

Contrôle Parlementaire Et La Gestion Des Finances Publiques De La Province Du Kasai Central (RDC) De 2015 A 2018

Kamina Thaddee Ben

Doctorant en SPA de l'école Doctorale, de l'Université de Lubumbashi

Résumé

La présente étude de contrôle parlementaire de l'Assemblée provinciale sur la gestion des finances publiques de la Province du Kasai central s'inscrit dans le cadre de la décentralisation comme un des principaux piliers de la gouvernance locale et cette décentralisation est instituée par la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et la loi n°08/012 du 31 juillet 2008. La Province est une composante politique et administrative de la République démocratique du Congo. Les Provinces jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. L'Assemblée provinciale doit exercer le contrôle sur la gestion des finances publiques du Gouvernement provincial mais ce contrôle n'était pas exercé suite à l'immixtion du pouvoir central dans le fonctionnement des institutions politiques provinciales du Kasai central.

Mots clés : contrôle parlementaire, gestion et finances publiques

INTRODUCTION

Les Etats modernes sont soumis à des référentiels plus rigoureux en matière de leurs gestions aucun laxisme n'est toléré, sans qu'il engage une procédure de responsabilité qui peut s'avérer fatale pour les décideurs politiques.¹

Le renouveau constitutionnel des Etats Africains, consécutifs à la tenue des conférences nationales souveraines dans les années 1990, s'est accompagné de la reconnaissance de la fonction de contrôle parlementaire. L'une des manifestations éclatantes de ce renouveau parlementaire demeure le recours prépondérant aux questions orales au Gouvernement. Celles-ci enregistrent un franc succès notamment en République du Bénin, en République du Congo et République Démocratique du Congo. On peut noter encore les auteurs, soutenir sans risque de fourvoyer, qu'on assiste, dans ces Etats, au regain du contrôle parlementaire via les séances des questions orales au Gouvernement.²

La fonction de contrôler l'action du Gouvernement est une des fonctions essentielles d'une institution parlementaire. L'institution Assemblée provinciale exerce le contrôle par des moyens variés : tantôt celle-ci s'informe sur l'action du Gouvernement, tantôt elle oriente et lui donne des autorisations d'agir, tantôt

¹ PUNGA KUMAKINGA, P, « Pallier les limites du contrôle parlementaire en RDC par l'évaluation des politiques publiques », in, *annal de la faculté de Droit/UNIKIN*, 2016, p.01

² ADOUKI, E, et MOUSSOUNDA MOUTOUNOU, « A quoi servent les questions orales au Gouvernement ? », in *annal de l'Université Marien Ngouabi*, vol 19, n°01 (2019) en ligne sur www.annalesumng.org, consulté le 15 aout 2020

elle tient entre ses mains l'existence même du Gouvernement.³

Dans le cadre de contrôle en cours d'exécution du budget, l'Assemblée provinciale assure le suivi périodique de l'évolution des recettes et des dépenses. A cet effet, la commission économique et financière recueille trimestriellement les documents et les renseignements relatifs à l'exécution budgétaire en vue de permettre un contrôle efficace de l'exécution du budget. Elle élabore un calendrier trimestriel de contrôle de l'exécution budgétaire qu'elle soumet pour approbation à l'Assemblée plénière.⁴ Le contrôle parlementaire est un contrôle politique, le parlement veille, au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution de la loi des finances. Les informations qu'il demande ou les investigations sur pièce ou sur place qu'il entend conduire, ne peuvent lui être refusées. Il procède à l'audition des Ministres et des responsables des programmes. Le contrôle parlementaire à posteriori de l'exécution des lois des finances du pouvoir central s'exerce lors de l'examen et du vote du projet de la loi portant reddition des comptes. A cette occasion, le parlement prononce, s'il échet la décharge des ordonnateurs.⁵

Depuis quelques années, la République Démocratique du Congo s'est engagée dans la dynamique de la modernité en initiant des réformes courageuses dans les principaux secteurs de la gouvernance, en ce compris le secteur de la gouvernance des finances publiques. En effet, ce secteur passe pour la cheville ouvrière dans l'appréciation du processus de développement d'un Etat. Car, si la gestion des finances publiques est peu orthodoxe dans un Etat, il sera illusoire que cet Etat prétende impulser le développement intégral dont sa population a besoin.

