs et députés provinciaux, dont les élections étaient pourtant prévues à l'article 9 de la loi de programmation ? De même, il était hors de question de penser que les anciens députés provinciaux d'anciennes provinces puissent se prévaloir de leurs mandats obtenus dans le cadre d'anciennes provinces pour légiférer pour compte de nouvelles provinces, en ce que la loi de programmation à son article 9 point 2 parle de la validation des pouvoirs. Comme s'il s'agissait d'anciens députés provinciaux, la loi pouvait-elle parler de validation des pouvoirs alors que les pouvoirs d'anciens députés provinciaux ont été déjà validés ? Donc, il s'agit de nouveaux pouvoirs qui ne peuvent résulter que des élections provinciales à organiser, car dans l'esprit du constituant congolais, les institutions provinciales sont animées par des élus, votés par les électeurs desdites provinces en tant qu'entités juridiques.

C'est dire que lorsqu'une province est installée, on devrait donner la parole à la population de cette province de se choisir des députés provinciaux qui, à leur tour, éliront les Gouverneurs, et non prendre des députés d'anciennes provinces pour animer de nouvelles provinces¹⁵.

En toute logique comme la loi de programmation avait échoué son objectif, il serait judicieux de retourner aux onze provinces ou de modifier l'article 10 de la loi de programmation. Rien de tout cela qui s'est produit. C'est finalement le 11 juillet 2015 que monsieur Evariste Boshab, Vice-premier Ministre, Ministre de l'Intérieur et Sécurité, au cours d'un point de presse tenu en présence de la Vice-ministre et du Ministre en charge de relation avec le Parlement, ainsi que d'autres Autorités du pays, en son Cabinet de Travail qu'il annonça le début de démembrement des provinces. Il estimait que le démembrement étant un acte de redimensionnement des provinces existantes, qui cadre avec la Constitution, telle que voulu par le législateur en 2006 et par conséquent il n'était plus nécessaire de suivre tout le processus constitutionnel en cette matière. Rien n'a été inventé, poursuivait-il, car, les territoires ont toujours existé depuis. Seulement, ce processus est désormais mis en place, pour faciliter le niveau de gestion du pays à partir de la base¹⁶. Malgré toutes les explications avancées par les autorités politiques de la RD Congo, force est de reconnaître que les retards orchestrés au niveau de la mise en application de la décentralisation fait partie de ce que Bouvier a appelé, « les ratés du premier acte ¹⁷ ».

2.2. L'impréparation de la population.

Toute nouvelle réforme exige avant son implémentation une préparation minutieuse de la part de ses initiateurs et de son milieu d'accueil. La décentralisation congolaise semble souffrir de cette impréparation. Outre les atténuements dont nous venons de faire allusion au paragraphe ci-dessus, il y a lieu de dire que les acteurs politiques n'ont jamais pris le temps d'expliquer à la population c'est quoi la décentralisation. Pour ces acteurs surtout ceux appartenant à la mouvance présidentielle de l'époque, la décentralisation ressemblait à un « trompe oeil » et comme ils étaient convaincus que Kabila allait gagner et qu'on n'aurait pas besoin d'un deuxième tour, la décentralisation ne serait jamais appliquée. Dans cette optique, les élections provinciales n'auraient pas eu lieu et on garderait les anciennes provinces. Lorsque toutes ces prévisions couraient vers un échec, les partis politiques tant du côté de la majorité que de l'opposition ont choisi à la hâte les noms de leurs représentants dans les provinces sans tenir compte de la maturité politique des candidats, de leur niveau d'études ni de leurs expériences. Par ailleurs, étant donné que ces élections n'étaient pas dans l'agenda des partis politiques, aucun budget n'aurait été prévu à cet effet et par conséquent les partis politiques n'auraient pas financé les campagnes de leurs candidats pour les provinciales en 2006. En toute logique, on a élu des « opportunistes » venus des Etats-Unis ou de l'Europe avec une valise de promesses, d'instituteurs qui sont restés avec la population pendant la guerre, des commerçants prêts à donner des petites aides. C'est ce qui expliquerait que la majorité des députés qui étaient élus en 2006 étaient des enseignants, des commerçants, etc.

¹⁵ Voir J-M. Kabengela Ilunga /LP, Le Congolais, C.D.

¹⁶ http://www.congosynthese.com/news_reader.aspx?Id=12465#GUE7hlf6yfq5bhDH.99, Online 13 août 2017.

¹⁷ P. Bouvier, *La Décentralisation. De la Première à la Troisième République ...*, Op. Cit., p.173-178.

Ces députés aux connaissances politiques limitées ne connaissaient souvent pas leurs pouvoirs et étaient techniquement incapables de rédiger des édits. Dans l'ancienne province de Bandundu, 4 édits seulement étaient promulgués de 2006 à 2015. Dans la province du Kwilu, fort de l'expérience de la grande province de Bandundu, les lacunes des députés provinciaux en matière des rédactions des édits ont été un petit peu assoupli par le travail qui a été effectué en amont grâce à l'appui du Programme des Nations-Unis pour le Développement (PNUD) à travers son projet PAIDS. De juillet 2015, jusqu'à la fin de la législature en janvier 2019, l'assemblée provinciale du Kwilu avait promulgué 06 édits¹⁸. Tout compte fait, ces députés auraient joué un rôle de représentation purement symbolique sans formuler ni politiques, ni recommandations à l'exécutif provincial. En revanche ils étaient forts en initiant des motions de défiance envers l'exécutif provincial comme nous le verrons dans la suite de ce travail.

Cette situation d'incompétence ne concerne pas seulement les députés provinciaux mais aussi ceux du niveau national. A ce sujet, Poteman écrit ce qui suit : « l'immaturation politique, l'incompétence et l'intolérance de certains dirigeants politiques congolais résultent de ce que plusieurs d'entre eux commencent leur première expérience de gestion des affaires publiques au niveau central. L'on observe que grâce, à « l'effort » de la corruption électorale, plusieurs députés par exemple sont parachutés à l'Assemblée nationale, avec une incompétence notoire et n'ayant en vue que les milliers de dollars dont le parlementaire est bénéficiaire ; des élus qui sont manifestement incapables de soutenir la cause du peuple abandonné à son triste sort, peuple qu'ils ont, par ailleurs, le privilège et le devoir de représenter. Et pourtant le « rôle des représentants est de défendre les droits et intérêts de leur section et de s'élever le cas échéant contre les atteintes à la liberté commises par le pouvoir exécutif¹⁹ ».