L'orthodoxie dans la gestion financière n'advient que si les mécanismes de contrôle prévus dans sa législation sont utilement et rigoureusement déclenchés par les institutions et les services qui en ont reçu mission. Dans une démocratie, la première institution de contrôle politique est le parlement qui est, de ce point de vue, considéré à juste titre comme le creuset de la démocratie. Le contrôle qu'il assure est voulu et souhaiter par le peuple à travers l'action de ses représentants. C'est un contrôle démocratique du souverain qui veut que ses ressources soient gérées sagement, de manière orthodoxe pour assurer son bien-être. Il serait donc un non-sens que les mandataires du peuple puissent s'ériger en obstacle à la promotion du contrôle parlementaire.⁶ En effet, le contrôle parlementaire, notamment le contrôle parlementaire des finances publiques, « représente un volet important de la gestion moderne de tout Etat, en ce qu'il constitue l'un des dispositifs institutionnels permettant de garantir la gouvernance et la mise en œuvre de la redevabilité.⁷

Le contrôle de l'exécution du budget a toujours été ressenti comme une nécessité primordiale afin d'assurer, d'une part, le respect de la légalité budgétaire c'est-à-dire la conformité de l'exécution administrative et comptable aux règles de droit, d'autre part, celui de l'autorisation budgétaire donnée par le parlement.⁸ Ce contrôle revêt un caractère important puis que les deniers publiques forment une partie importante et essentielle de la chose publique.⁹

³ CHEICKNA TOURE, *Le système de contrôle des finances publiques au Mali*, Bamako, 2008, p 21, disponible sur <http://afrilex.u.bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/04dos8.pdf> consulté le 12 Septembre 2023

⁴ Article 201 du règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Kasaï central

⁵ Article 127 de la loi n°11/011 du 13 Juillet 2011 relative aux finances publiques

⁶ PUNGA KUMAKINGA, P, op.cit., p.1-2

⁷ KAMASAMBA OLOM, J.B, *Pratiques du contrôle parlementaire des finances publiques à l'Assemblée nationale de la RDC*, 1960-2016. Regard d'un pratique, Kinshasa, Edition Médiaspaul, 2017, p.14

⁸ BAKANDEJA WA MPUNGU, G, *Les finances publiques. Pour une meilleure gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo*, Bruxelles, Edition Larcier, 2006, p.244

⁹ CHEICKNA TOURE, *Le système de contrôle des finances publiques au Mali*, Bamako, 2008, p.21. Disponible sur <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/04dos8toure.pdf>, consulté le 09 septembre 2020

L'Assemblée provinciale du Kasai central issue de démembrement n'avait pas utilisé de ses prérogatives constitutionnelles sur la gestion financière du Gouvernement provincial. Or le Gouvernement Central continuait d'envoyer la rétrocession et les fonds d'investissement d'une part et les recettes provinciales mobilisées par la Direction générale des recettes du Kasai Central d'autre part constitue les moyens financiers que le Gouvernement provincial gère et qui devrait subir le contrôle de l'Assemblée provinciale mais ce qui n'était pas le cas pour cette institution parlementaire du Kasai Central. Le contrôle en cours d'exécution et le contrôle à posteriori pour évaluer les niveaux de perception des recettes mobilisées et des dépenses effectuées qui devrait être exercé par les députés provinciaux de la Province du Kasai central n'ont pas été effectués.

L'Objet d'étude qui suscite cette recherche consiste à analyser la cause qui avait empêché l'Assemblée provinciale d'exercer le contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques de la Province du Kasai central.

L'hostature de cette étude comprend quatre points outre l'introduction et la conclusion

- Le premier point est centré sur la procédure de présentation du budget provincial du Kasai central par le Gouverneur à l'Assemblée provinciale
- Le deuxième point est axé sur le contrôle d'exécution du budget provincial du Kasai central exercé par l'Assemblée provinciale ;
- Le troisième point est porté sur l'Edit portant reddition des comptes comme outil de contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques de la Province du Kasai central,
- Le quatrième point est porté sur l'immixtion du pouvoir central dans le fonctionnement des institutions politiques provinciales pour rendre inopérant le contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques du Kasai central.

I. La procédure de présentation du budget provincial par le Gouverneur à l'Assemblée provinciale

L'article 182 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, dispose : la session budgétaire pour les Assemblées provinciales, court du 30 septembre au 30 décembre. Elles disposent d'un délai de 20 jours pour se prononcer sur le projet d'édit budgétaire présenté par le Gouvernement provincial. Le projet d'édits budgétaires de l'année, y compris les états et documents prévus aux articles 176 et 178 de la présente loi sur les finances publiques, est déposé par le Gouvernement provincial sur le Bureau de l'Assemblée provinciale au plus tard le 25 novembre, pour être voté et promulgué au plus tard le 15 décembre.

L'article 188 de la même loi dispose : si l'Assemblée provinciale n'adopte pas le projet d'édit budgétaire de l'année déposé dans les conditions prévues à l'article 182 ci – dessus avant le 15 décembre, les dispositions dudit projet sont confirmées par l'Arrêté du Gouverneur de province, délibéré en conseil provincial des ministres pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier de l'année de son exécution.