La situation de l'assemblée provinciale du Kwilu n'est pas un cas unique. Paule Bouvier parlant des assemblées provinciales dans toute la RD. Congo écrit ceci : « les parlements précédents remontant à la phase mobutiste n'avaient jamais été que des chambres d'entérinement des décisions prises à l'échelon présidentiel. Jusqu'à présent, les assemblées provinciales, à l'exception des exercices budgétaires, se sont fort peu acquittées de leur fonction de législateur, comme en témoigne le faible nombre d'édits adoptés dans la plupart d'entre elles²⁰ ».

Pour éviter que ce qui s'est passé en 2006 ne se reproduise plus lors des élections à venir, « le législateur électoral du 25 juin a retenu l'expérience professionnelle, comme l'une des conditions d'éligibilité, à défaut d'un diplôme d'études supérieures ou universitaires pratiquement à tous les niveaux de scrutins²¹ ».

2.3. La non-tenu des élections locales et le blocage de la décentralisation.

La Constitution du 18 février 2018 a opté pour une gouvernance du pays à trois niveaux différents qui sont le niveau central, le niveau des provinces ainsi que le niveau local et à trois modes de gestion des entités de base : le régionalisme pour les provinces, la décentralisation pour les Entités territoriales décentralisées (ETD) à l'exemple des villes, communes, secteurs et chefferies et la déconcentration pour les territoires, les quartiers, les groupements et les villages.

Le fonctionnement de la décentralisation passait par la tenue des élections au niveau local car elles donneraient lieu à la mise en place de deux institutions dont les représentants seraient directement élus au suffrage universel direct. Il s'agit, au niveau de chaque entité décentralisée, d'un organe délibérant et d'un autre jouant le rôle du pouvoir législatif. Une fois ces organes mis en place, le peuple serait ainsi associé à la discussion et à la gestion des affaires publiques au niveau qui le concernerait de sorte que leurs aspirations seraient gérées par eux-mêmes à travers des politiques de développement qu'ils allaient mettre en place dans le domaine qui le concerne. Outre la mise en place de ces deux institutions, les ETD bénéficieraient d'une rétrocession qui leur permettrait d'être autonomes financièrement.

La non-tenu des élections locales était, d'une part, l'occasion tant rêvée par le gouvernement central de placer à la tête de ces institutions des personnes ou des autorités territoriales dont le statut juridique est incompatible avec la nature même des entités qu'elles gèrent ; ce qui a donné lieu à l'apparition d'une "territoriale"

¹⁸ W. A. Itsund'al, Discours-bilan à l'occasion de la clôture de la 5eme session ordinaire de l'Assemblée provinciale du Kwilu, Bandundu, 29 juin 2018, p.5. On retiendra que de 2006 à 2015, les députés provinciaux de l'ancienne province de Bandundu avaient voté et promulgué 4 édits seulement.

¹⁹ C. Poteman cité par R. Thamba Thamba, « Organisation des élections locales en République Démocratique du Congo : quels enjeux » ? in J-M. Kumbu Ki Ngimbi (dir.), *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo sous le régime de la constitution du 18 Février 2006. Bilan et perspectives*, Ed. De la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, Kinshasa, 2014, p. 208.

²⁰ J. Omasombo et P. Bouvier, *Décentralisation et espaces de pouvoir...*, *Op.cit.* p. 180.

²¹ R. Thamba Thamba, « Organisation des élections locales... » art. Cité, p. 208.

militantisme ou fortement politisée²². Ce sentiment est partagé par Englebert et Kasongo, lorsqu'ils écrivent ceci : « les maires, les bourgmestres et les chefs de secteurs et de chefferies continuent d'être des agents nommés par l'Etat central, en violation de la Constitution et de la loi du 7 octobre 2008²³ ». C'est aussi l'avis de Bouvier lorsqu'elle écrit : « (...) Le gouvernement central a besoin de relais pour pouvoir prendre en charge les espaces de pouvoir qu'il conserve et entend assumer. L'organisation du réseau clientélisme sert à cette fin. Ce maillage des relations interpersonnelles liées à l'autorité centrale du haut en bas de la pyramide sociale constitue en fait une nébuleuse, une série de filières verticales sans connexions entre elles, qui détruit la fonctionnalité des organes de l'Etat²⁴ ». Ces relais dont parle Bouvier, ce sont justement ces administratifs nommés par le pouvoir central pour servir leurs intérêts et n'ont quasiment rien à répondre à l'autorité provinciale. Un exemple, en 2016 à l'époque des Commissaires spéciaux, le Commissaire spécial de la province du Kwilu diligente un audit à la mairie de Bandundu. Avant que le résultat de l'audit ne lui soit communiqué, il aurait été appelé à l'ordre à partir de Kinshasa pour lui demander de suspendre l'audit en question. Cette situation avait fragilisé le Commissaire spécial face au Maire de la ville. Coïncidence ou pas, le Commissaire spécial n'avait plus été retenu par son parti pour postuler comme candidat gouverneur de la province.

D'autre part, la non-tenu des élections locales a maintenu ses entités dans une pauvreté institutionnelle et matérielle due d'une part, à l'absence de ressources et d'autonomie qui se serait jointe au manque de capital humain et, d'autre part, à l'action des provinces qui, privées de rétrocession suffisante, auraient progressivement généré leurs propres ressources, souvent sur le dos des ETD²⁵. Sans ressources suffisantes et sans autonomie, il serait difficile à ces ETD de procéder au rapprochement tant souhaité entre le gouvernant et le gouverné à travers entre autres des projets à caractère social, administratif et culturel, pourtant un des objectifs de la décentralisation au niveau local.

Outre l'insuffisance financière, les ETD sont utilisées, comme « décharge » par le pouvoir central qui leur envoie un personnel détaché pléthorique qu'elles ne peuvent pas absorber²⁶.

2.4. Des ordres intempestifs du gouvernement central aux affaires de la province.

Parce que l'objectif non avoué du gouvernement central est de continuer à rester maître des jeux, malgré le démembrement, il fallait tout faire pour que les élections au niveau de la province soient contrôlées dans le but de placer à la tête des institutions provinciales des personnes qui leur seront soumises. Dans la province du Kwilu, cette stratégie a été expérimentée lors de l'élection du bureau définitif de l'assemblée provinciale ; ensuite lors de l'élection du gouverneur.

1. L'élection du bureau définitif de l'assemblée provinciale du Kwilu.

Le retour des députés provinciaux a été quelque peu précipité par le fait qu'ils devraient élire le Premier Gouverneur de la province du Kwilu lors des élections du 26 Avril 2016.

Le 02 mars 2016, les députés provinciaux se sont réunis en session extraordinaire pour l'élection des membres du bureau définitif de l'Assemblée provinciale. Tous les 36 députés provinciaux y ont pris part. A l'issue des élections qui n'avaient aucun enjeu car le jeu politique étant fait à l'avance, voici la composition du bureau :

1. ITSUNDAL ASANG, WILLY : membre de Parti Populaire pour la Reconstruction et le développement (PPRD), parti au pouvoir, élu Président, seul candidat en lice avec 30 suffrages exprimés en sa faveur.
2. KASENDE MUNDEKE Louis : membre du parti de l'opposition Mouvement de Libération du Congo (MLC) : élu Vice-Président avec 24 suffrages exprimés en sa faveur au second tour qui l'avait opposé au candidat du Parti Lumumbiste Unifié (PALU).
3. KIHOSA MANENGA Urbain, membre de l'Alliance pour le Renouveau du Congo (ARC), parti de l'opposition, élu par acclamation car seul candidat.

²² S. Kapinga K. Nkashama, "La non tenue des élections "locales" et son impact sur la mise en œuvre de la décentralisation en République Démocratique du Congo", in J.-M. Kumbi Ki Ngimbi, La décentralisation territoriale en RDC sous le régime de la constitution du 18 février 20016. Bilan et perspectives. Ed. De la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, Kinshasa, 2014, p.47.

²³ P. Englebert & E. Kasongo, « Essor provincial et Asphyxie locale paradoxe des réformes de décentralisation en RD. Congo », in J. Omasombo et P. Bouvier, *Décentralisation et espaces de pouvoir*, Musée Royal de l'Afrique centrale, Tervuren, 2014.

²⁴ J. Omasombo et P. Bouvier, *Décentralisation et espaces de pouvoir, ... Op. Cit.*, p.44.

²⁵ P. Englebert & E. Kasongo, « Essor provincial et Asphyxie locale paradoxe des réformes ... », art. Cité, p. 55-56

²⁶ , E.M. Kasongo, « Gouvernance des Entités territoriales décentralisées : défis et enjeux de la gestion des finances publiques communales à Kinshasa de 2002 à 2008 », in P. Englebert et E. Kasongo, « Essor provincial et Asphyxie locale paradoxe des réformes ... », art. Cité, p.60.

4. IBELA MUKARIPAY Marie-Jeanne, membre de UCC, (Union Congolaise pour le Changement) parti de la Majorité présidentielle élu Rapporteur Adjoint par acclamation car seul candidat.

5. MALWA BIGI-LIGA, Grégoire : membre du RCD (Rassemblement congolais pour la démocratie), parti de l'opposition élu Questeur avec 22 voix sur les 36 votants.

Tableau 1 : Composition du 1^{er} bureau de l'Assemblée provinciale du Kwilu au 02 mars 2016.

Nom	Genre	Rôle	Territoire	Tribu	Parti politique	Coalition
ITSUNDALA ASANG, WILLY	M	Président	Idiofa	Ambuun	PPRD	MP
KASENDE MUNDEKE Louis	M	Vice-Président	Gungu	Pende	MLC	Opposition
KIHOSA MANENGA Urbain	M	Rapporteur	Masimanimba	Mbala	ARC	Opposition
IBELA MUKARIPAY Marie-Jeanne	F	Rapporteur adjoint	Bulungu	Yansi	PPRD	MP
MALWA BIGI-LIGA, Grégoire	M	Questeur	Bagata	Yansi	RCD	Opposition

Source : Tableau élaboré par l'auteur.

Il sied de constater, à la lumière de ce tableau que, les 5 territoires que constituent la province du Kwilu sont représentés au sein du bureau.

On notera en passant que le Président de l'assemblée provinciale élu n'est pas seulement du même parti politique PPRD que le Président de l'assemblée nationale mais ils sont tous deux du même territoire. Ces relations vont jouer tout au long de notre période d'étude ; car aucune action ne sera entreprise par le parlement provincial qui mettrait en péril les intérêts du Président de l'assemblée nationale, de l'institution qu'il représente et du gouvernement central. Cette volonté du Président de l'assemblée nationale et des députés nationaux de contrôler coûte que coûte les assemblées provinciales a aussi été signalée dans la province du Maniema. Paule Bouvier décrit la situation de la manière suivante : « (...) Dans certains cas de figure, (...), les appareils législatifs nationaux ne restèrent pas en reste. C'est ainsi qu'au Maniema, par exemple, un différend entourant l'élection à la fonction de président de l'Assemblée éclata suite, notamment, à l'intervention de leaders du Maniema résidant à Kinshasa, dont Alexis Thambwe, alors député national. Ils se considéraient comme les « fondés de pouvoir » de la province et estimaient qu'ils avaient le pouvoir d'initiative, ou tout au moins un droit de regard sur les décisions politiques la concernant ». Pour terminer avec ce point, on notera que tout au long du fonctionnement de l'assemblée provinciale, tous les membres des partis de l'opposition qui siégeaient dans le bureau de l'assemblée provinciale ont terminé la législature en défendant les intérêts de la Majorité présidentielle.

2. L'élection du gouverneur de la province du Kwilu en avril 2016.

Le vote des Gouverneur et vice-Gouverneur de la province est intervenu après la mise en place du bureau définitif de l'assemblée provinciale.

a. Les tractations.

Le vendredi 11 mars 2016, le communiqué de presse N° 008/CENI-RDC/16 du Rapporteur de la CENI, Monsieur Jean Pierre Kalamba Mulumba N'galula, a mis fin aux suspens au niveau des candidatures à la province. En définitive, 5 candidatures ont été retenues à savoir :

Kawanda Kayena Laure-Marie (Alliance des Patriotes Lumumbistes : APL), Mantangila Malala Louis (Indépendant²⁷), Luono Kimbanga Saturnin Blaise (indépendant), Pili Pili Lumana Vitaline (Indépendant) et Kinyoka Kabalumuna Godel (PALU/MP).

²⁷ Il est de l'ARC/Opposition mais s'est présenté en Indépendant pour maximiser ses chances de gagner.

Parmi tous ces candidats, deux seulement sortent du lot ; il s'agit de Kinyoka Kabalumuna Godel (PALU/MP) et de Matangila Malala Louis (Indépendant). Le premier candidat vit à Kinshasa et n'est pas connu de la population de Bandundu ville et de la plupart des parlementaires provinciaux. Quant au second candidat, il est bien connu et de la population de Bandundu ville où il vit et des parlementaires provinciaux en tant qu'ancien membre du bureau de l'Assemblée provinciale.

L'invalidation de la candidature de monsieur Bala Bala Kasongo Michel, ancien Commissaire spécial faisait de lui un outsider et c'est pour deux raisons principales. La première raison est qu'il est du Territoire de Bulungu à qui revenait le quota de Gouverneur selon les arrangements internes au sein du parlement provincial. La deuxième est qu'il réunirait autour de lui tous les déçus du camp de Bala Bala et les mécontents du gouvernement central pour avoir participé d'une façon ou d'une autre à l'invalidation de la candidature de monsieur Michel Bala Bala Kasongo.

b. Les élections proprement dites.