Si dix jours après le vote conjoint du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Gouvernement provincial ne dépose pas le projet d'édit budgétaire sur le bureau de l'Assemblée provinciale, il est réputé démissionnaire. Dans ce cas, le Gouvernement provincial, expédiant les affaires courantes, présente à l'Assemblée provinciale le projet d'édit portant ouverture des crédits provisoires qui doit être voté au plus tard le 30 décembre.

A défaut, il est mis en vigueur par Arrêté du Gouverneur de province, délibéré en conseil des ministres, le 1^{er} janvier de l'année de son exécution. L'édit portant ouverture des crédits provisoires est mis en exécution jusqu'au vote de l'édit budgétaire de l'année.

L'article 233 de la même loi dispose : La présente loi abroge toutes les dispositions antérieures contraires, notamment celles contenues dans la loi financière n°83 – 003 du 23 février 1983, telle que modifiée et complétée par l'Ordonnance – loi n°87 – 004 du 10 janvier 1987.

En outre, la présente loi modifie les dispositions de l'article 16 relatifs au calendrier des sessions ordinaires des Assemblées provinciales et abroge les dispositions des articles 54 alinéa 2 et 3 relatifs à la définition des recettes.

I.1. Présentation du budget effectué par le premier Gouvernement provincial

Conformément aux dispositions légales la session budgétaire pour les Assemblées provinciales cour du 30 septembre au 30 décembre. Mais pour l'Assemblée provinciale du Kasai central installée après démembrement, cette session n'avait pas eu lieu parce que l'Assemblée provinciale était dirigée par le Bureau provisoire qui avait des missions spécifiques à réaliser et n'avait pas le pouvoir de convoquer la session budgétaire pour que le Gouvernement provincial qui n'existait pas à cette période vienne déposer le projet du budget de la Province.

Du côté Gouvernement provincial, il y avait les commissaires spéciaux nommé par ordonnance du Président de la République qui n'avaient pas un compte à rendre à l'Assemblée provincial.

Cette situation était restée jusqu'au mois de mars 2016 que les animateurs des institutions politiques provinciale furent élus et à ce moment la date de la session budgétaire était déjà passée.

Après l'investiture de son Gouvernement provincial par l'Assemblée provinciale, le premier Gouverneur avait préparé et déposé le projet d'Edit portant crédit provisoire qui est le 10% du montant du budget précédant pour permettre au Gouvernement provincial de fonctionner jusqu'à la prochaine session budgétaire. Quelques mois après son installation, le Gouverneur de Province était appelé à Kinshasa sous prétexte que pour des raisons du travail, il était resté là (Kinshasa) jusqu'à l'ouverture de la session budgétaire par l'Assemblée provinciale et pendant cette session une motion de censure a été votée contre lui.

Et dans les conditions pareilles (de vote de motion), c'est le Vice-gouverneur qui avait resté entrain d'expédier les affaires courantes jusqu'à l'élection du nouveau Gouverneur de Province. Pendant cette période il avait aussi déposé le projet d'Edit portant crédit provisoire pour permettre au Gouvernement provincial de fonctionner jusqu'à l'élection du deuxième Gouverneur de Province. Dans ce désordre financier le Gouvernement central continuait d'envoyé la rétrocession et les fonds d'investissement au Gouvernement provincial d'une part et les recettes provinciales mobilisées par la Direction générale des recettes du Kasai central d'autre part constitue les moyens qui pouvaient permettre au Gouvernement provincial de réaliser certains projets de bien-être social, c'est qui n'était pas le cas. Et l'Assemblée provinciale qui devrait contrôler la gestion de ces fonds ne l'avait pas fait.

I.2. Présentation du budget effectué par le deuxième Gouvernement provincial

Le deuxième Gouverneur de Province était investi le jeudi 21 décembre 2017 après la démission du premier (Gouverneur de Province) suite à une motion de censure votée contre lui et son Gouvernement par l'Assemblée provinciale. Après son investiture à quelques jours de la fin de la session budgétaire, il avait suivi aussi les pas de son prédécesseur, en préparant et déposé le projet d'Edit portant crédit provisoire qui devait permettre à son Gouvernement de bien fonctionner jusqu'aux élections de décembre 2018 que la RDC avait organisées. Pendant cette période, il y avait les fonds que le Gouvernement provincial gérait mais l'Assemblée provinciale n'avait pas eu le pouvoir de contrôler la gestion de ces

fonds. Et surtout dans les conditions que le deuxième Gouverneur avait trouvé la Province dans l'insécurité totale créée par les milices Kamuina Nsapu, il avait une seule mission de lutter contre cette insécurité pour permettre la tenue des élections de décembre 2018 que le pouvoir central lui avait confiée.