En référence à l'art. 198 révisé de la constitution, les élections des gouverneurs se font au second degré et ce sont les députés qui élisent leurs gouverneurs. Le 26 mars 2016, 36 députés ont pris part à l'élection du Gouverneur et du Vice-Gouverneur. A l'issue du vote, les résultats se présentaient de la manière suivante :

- 1) Kinyoka God'el et Bulukungu Nicolas (PALU/MP) = 26 voix
- 2) Matangila Louis et Lupemba Mboma Félicien (Indépendant) = 7 voix
- 3) Kawanda Laure-Marie et Mukuluyenge Michel (APL) = 1voix
- 4) Luono Saturnin Blaise et Mupata Dieudonné (indépendant) = 0
- 5) Pili Pili Vitaline et Nkama Fidèle (indépendant) = 0
- 6) 2 bulletins nuls

Comment expliquer ce vote alors que les pronostics étaient favorables au candidat Indépendant Matangila ?

Saisi par la MP que leurs candidats n'avaient pas beaucoup de chance de remporter, le Secrétaire général de la MP et Président de l'Assemblée nationale, était venu le vendredi 25/03/2016 à bord de l'avion Kin-Avia, compagnie privée à Bandundu pour « sensibiliser » les Députés de la MP afin qu'ils votent pour les candidats de cette plateforme. Le montant de cette opération aurait varié entre 3000 à 5000 \$ selon les sources. Mais une des sources proches des députés nous confirmerait qu'on leur proposait 3000 \$ à chacun et qu'en définitive certains députés n'ont perçu que 1500 \$. La nuit de ce même vendredi, les députés de l'opposition auraient reçu à leurs tours de l'argent des mains du candidat Kinyoka God'El et du Vice-Premier Ministre en charge de travail, membre du parti PALU dépêché pour la circonstance. Selon différentes sources concordantes qui ont acquis l'anonymat, le candidat Matangila qui était jusqu'à la veille favorite des élections, se serait fait aussi corrompre pour désister en faveur du candidat de la MP²⁸. Pour éviter de probables représailles de la part des militants et députés qui croyaient en lui, le candidat Indépendant aurait joué la carte jusqu'aux élections et pourtant l'autre candidat, monsieur Luono qui était dans la même situation que lui avait eu le courage de désister à la veille.

Que cela ne tienne, monsieur Matangila avait obtenu 7 voix sur les 34 députés votant et le vainqueur était sans surprise monsieur Kinyoka de la MP. La province du Kwilu avait alors comme gouverneur, monsieur Kinyoka Kabalumuna God'EL (PALU/MP) et comme vice-gouverneur, monsieur Bulukungu Bera-Kay Nicolas (PPRD/MP).

Les deux institutions provinciales sont ainsi gérées par la Majorité présidentielle, pari réussi pour son secrétaire général qui tenait à installer un candidat du parti Allié PALU selon leurs accords²⁹ dans la province du Kwilu où le PALU était dominant. Par conséquent les combats électoraux qui se seraient annoncés très serrés dans la province du Kwilu entre le candidat indépendant et celui de la MP n'auraient pas eu lieu. L'argent et la diplomatie auraient suffi pour faire gagner le ticket de la MP.

Le Gouverneur ainsi élu devient l'homme fort de la province mais redevable à Kinshasa et moins à la population. C'est un vecteur essentiel des dispositifs stratégiques du gouvernement central au niveau de la province.

En effet, la répartition des compétences entre, d'une part le niveau central et les provinces et, d'autre part, entre le niveau central et des entités territoriales décentralisées (ETD) ne peut empêcher le pouvoir central d'avoir un regard sur les entités décentralisées. Ce regard n'est pas à confondre avec le pouvoir hiérarchique où le centre dicte ses règles à la périphérie ni celui qu'aurait un pouvoir hiérarchique dans un système centralisé. C'est un simple pouvoir de vigilance qui permet au pouvoir central de s'assurer que les entités décentralisées

²⁸ Deux années plus tard nous avons interrogé le candidat Matangila qui a nié en bloc ses accusations. Pour les autres faits de corruption, aucune personne interviewée n'a infirmé ou confirmé ses allégations.

²⁹ Selon les accords entre le Secrétaire national du PALU Antoine Gizenga et Joseph Kabila, président de la République et autorité morale de PPRD, la province du Kwilu d'où est originaire Gizenga devrait être gouvernée par le PALU.

fonctionnent effectivement dans le cadre qui a été tracé par la constitution et aucun pouvoir ne cherche à outrepasser les compétences qui sont les siennes. Ce regard permet aussi à l'Etat central de renforcer sa présence dans les entités décentralisées et d'éviter que ces entités ne se constituent en seules puissances publiques. C'est un jeu normal de la décentralisation. Il implique un mécanisme de régulation qui, tout en laissant autonomes de multiples centres de décisions qui sont des entités décentralisées, harmonise le fonctionnement du système en assurant la suprématie des intérêts nationaux sur les intérêts locaux. En termes juridiques, on parle du pouvoir de tutelle. Contrairement au pouvoir hiérarchique qui est vertical et continu, le pouvoir de tutelle est quant à lui discontinu et oblique. Discontinu parce que la tutelle n'existe pas sans texte précis et ne peut être exercée que dans les cas et sous les formes prévues par la loi. Aussi parle-t-on de discontinuité parce que l'autorité de tutelle peut approuver ou empêcher, mais ne peut pas réformer et ne peut qu'exceptionnellement substituer sa propre décision à la carence des autorités locales. Ce qui se passe au niveau de la province du Kwilu, est loin d'être un pouvoir de tutelle mais bien un pouvoir hiérarchique. Le gouvernement central a un regard sur tout ce qui se passe dans la province partant de choix des candidats aux différents postes ministériels³⁰, administratifs jusqu'à la nomination des cabinets ministériels. Tout ce que le gouvernement provincial fait est quasiment dicté par le gouvernement central. Cette situation aboutie à des mécontentements de la population de la ville de Bandundu qui ne se retrouve pas dans les choix de ses dirigeants provinciaux ; priorité étant accordée aux personnes recommandées venues de Kinshasa. Plusieurs lettres de protestations ont ainsi été écrites par l'Association pour la défense des intérêts des habitants de la ville de Bandundu (ADIVB) dénonçant cet état de chose. Voici l'extrait d'une des correspondances adressées au gouverneur de Province, monsieur Kinyoka K. God'el en date du 12/10/2016.

EXCELLENCE,

Nous avons l'insigne honneur de vous **approcher** pour vous présenter nos regrets de la manière dont vous avez composé votre gouvernement provincial et désigné les membres et animateurs dans certains services, sans prendre en compte le quota de territoire de Bagata et de la ville de Bandundu.

En effet, dans l'esprit du constituant du 18/02/2006 qui a voulu rapprocher l'autorité de l'Etat à la population par la décentralisation, politique et administrative, il a aussi voulu que les autochtones occupent et dirigent les services de l'Etat en Province pour un développement durable à la base.

Vous constaterez que dans tous les gouvernements de vos prédécesseurs, la ville de Bandundu avait un quota d'un ministre représentant la ville de Bandundu, nous citons en exemple, pour les gouvernements NDAMBU et KAMISENDU, les Ministres Bienvenu ILANGA, Philippe AKAMITUNA et FOTOLO étaient les Candidats de la ville de Bandundu, malheureusement vous semblez ignorer le système qui est devenu un droit acquis. Nous profitons de cette occasion pour lancer un appel à tous les Chefs des Partis politiques habitant la ville de Kinshasa cessent d'imposer des candidats résident et venant de Kinshasa pour les provinces, lesquels ne connaissent pas les besoins et difficultés quotidiens du milieu.

Que les membres des vos partis politiques résident à Kinshasa soient désignés pour les postes du gouvernement central et ceux qui œuvrent dans des provinces et y vivants servons mieux le peuple dans leur milieu de vie habituelle.

Malheureusement pour cette association, le Gouverneur à qui elle adresse cette lettre travaille les mains liées et s'il veut conserver son poste n'a d'autre choix que d'obéir et d'appliquer les ordres venus de Kinshasa. Précisons que parfois ce n'est pas le pouvoir central qui donne des injonctions mais des personnes physiques occupant des postes à haut niveau et se considérant comme des leaders ou des « fondés du pouvoir » de ces provinces qui contrôlent tout. Au Kwilu, le Président de l'Assemblée nationale (2011-2019) serait au centre de

³⁰ Ce qui est le contraire de l'art 198 révisé de la constitution.

toutes les injonctions. Le Ministre de l'Intérieur et sécurité de l'époque (2016-2018) et les présidents des partis politiques appelés généreusement « autorités morales » figureraient sur la liste des personnes qui donneraient des injonctions aux gouverneurs.

Par ailleurs, les personnes parachutées, une fois en postes n'étaient plus redevables au gouverneur mais plus à leurs mentors restés à Kinshasa ; ce qui posait un sérieux problème d'autorité et de contrôle hiérarchique. Ainsi en 2016, le Commissaire spécial monsieur Bala Bala Kasongo Michel diligente un audit à la mairie de Bandundu. Madame le Maire de la ville, étant « protégée » descend à Kinshasa pour faire son rapport à son mentor. Ce dernier suspend l'audit et les recommandations finales de l'audit n'ont jamais été exécutées. Le Commissaire est humilié par le Maire qui se frotte la poitrine montrant qu'elle est plus puissante que lui. Un bras de fer s'engage entre les deux autorités mais l'affrontement restera limité étant donné que les deux protagonistes avaient le même mentor à Kinshasa. Le départ du Commissaire spécial de son poste et l'invalidation de sa candidature comme gouverneur de la province du Kwilu en mars 2016, était interprétée par le maire de la ville comme une victoire, pourtant ce n'était qu'une partie remise. En août 2017, l'ancien Commissaire Spécial de province est élu gouverneur de la province du Kwilu. Leur mentor n'est plus ministre. Pendant son passage à vide, le futur gouverneur aurait dans l'entre-temps diversifier ses réseaux de protection. Au mois de mai 2018, une ordonnance présidentielle est publiée et madame le Maire de la ville de Bandundu n'est plus retenue. C'est le tour de gouverneur de frotter les mains.

2.5. Les insuffisantes des recettes pour faire fonctionner les provinces.

Contrairement à la première tentative de la décentralisation de 1982 où le pouvoir central tenait à contrôler la situation financière en confisquant ainsi l'essentiel de moyens de développement du pays³¹, la constitution du 18 février 2006 a en revanche donné aux provinces un véritable pouvoir économique en stipulant que les finances des provinces sont distinctes de celles de l'Etat³². Cette disposition constitutionnelle avait pour but de permettre aux provinces de réaliser les objectifs que le constituant leurs avait assignés. Dans cette optique, il est inconcevable qu'un administrateur au sens large du terme administre une circonscription s'il ne sait pas à l'avance, au moins d'une manière approximative, de quelles sommes il pourra disposer, et à quand seront disponibles cet argent ? Le budget, quel que soit sa quantité est indispensable au bon fonctionnement de l'administration. Il va sans dire que dans ces conditions, la décentralisation administrative devrait aller de pair avec la décentralisation budgétaire.

Ainsi, selon la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour, en son article 171, une distinction est faite entre les ressources financières du pouvoir central et celles des provinces. L'article 43 de la loi 08/012 du 31 juillet portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces dispose : « les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes ». Les finances de la province possèdent des ressources propres, des ressources provenant des recettes à caractère national et des ressources exceptionnelles. Les provinces et entités territoriales décentralisées bénéficient au titre des recettes, des impôts dont l'Etat leur a cédé le bénéfice (par exemple l'impôt sur le véhicule), des taxes et redevances directement perçues par elles (par exemple taxes de péage) et, enfin, des rétrocessions des ressources à caractère national, dont la constitution fixe le taux à 40%, non remis en question par la loi de la décentralisation. Or ces rétrocessions destinées tant aux provinces qu'aux entités territoriales décentralisées sont de nos jours loin d'être exécutées tant globalement qu'au niveau des répartitions entre les provinces et les entités territoriales décentralisées.

A cette exécution très imparfaite vient s'ajouter des prévisions budgétaires réalisées sans concertation avec les provinces et disponibles trop tardivement pour qu'elles puissent en tenir compte dans l'élaboration de leurs budgets.

Face aux craintes que suscitait en 2009 déjà le non-paiement de la rétrocession, le Premier ministre de l'époque, au cours d'un entretien organisé le 03 août 2009 avec les présidents délégués des assemblées provinciales, recommandant aux provinces de travailler beaucoup en vue de mobiliser les recettes propres et de ne pas compter sur la « rétrocession » qui viendrait en appui aux recettes provinciales³³.

Comment un premier ministre peut parler d'un appui alors que l'article 175 alinéa 2 parle d'une part des recettes à caractère national qui doit revenir de droit aux provinces ? Face à la difficulté de réaliser la rétrocession, le constituant a adopté l'option de la retenue à la source des recettes à caractère national en général et celles encadrées.