II. Le contrôle d'exécution du budget de la Province exercé par l'Assemblée provinciale

La commission économique et financière (Ecofin) recueille trimestriellement des documents et renseignements relatifs à l'exécution du budget de l'Etat, afin de permettre un contrôle efficace de celle – ci.

La commission élabore un calendrier trimestriel de contrôle de l'exécution budgétaire soumis à l'approbation de l'Assemblée plénière. Le rapport de contrôle budgétaire effectué par la commission est déposé au Bureau de l'Assemblée qui le soumet à l'Assemblée plénière.¹⁰

C'est seulement après contrôle que la régularité de l'exécution du budget peut être reconnue et que les diverses opérations accomplies par l'exécutif peuvent être tenues pour légitimes. Le parlement est ainsi appelé à intervenir au terme du cycle budgétaire et son pouvoir de contrôle en ce domaine ne soulève, sur les principes, aucune contestation. L'occasion s'offre ainsi aux chambres, non seulement d'être informées sur l'exécution du budget d'origine, mais également de sanctionner le Gouvernement, dans l'hypothèse où cette décision n'aurait pas été conforme à ses décisions antérieures.¹¹

NIANE Ibrahim et al donne deux formes de contrôle qui sont : le premier qui est en cours d'exécution du budget et le deuxième qui opère après l'exécution du budget.¹²

II.1. Le contrôle en cours d'exécution du budget, il s'agit de l'évaluation périodique ou à mi – parcours de l'exécution du budget. Il peut se faire selon le suivi périodique de l'exécution du budget et l'évaluation à mi – parcours des objectifs des projets et programmes du Gouvernement.

II.1.1. Le suivi périodique de l'exécution du budget

Il s'agira pour le parlement, en général à travers sa commission en charge des finances, de faire, à titre préventif, un suivi régulier par exemple du rythme de rentrées des recettes, d'exécution des dépenses et du paiement de la dette extérieure. Il doit veiller à ce que toutes les recettes recouvrées ne soient pas dépensées à un rythme tel que le Gouvernement se retrouve dans l'impossibilité de faire face à ses engagements en fin d'année (salaire surtout), ce qui pourrait induire des tensions sociales ou des difficultés avec les bailleurs de fonds.

Une rentrée insuffisante de ressources budgétaires peut avoir plusieurs origines, par exemple :

- Un mauvais recensement des contribuables, notamment les établissements et sociétés assujettis aux paiements de plusieurs types d'impôts réduit la population fiscale et par conséquent facilite l'évasion fiscale même si, parfois, celle – ci est la conséquence de failles dans les textes qui organisent la fiscalité.
- Une mauvaise organisation des services de recouvrement des impôts et des corps de contrôle peut être la cause d'un faible taux de recouvrement des recettes fiscales escomptées par le budget, du fait de graves risques de corruption et de concussion qu'elle engendre. Certains règlements intérieurs des Assemblées législatives, à l'instar de celle de l'Assemblée Nationale de la RD Congo, imposent à leur

¹⁰ NIANE, I et al, *La consolidation du cadre démocratique en République démocratique du Congo, module de renforcement des capacités à l'attention des institutions parlementaire*, Kinshasa, PUND, 2012, pp.150 – 151.

¹¹ BOMANDEKE BONYEKA, *Le parlement Congolais sous le régime de la loi fondamentale*, Kinshasa, édition PUZ, p.238.

¹² NIANE, I et al, *Op.cit.*, pp.211 – 215.

commission en charge des finances, de recueillir trimestriellement des données documentées relatives à l'exécution du budget et d'en faire rapport à la plénière pour un meilleur suivi.

II.1.2. L'évaluation à mi – parcours des objectifs des projets et programme du Gouvernement

Cette évaluation est différente de l'évaluation finale. Son rôle est de vérifier que les projets et programmes financés par le budget se déroulent bien et que les résultats escomptés ont toutes les chances d'être atteints. Cette évaluation permet de détecter de manière précoce, les dysfonctionnements et les risques nouveaux qui pèsent sur les résultats attendus et portant de proposer les résolutions idoines. Il s'agira d'un rôle d'alerte des parlementaires que, seule leur réelle implication et de façon continue, leur permettra de jouer, le plus souvent en synergie d'action avec les populations concernées et les organisations de la société civile.

II.2. Le contrôle après l'exécution du budget

Ce contrôle vise en principe à vérifier la conformité et la sincérité de l'exécution du budget d'une part et le contrôle de l'efficacité des allocations budgétaires d'autre part.

II.2.1. Le contrôle de conformité et de sincérité de l'exécution du budget

Le contrôle de conformité permet de vérifier que les procédures et les imputations budgétaires ont été respectées dans le cadre de l'exécution du budget. Cette vérification peut être faite par le biais de la cour des comptes qui apporte appui au parlement dans le cadre du contrôle (en RD Congo elle dépend du parlement et assiste les Assemblées provinciales article 178 de la Constitution). Il en de même au Sénégal (art.68 de la Constitution) et en France (art.47 de la Constitution).

Le contrôle de sincérité peut être fait par les parlementaires eux – mêmes, avec le concours des organisations de la société civile. Il peut se traduire alors sous la forme d'un contrôle sur pièces, mais surtout sur place. Il s'agira alors de vérifier l'existence et la valeur des réalisations alléguées par rapport aux dépenses effectuées. Cet exercice requiert parfois l'intervention de spécialistes en évaluation (exemple bâtiment, pont et route). Le contrôle pourra aussi concerner la réalité des recettes recouvrées déclarées car, celles – ci sont parfois minorées par ceux qui sont chargés de les évaluer ou de les collecter.

II.2.2. Le contrôle de l'efficacité des allocations budgétaires

Il s'agit de vérifier si, au – delà du respect de l'orthodoxie en matière d'exécution budgétaire, le budget a atteint les objectifs qu'il s'était assignés, quel a été son impact sur les populations concernées. Nous citerons quelques modalités parmi plusieurs :

- L'audition en commission, des gestionnaires gouvernementaux des projets et programmes ;
- L'audition par les parlementaires, en commission des bénéficiaires des projets et programmes du Gouvernement financés par le budget de l'Etat ;
- L'audition des organisations de la société civile impliquées dans le développement communautaire ;
- L'évaluation conjointe des parlementaires, des partenaires au développement et des organisations de la société civile, de l'efficacité de l'aide publique au développement.

L'évaluation par les populations concernées, à l'initiative des parlementaires et avec l'appui des organisations de la société civile, de l'efficacité du budget et des allocations tirées de l'aide publique au développement (ateliers d'évaluation, questionnaires anonymes). Pour rappel, les contrôles et évaluations précitées est relatifs à la manière dont le budget a été exécuté, peuvent déboucher sur la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire lorsqu'ils font apparaître des indices graves et concordants de mauvaise gestion.

II.3. Le contrôle de l'exécution du budget initié par l'Assemblée provinciale dans le 1^{er} Gouvernement provincial

Il sied de préciser que, le premier Gouvernement provincial avait fonctionné sans budget voté par l'Assemblée provinciale. Or le Gouvernement provincial continuait d'envoyer la rétrocession, les fonds d'investissement et les recettes provinciales mobilisées durant cette période devaient aider le Gouvernement provincial à résoudre certains problèmes de la population tels que répertoriés dans le programme d'action au moment de son investiture. La réalisation de toutes ces actions devait être facilitée par le contrôle parlementaire de l'Assemblée provinciale du Kasaï central sur la gestion ou l'utilisation de ces fonds mais on avait constaté qu'aucune action n'a été réalisée faute de ce contrôle. Le manque de contrôle sur la gestion des fonds du Gouvernement central était dû à sa configuration, l'Assemblée provinciale du Kasaï Central était constituée de trois (3) plateformes politiques qui sont :

1. La majorité présidentielle qui était majoritaire à son sein ;
2. Union des nations qui était une plateforme de l'opposition politique ;
3. Opposition modérée qui était une plateforme des députés provinciaux dissidents de l'opposition politique et un allié de la majorité présidentielle.

A travers la plateforme politique de la Majorité présidentielle l'Assemblée provinciale recevait les différentes instructions pour agir dans un sens ou de ne pas agir dans un autre sens en se conformant au dicton les loups ne se mangent pas entre eux. C'est dans la manière d'agir qu'elle avait eu des instructions de voter une motion de censure contre le premier Gouverneur sans même exercer un contrôle pour situer sa culpabilité, ils avaient exécuté sans tergiverser.

II.4. Le contrôle de l'exécution du budget initié par l'Assemblée provinciale dans le 2^{ème} Gouvernements provincial

La même situation c'était poursuivi dans le fonctionnement du deuxième Gouvernement provincial qui avait succédé le premier Gouvernement en travaillant sans budget de la Province. Le Gouvernement central envoyait la rétrocession et les fonds d'investissement pas pour résoudre les différents problèmes de la population centre Kasaïenne mais de lutter seulement contre l'insécurité qui régnait dans la Province causée par la présence des milices Kamuina Nsapu. Le travail qu'avait le Gouverneur était de prendre contact avec les président des milices selon leurs groupes pour leur remettre l'argent afin qu'ils renoncent à leurs mouvement Kamuina Nsapu pour permettre la tenue des élections. L'Assemblée provinciale n'avait pas contrôlé la gestion de ces fonds.