³¹ Ph. Braud, *La Démocratie Politique*, Paris, Ed. Du Seuil, 2013, p.94.

³² J.P. Mwebwa Kalala, « La stratégie nationale de décentralisation et de développement local : analyse et perspectives », in *Afrique et Développement*, vol, 28, FCK, 2008, p. 13.

³³ N. Obotela Rachid, « Afrique-actualités », in *Congo-Afrique*, n°438, Octobre 2009, p. 636-637.

Pour la province du Kwilu, la retenue de 40% sur les recettes de la catégorie B devrait constituer sa principale source sûre des recettes³⁴.

1. Les recettes à caractère national du Kwilu de 2015-2016.

Rappelons qu'avant 2015 la Province du Kwilu n'existait pas, seulement le district de Kwilu qui comptait cinq territoires et deux villes dont les Villes de Bandundu et de Kikwit. Avant 2015, ce sont des recettes mobilisées dans le district à travers les régies financières mais à partir de 2015, ce sont les recettes mobilisées par la nouvelle province bien qu'une partie des recettes proviennent de celles du district de Kwilu.

Tableau 2 : Les recettes à caractère national du Kwilu de 2015-2016
(Exprimées en million de CDF³⁵)

Régie/Année	2015	2016	Total
1. DGDA	43,692	52,843	96,535
2.DPI	1.208,329	988,96	2.197,289
3.DGRAD	844,521	885,433	172,9954
TOTAL	2.096,543	1.927,287	4.023,83

Source : Rapports annuels 2015-2016 des DPI, DGDA et DGRAD³⁶ ex-Bandundu.

Durant les deux années d'étude, on constate une légère augmentation des recettes de la -DGDA et de la DGRAD alors que celles de la DPI ont connu une baisse de 219.369 CDF.

La réalisation de la province du Kwilu pendant les deux années est de l'ordre de CDF 4.023,83 millions de CDF.

2. Le rapprochement des 40% de la retenue à la source à la rétrocession accordée à la province de Kwilu de 2015 à 2016.

a) La rétrocession accordée de 2015-2016.

Le Pouvoir Central alloue chaque mois aux Provinces outre les frais de fonctionnement et les frais d'investissement, les rétrocessions issues des recettes mobilisées par les régies financières du Pouvoir Central installées dans les Provinces notamment la DGDA, la DGI et la DGRAD.

Nous rappelons qu'avant la loi 15/006 du 25 mars 2015 portant fixation des limites des Provinces et celles de la Ville de Kinshasa, l'allocation de la rétrocession à l'ex Bandundu, reprenait trois districts lesquels sont actuellement des nouvelles provinces notamment Kwango, Kwilu et Maï-Ndombe tels que libellés dans les différentes Lois de reddition des comptes.

Au cours de deux années (2015-2016), la rétrocession allouée à la Province de Kwilu était de 127,642 millions de CDF en 2015 contre 130,625 millions en 2016 soit un total de 258,267 millions de CDF.

On notera que de façon générale, les rétrocessions allouées aux provinces pour les recettes réalisées se basent sur aucun critère défini ou légal mais sur les raisons politiques. Ainsi pour la province du Kwilu en 2015, sa part de rétrocession correspondait à 37,74% de l'ensemble des provinces de l'ex-Bandundu. En 2016, cette part a augmenté jusqu'à atteindre 40,74% du total de l'ex-province de Bandundu.

Il sied de préciser que les rétrocessions reprises ci-dessus, ne sont pas à confondre avec les autres transferts et interventions de l'Etat. Cependant, les rétrocessions ne représentent que la quote part des provinces sur les recettes à caractère national mobilisées dans les Provinces.

b) Le rapprochement entre la retenue et la rétrocession de 2015-2016

Notons que conformément à l'article 220 de la loi relative aux Finances Publiques, la retenue de 40% des recettes de la catégorie A est portée au compte de la Province génératrice des recettes lors du nivellement par la

³⁴ Cette disposition constitutionnelle est contenue dans la loi n°08/12 du 31 Juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces et la loi n°11/011 du 13 Juillet 2011 relative aux Finances Publiques, lesquelles constituent des textes de référence qui régissent les Finances Publiques du Pouvoir Central en général et celles des Provinces en particulier.

³⁵ Nous n'avons pas eu des données des années 2017 et 2018.

³⁶ Direction générale d'impôts (DGI), Direction générale des douanes et accises (DGDA), Direction générale des recettes administratives et domaniales (DGRAD).

Banque Centrale du Congo au compte de Trésor Public. Et cette retenue doit s'appliquer sur le total des recettes à caractère national déduites de 10% à 5% selon qu'il s'agisse des recettes non fiscales encadrées par la DGRAD ou des impôts et droits de douanes mobilisés respectivement par la DGI et la DGDA.

En ce qui concerne la retenue de 40% sur les recettes de la catégorie B, elle s'effectue au profit des provinces suivant leur capacité contributive et leur poids démographique³⁷.

Pour les provinces, le pouvoir central ne libère pour leur compte que le forfait en termes des rétrocessions en lieu et place des 40% constitutionnels et les rétrocessions effectivement libérées par le pouvoir central au profit de la province du Kwilu de 2012 à 2016 étaient de 127.642.120 CDF pour un montant attendu de 779.796.013,84 CDF soit 16,36 %.

Cette rétrocession n'est pas due au prorata des recettes réalisées mais elle ne représente juste un forfait ne se basant sur aucun critère. Par rapport aux montants attendus, la province du Kwilu a bénéficié de 18,27%. Nous constatons que la Province du Kwilu qui a une grande capacité de mobilisation des recettes et qui contribue à hauteur de 82,22% soit CDF 9.233.255.960,29 reçoit une rétrocession inférieure au montant attendu soit un taux de rétrocession de 18,34% pour toutes les années sous examen (2012-2016). Avec une rétrocession qui ne correspond pas aux 40 % constitutionnels, comment la décentralisation pourrait-elle être effectivement appliquée surtout lorsqu'on sait qu'elle n'est pas régulièrement versée. En 2016 et 2017, le retard dans le versement de la rétrocession était de l'ordre des huit mois. La rétrocession est parfois utilisée comme une arme contre tous les gouverneurs et Présidents de l'Assemblée qui ne respectent pas les ordres donnés par la hiérarchie. Le gouverneur Kinyoka, bien qu'il fût de PALU allié à la MP, ne recevait la rétrocession qu'en compte-goutte. Le gouverneur Bala Bala a dû signer la charte de la MP pourtant il est président d'un parti politique qui se disait neutre, pour pouvoir recevoir régulièrement la rétrocession. Outre le retard dans la rétrocession, un autre problème auquel la province de Kwilu fait face concerne la gestion centralisée des sociétés installées en Province dont le siège social est à Kinshasa. Et la plupart des paiements sont exécutés ou versés à Kinshasa en lieu et place de la province émettrice des titres des perceptions ou la province qui constate l'acte générateur.