III. L'Edit portant la reddition des comptes comme outil de contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques de la province du Kasaï central

Conformément à l'article 141 de la loi de finances publiques, l'édit ou la décision portant reddition des comptes, dont l'élaboration est supervisée par le Ministre provincial ou l'échevin ayant les finances dans ses attributions, constate les résultats définitifs d'exécution de l'édit ou de la décision budgétaire de l'année à laquelle il se rapporte.

Il approuve les différences entre les résultats et les prévisions dudit édit ou de la décision budgétaire de l'année, complétées, le cas échéant, par les édits ou décisions rectificatives.

Ainsi, chaque année, l'édit ou la décision portant reddition des comptes arrête le compte général de la province ou de l'entité territoriale décentralisée et règle définitivement le budget de l'exercice précédent.

Il s'agit là d'un exercice de transparence et de loyauté auquel nul ne peut chercher à se soustraire. A ce titre, l'édit ou la décision de reddition des comptes constate le montant des encaissements des recettes et des dépenses payées se rapportant à une même année. Il vote les crédits complémentaires, les dépassements de crédits résultants des cas de force majeure.

Il annule la différence entre le montant des crédits ouverts par le budget et le montant de dépenses payées au 31 décembre augmenté de celui des crédits reportés conformément à la loi de finances publiques, article 166 et 194.

Ledit édit ou décision budgétaire établit le compte de résultats qui comprend :

- Le déficit ou l'excédent résultant de la différence entre les recettes et les dépenses du budget général et des budgets annexes ;
- Les profits et pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie.

Ledit édit ou décision portant reddition des comptes autorise l'inscription des résultats définitifs des opérations au compte consolidé destiné à l'enregistrement des soldes positifs ou négatifs obtenus au cours des différentes gestions budgétaires.

Ce projet d'édit portant reddition des comptes que le Gouverneur de Province amène pour adoption et vote à l'Assemblée provinciale, c'est un moyen de contrôle parlementaire conformément à l'article 212 alinéa 5 de la loi n°11/011 du 13 Juillet 2011 relative aux finances publiques.

Il sied de signaler que, durant cette période sous étude, cet outil de contrôle parlementaire était exercé par les membres de l'Assemblée provinciale (députés provinciaux) pour remplir les formalités ou l'usage de forme, mais sans toutefois présenter les conséquences ou les résultats palpables de son issu.

III.1. La reddition des comptes réalisée par l'Assemblée provinciale dans le 1^{er} Gouvernement provincial

La séance plénière de ce vendredi 17/11/2017 s'ouvre à 11h30', dans la salle des réunions du capitol sous l'égide de l'honorable KAMUITU LUBADI Augustin, Président de l'organe délibérant de la Province du Kasai Central. Sur 24 députés qui composent cet organe, 17 sont présents, 3 malades et 4 absents, le quorum de décision étant atteint, l'Assemblée plénière peut siéger valablement conformément à l'article 65 du Règlement Intérieur. Un seul point figure au projet de l'ordre du jour à savoir présentation du rapport de la Commission de l'Economie et finance sur la reddition des comptes de la Province du Kasai Central, l'année budgétaire 2016. L'ordre du jour soumis à l'approbation de la plénière est adopté à l'unanimité tel quel.

Prenant la parole, l'honorable Président peu avant d'inviter l'honorable Daniel MBAYI BAKATUYILA, Président de la Commission à présenter le rapport, donne les dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires justifiant l'audition de ce rapport. Prenant la parole, honorable président de la Commission reconnaît avoir reçu de la plénière un mandat autorisant sa Commission à mener les enquêtes dont l'issue a débouché sur les conclusions qui lui sont présentées à ce jour.

Au terme de sa présentation, honorable Président ouvre le débat qui arrive aux conclusions suivantes :

1. La mise en place d'une Commission mixte, Assemblée provinciale et Gouvernement provinciaux issus de démembrement en vue d'éclater la dite inhérente aux véhicules et dégager les responsabilités de chacune de ces deux Provinces.
2. La connaissance civilement à la Province du Kasai Central conformément aux articles 28 et 40 de la loi 08/012 du 30 Juillet 2008, la dette de l'ordre de dollars américains trois millions quatre cent mille (3.400.000\$) que Monsieur KANDE avait contractée en vue de la création de la centrale, sans

autorisation préalable de l'Assemblée provinciale auprès de FBN Bank en dépit des déviations que lui – même à opérées.

3. Décisions de la plénière de charger le Bureau à la création, au regard de ce qui précède, d'une commission pouvant contracter la banque concernée en vue d'arrêter l'hémorragie inhérente aux intérêts qui alourdissent la dette.
4. Décision de la plénière de récupérer la centrale solaire concernée au compte de la Province.
5. Décision de la plénière de mettre en place une Commission pouvant procéder à l'audit en vue d'être fixée sur le coût réel des matériaux utilisés pour la construction de la centrale sus – évoquée. Sur place, cette Commission, sous l'initiative du Bureau, est constituée en raison d'un membre par groupe parlementaire comme suite :
 - Honorable TSHIANZENGA KANKUNKU Espérance pour le PPPD ;
 - Honorable DIULU NKASHAMA Arnel pour le PPRD ;
 - Honorable KAPEMBA KASENGA Anastasie pour les Démocrates Libéraux ;
 - Honorable KABASELE NKUFULU Emmanuel pour les Réformistes ;
 - Honorable NTOLO KALONGA Valery pour Union pour la Nation ;
 - Honorable KABEYA MULEMPUMPU Johnny pour les Modérés.

En outre, la plénière a placé cette Commission sous la direction de l'honorable Daniel MBAYI, président de l'ECOFIN. C'est avec la création de cette Commission que l'honorable Président suspend la séance¹³. Le cas palpable est celui évoqué ci-haut, la séance plénière du 17 novembre 2017 qui avait traiter un seul point alors du jour le rapport de la commission économique et finance sur l'Edit portant reddition des comptes de l'exercice 2016. Alors pendant cette exercice, la Province du Kasai central avait fonctionnée sans budget, c'est sur base des quelles références la commission avait travaillé sur cet Edit ? c'est pourquoi nous parlons des formalités d'usages que l'Assemblée faisait seulement.

III.2. La reddition des comptes réalisée par l'Assemblée provinciale dans le deuxième Gouvernement provincial

Pour le deuxième Gouvernement provincial, nous n'avons pas trouvé une archive de la reddition des comptes. Sauf que, tout ce qui se passait à ce niveau étaient des simples formalités d'usage qui ne peuvent pas produire un résultat.

IV. L'immixtion du pouvoir central dans le fonctionnement des institutions politiques provinciales pour rendre inopéraionnel le contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques du Kasai central

Il sied de préciser que, cette immixtion s'effectuait à travers la plateforme de la Majorité présidentielle qui était une plateforme du pouvoir en place dans le pays. Cette plateforme avait pour mission d'avoir ses membres comme animateurs dans toutes les institutions politiques provinciales du pays dans le souci de mettre en œuvre la politique de l'autorité morale qui fut Président de la République. Et comme les institutions politiques nationales étaient dirigées par les membres de la plateforme, cela avait eu comme conséquence toutes les décisions prises au niveau de la plateforme se poursuivaient même dans le fonctionnement des institutions politiques nationales ou provinciales. Comme indicateur de cette immixtion, nous pouvons évoquer l'élection des membres du Bureau permanent de l'Assemblée

¹³ Procès – Verbal n°04/ASS – PROV/S – O/SEPTEMBRE 2017.

provinciale et du Gouverneur et Vice - Gouverneur de Province, tous membres d'une même plateforme, obéissent à une seule autorité morale.

Conformément à l'article 5 de la loi n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation des nouvelles Provinces, les six Provinces qui ont été démembrées sont :

1. La Province de Bandundu en trois Provinces qui sont : Kwilu, Kwango et Maï Ndombe,
2. La Province d'Equateur en quatre Provinces qui sont : Tshuapa, Nord Ubangi, Sud Ubangi et Mongala,
3. La Province du Kasai Occidental en deux Provinces qui sont : Kasai et Kasai Central,
4. La Province du Kasai Oriental en trois Provinces qui sont : Kasai Oriental, Lomami et Sankuru ;
5. La Province du Katanga en quatre Provinces qui sont : Haut – Katanga, Tanganika, Lualaba et Haut – Lomami,
6. La Province Orientale en quatre Provinces qui sont : Tshopo, Ituri, Haut – Uele et Bas – Uele,
7. Article 9 de la loi sus évoquée stipule que, chaque Assemblée provinciale de la nouvelle Province devrait se réunir de plein droit en session extraordinaire le 30 du mois en cours en vue de : l'installation du Bureau provisoire dirigé par le doyen d'âge assisté de deux membres les moins âgés qui avait pour mission de :
 1. La validation des pouvoirs des députés provinciaux ;
 2. L'élaboration et l'adoption du Règlement intérieur ;
 3. L'élection et l'installation du Bureau définitif.