Le cas des sociétés de télécommunications qui sont installées à travers la province du Kwilu dont leur paiement des droits, taxes, impôts et redevances s'effectue à Kinshasa. Ces paiements ne sont pas souvent nivelés au profit des provinces génératrices de la recette dans la mesure où lors du nivellement par la Banque Centrale, aucune mention n'est faite de la provenance ou origine au motif de l'unicité du compte général du Trésor Public.

En pratique, ces sociétés exploitent en province mais lors du paiement, elles sollicitent les titres de perception à l'administration centrale de la DGRAD et font un paiement global. Elles se basent sur les dispositions de l'article 35 de l'Ordonnance-loi 13/003 du 23 février 2013 portant réforme des procédures relative à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales qui stipulent « A l'exception des actes gérés par les Administrations centrales, les droits, taxes et redevances dues au Trésor Public sont ordonnancées et recouvrées au lieu de la constatation du fait générateur conformément à la loi relative aux Finances Publiques ».

Le fait que les sociétés de grande taille et les régies resteront toujours dans leur mode de gestion centralisée, la retenue à la source aura de lacune à être appliquée et les provinces comme le Kwilu qui compteraient beaucoup sur ces recettes seront en difficultés.

Une autre difficulté est sur le plan juridique. En effet, bien que les textes légaux qui consacrent la retenue existent, mais l'absence des mesures d'application pose un problème. Le Gouvernement Central ne dispose à ce jour d'aucun acte légal ou réglementaire sur le paiement des droits, taxes et redevances dans leur lieu de réalisation ou de constatation.

Par ailleurs, malgré les dispositions précitées sur la retenue à la source, aucune disposition légale ou réglementaire ne régleme le paiement des droits, impôts, taxes et redevances de la catégorie A au lieu de constatation.

Outre l'absence des textes qui constituent les mesures d'application de l'article 175 de la constitution et 54 de la loi sur la libre administration des provinces, en ce qui concerne les recettes de la catégorie A, un autre problème réside sur l'absence des noms des provinces démembrées sur les titres de perception notamment les notes de perception.

Enfin, les dispositions de l'article 218 de la loi n°11/011 précitée constituent pour le Pouvoir Central, un motif capital de non-application des dispositions de l'article 175.

A ce jour, l'administration non fiscale ne dispose d'aucun instrument juridique ou réglementaire qui détermine les entreprises ou assujettis censés être gérés par la Direction Générale. Sauf à la Direction Générale des Impôts, où existe une Direction des grandes entreprises. La situation de la province du Kwilu n'est pas

³⁷ Art. 221. Loi 11/011 du 13 Juillet 2011 relative aux finances publiques.

une exception et concerne la quasi-totalité des provinces de la RD Congo en ce qui concerne la problématique de la rétrocession. A ce sujet, Michel Liégeois estime que : « les disparités de recettes entre les provinces seront telles que les entités les plus défavorisées seront dans l'impossibilité de couvrir ne serait-ce que les frais de fonctionnement des organes provinciaux. »³⁸.

Il ressort de ce qui précède que la province du Kwilu n'a pas les moyens de sa politique. Elle ne peut pas faire face aux charges de son développement. Elle a de charge de fonctionnement, des charges d'investissement, mais malheureusement les ressources qu'elle se crée ne suffisent pas pour faire face à cette charge-là. L'Etat central fait ce qu'il pense être dans l'intérêt de la province, mais ses transferts ne permettent pas de compléter les manques d'insuffisance de ressources fiscales relevées au niveau de la province et des ETD. La décentralisation ne peut donc pas être implémentée de manière correcte et durable.

3. Les rapports entre les gouverneurs et les vice-gouverneurs.

Outre des relations très difficiles auxquelles doivent faire face les gouverneurs vis-à-vis des députés, ils sont aussi confrontés à des relations plus que compliquées avec leurs vices. C'est ce que nous allons tenter d'expliquer dans les sections ci-dessous.

3.1. Gouvernement KINYOKA-BULUKUNGU.

Il a suffi quelques mois de « lune de miel » pour que les relations entre le gouverneur Kinyoka Kabalumuna God'el (PALU) et son vice-gouverneur monsieur Bulukungu Bera-Kay Nicolas (PPRD) puissent s'embrouiller.

Le Vice-Gouverneur reprocherait au gouverneur sa mauvaise gestion de la province. Pour se faire entendre, le Vice-gouverneur aurait manipulé les jeunes de son parti pour rédiger des mémos et jeter les tracts contre le Gouverneur. Durant les semaines du 12 au 23 octobre 2016, des memos venant du PPRD Bandundu et des délégués des associations de la ville de Bandundu ont été adressés au Gouverneur dans lesquels on lui reprochait sa mauvaise gestion de la province (détournement des fonds, impaiement des fonctionnaires et agents de l'Etat, des cabinets ministériels, etc.). Toujours au cours de ces mêmes semaines des tracts aussi ont été jetés dans lesquels on demandait au Gouverneur de la Province de ne plus revenir à Bandundu-ville, Chef-lieu de la province. Par ailleurs, il semblerait que le Gouverneur et le Vice-Gouverneur se seraient envoyé des lettres d'accusation mutuelle auprès du Président de Parlement National ; chacun dénonçant le mauvais comportement de l'autre.

Face à la détérioration des relations entre les deux têtes de l'exécutif provincial, monsieur Aubin Minaku en sa qualité du Secrétaire national de la MP et originaire de la Province du Kwilu aurait alors décidé de convoquer le Gouverneur de la province monsieur Kinyoka Kabalumuna God'el (PALU/Allié) (qui était déjà sur place à Kinshasa), le Vice-Gouverneur de la province, monsieur Bulukungu Bera-Kay Nicolas (PPRD) , le Président de l'Assemblée provinciale du Kwilu, monsieur Itsundala Asang Willy (PPRD (qui s'estimait aussi lésé par la gestion du gouverneur) et c'est en présence de tous les parlementaires nationaux originaires de la province du Kwilu. Ce fut une réunion de réconciliation qui aurait eu lieu au Fleuve Congo Hôtel le mercredi 9 octobre 2016.

Le jeudi 10 novembre 2016, le Gouverneur de la Province du Kwilu, après une absence de plus de 30 jours du chef-lieu, était accueilli par une foule en liesse à l'aéroport de Bandundu par les autorités judiciaires, les ministres du gouvernement provincial, les partis politiques de la Majorité Présidentielle, les associations, des confessions religieuses (mouvance MP), les sociétés paraétatiques et commerciales, les cadres et agents de l'administration publique, les membres du comité provincial de la sécurité et les élèves des établissements publics.

La population de la ville de Bandundu et les vendeurs au marché central de Bandundu ne se seraient pas déplacés pour accueillir le Gouverneur. Le Commissaire provincial de la police nationale congolaise, aurait à son tour aussi mobilisé ses policiers habillés en civil pour combler le vide laissé par la population à l'occasion de cet accueil. Dans son message adressé à la population, le Gouverneur avait récusé les accusations faites contre lui à travers les tracts jetés il y a quelques semaines concernant les malversations financières. Il avait aussi dit que le malentendu qui existait entre lui et son vice-gouverneur était levé et que désormais ils travailleraient comme une seule personne.

Il faut dire que ce conflit dépasse le conflit de deux personnes mais c'est un conflit PALU-PPRD car il concernerait aussi un troisième acteur qui est le Président de l'assemblée provinciale, membre de PPRD. C'est un conflit entre la MP et son Allié PALU pour le contrôle de la province. D'ailleurs la défaite de la coalition PALU-PPRD lors de l'élection de gouverneur le 26 août 2017 qui a porté monsieur Michel Bala Bala à la tête de la province a été très mal digérée par PALU. Pour ce dernier, le Secrétaire Général de la Majorité Présidentielle, aurait trompé à la fois le Président de la république et le Secrétaire Permanent du PALU au sujet

³⁸ M. Liégeois, La décentralisation en RD Congo. Enjeux et défis, GRIP, Bruxelles, 2004, p.12.

de l'élection du Gouverneur de la Province du Kwilu. Selon des sources proches de l'Assemblée provinciale, le Gouverneur élu aurait bénéficié du soutien de Minaku, qui avait pourtant reçu l'instruction de sa hiérarchie de tout mettre en œuvre pour que les députés de la Majorité Présidentielle soutiennent la candidature du PALU et PPRD³⁹.

3.1. Gouvernement Bala Bala – Mapanda.

Les deux personnalités se sont présentées en indépendants mais en réalité ils étaient tous du même parti politique appelé, Action Congolaise pour la Tolérance et l'Égalité (ACTE) dont Michel Bala Bala en est le Président. Leur lune de miel n'a duré que cinq mois. Ce qui serait à la base de leur dissension, ce seraient des rumeurs. Il paraîtrait qu'au cours d'une réunion que le Président du Parti aurait tenu avec un groupe des militants pour préparer les élections de 2018, il aurait dit qu'il n'appréciait pas son Vice-gouverneur et par conséquent il ne l'alignerait pas sur les listes des candidats. Sans vérifier l'information, le Vice-gouverneur qui était en déplacement à Kinshasa, aurait directement réagi en écrivant sa lettre de démission du parti du Gouverneur pour s'affilier au PPRD, parti au pouvoir. A son retour de Kinshasa, il sera accueilli par une dizaine des militants de PPRD à l'aéroport de Bandundu alors qu'à la veille le Gouverneur a été accueilli, contrairement à ses habitudes, par une foule de ses partisans au même aéroport. Depuis, les deux personnes travaillaient à distance et l'intérim de la province n'était plus assuré par le Vice-gouverneur mais par certains ministres.

De jour en jour, la distance se creuse entre les deux personnalités au point que les deux se sont portées candidates à la députation provinciale dans la ville de Bandundu.

Comme dans le gouvernement Kinyoka-Bulukungu, le conflit Bala-Bala-Mapanda est sorti du cadre de deux personnes pour devenir un conflit territorial ; car les politiciens du territoire de Masi-Manimba dont est originaire le Vice-Gouverneur mèneraient des campagnes d'intoxication contre le gouverneur. On apprend chaque jour que le gouverneur est suspendu, que Kinshasa a demandé au gouverneur de démissionner...Les deux autorités seraient restées plus de deux mois sans se parler. Le vice-gouverneur serait même mis en chômage « technique » car aucun dossier ne lui était transmis pour traitement par le titulaire.

A travers ces différents conflits au sommet de la province, on aperçoit la main de Kinshasa qui tire les ficelles pour continuer à maintenir son contrôle au niveau provincial et c'est par la stratégie de diviser pour régner. En soutenant les désordres à la tête de la province, Kinshasa paralyse ainsi le fonctionnement des institutions tant provinciales que locales. Dans la province du Kwilu, on a constaté que les gouverneurs passaient beaucoup de temps à gérer leurs conflits qu'à résoudre des multiples problèmes de la province notamment l'impairment des agents et fonctionnaires des ETD, leur part de rétrocession, etc. On peut donc conclure que les désordres au niveau de l'exécutif provincial constituent effectivement un blocage de la décentralisation dans cette province.

II. CONCLUSION

L'analyse qui vient d'être faite à travers ce texte montre que la décentralisation tant voulue et souhaitée par la population de la RDC en général et singulièrement par celle de la province du Kwilu a un long chemin encore à parcourir ; étant donné le nombre d'obstacles qu'elle devrait encore franchir. L'atterrissage dépendra de plusieurs facteurs dont les clés se trouveraient tant au niveau de la province que de Kinshasa. Au niveau de la province, les gouverneurs doivent cesser de disputer pour chercher leurs intérêts individuels. Ils doivent avoir comme préoccupations la recherche de l'intérêt général et l'achèvement de la mise en place de la décentralisation dans leur province. Il revient aussi aux députés provinciaux de ne pas confondre la province à la mangeoire. Au niveau de Kinshasa, les autorités politiques, les « fondés de pouvoir » de la province doivent accepter ce qui est écrit dans la constitution et l'appliquer. L'idée d'inscrire la décentralisation dans la constitution ne vient pas des provinces moins encore de celle du Kwilu, point ne sert alors d'empêcher la mise en place du projet qu'on a soutenu et pour lequel on a investi assez de moyens financiers. Les mêmes autorités de Kinshasa devraient respecter la constitution en ce qui concerne la séparation des pouvoirs et l'autonomie des provinces.

La communauté internationale qui est la marraine de cette décentralisation a sa part de responsabilité dans le blocage actuel de la décentralisation. Il leur revient de demander aux autorités politiques de Kinshasa de respecter la constitution en mettant en place toutes les institutions qui ont un rapport avec la décentralisation. Pour éviter que Kinshasa ne puisse prétexter sur l'insuffisance des moyens financiers, elle devra continuer à financer le processus jusqu'à l'organisation des élections locales. Au moment où nous bouclons cette étude, le valse des motions contre les gouverneurs dans d'autres provinces déferle la chronique ; mais la province du Kwilu est jusque-là épargnée.

³⁹ 7 sur 7. CD du 27 août 2017, Online, le 12 octobre 2017.