Comme prescrit dans l'article 9 précité à son alinéa 1^{er}, la session extraordinaire fut convoquée pour chaque nouvelle Assemblée provinciale, mais chaque Bureau provisoire installé ne procédait qu'à la validation des pouvoirs, l'élaboration et l'adoption du Règlement intérieur, mais quant à l'organisation des élections du Bureau définitif, le Vice – premier Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions avait suspendu la convocation des plénières par les nouvelles Assemblées provinciales du mois d'août 2015 jusqu'au mois de mars 2016, la session ordinaire fut convoquée et le Bureau provisoire organisa l'élection et l'installation du Bureau définitif après avoir demeuré au pouvoir pendant 8 (huit) mois, soit d'Août 2015 au mars 2016 sans aucune initiation du contrôle parlementaire.

Du côté Gouvernement provincial, sur instruction du vice premier ministre chargé de l'intérieur et sécurité, la commission électorale nationale indépendante saisie la cour constitutionnelle pour permettre au Gouvernement central de prendre des mesures exceptionnelles pour assurer le fonctionnement des Provinces nouvellement créées. C'est pourquoi la cour constitutionnelle prendra l'arrêt n°R.const.0089/2015 rendu le 8 septembre 2015 sur la requête du 29 juillet 2015 de la commission nationale électorale indépendante afin d'autoriser le Président de la République de nommer les commissaires spéciaux (ordonnance n°15/081 du 29 octobre 2015 portant nomination des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du Gouvernement chargés d'administrer les nouvelles Provinces).

Le porte-parole du Gouvernement central expliquait sur la radio Okapi, que l'arrêt de la cour constitutionnelle permet au Gouvernement central de prendre des dispositions transitoires et exceptionnelles en vue de faire régner l'ordre public, la sécurité et assurer la régularité ainsi que la continuité des services publics dans les nouvelles Provinces. Dans le but de matérialiser l'exécution de cet arrêt dans le strict respect de la constitution et des lois de la République, le projet discuté propose la désignation des commissaires spéciaux et commissaires spéciaux adjoints pour administrer les nouvelles provinces à titre transitoire et exceptionnel.¹⁴

Pour les autorités politiques tant nationales que provinciales, l'installation des nouvelles Provinces ne constituait pas une priorité. Car elles considéraient que la mise en place des nouvelles Provinces conduirait à la dissolution des Assemblées provinciales et à la démission des Gouvernements provinciaux dans toutes les Provinces sujettes au démembrement. La menace que présentait cette entreprise était redoutable tant pour le pouvoir central que pour les animateurs des institutions politiques provinciales existantes. Pour le régime en place, le risque de perdre les gouvernorats qu'ils avaient gagnés difficilement était grand eu égard à la gestion peut orthodoxe des nombreux Gouverneurs.¹⁴

La nomination des commissaires spéciaux à la place d'élection du Gouverneur et son Vice – Gouverneur, qui ont travaillé pendant quatre mois avait immobilisé l'Assemblée provinciale de contrôler la gestion du Gouvernement provincial qui n'existait pas. Considérant sa mission, le Bureau provisoire n'assure pas la direction de l'organe délibérant et sa mission ne se limite qu'à l'élection et l'installation du Bureau définitif de l'Assemblée provinciale. Après l'élection du Bureau définitif, le président recevait les instructions de la hiérarchie de la plateforme pour bien travailler dans le respect de la directive de cette dernière (Plateforme). S'il y avait des conflits entre l'Assemblée provinciale et le Gouvernement cela devrait être traité au niveau de la plateforme. La Commission Electorale Nationale Indépendante ne put organiser l'élection du Gouverneur et Vice – Gouverneur de Province issues du démembrement parce qu'elle n'avait pas réussi les instructions du Pouvoir central pour le faire. L'honorable MUNTU WOMA¹⁵ pense que, les initiateurs du découpage des Provinces que la République Démocratique du Congo avait connu croyaient que c'était une petite chose, mais sans connaître que cela nécessite des moyens qui n'étaient pas disponibles, c'est pourquoi le Bureau provisoire était resté pendant huit mois sans l'organisation des élections du Bureau définitif et du côté Gouvernement provincial, la nomination des commissaires spéciaux en violation de la loi à la place du Gouverneur et Vice – Gouverneur de Province. Or pendant cette période le Gouvernement central continuait d'envoyer la rétrocession et les fonds d'investissement d'une part et les recettes provinciales mobilisées par la Direction générale des recettes du Kasaï central d'autre part sont des moyens que le Gouvernement provincial gérait mais l'Assemblée provinciale n'avait pas contrôlée la gestion de ces fonds

Au niveau de l'Assemblée provinciale, après l'élection des membres du bureau définitif et l'élection du Gouverneur et Vice-gouverneur, l'installation du Gouvernement provincial, le président de l'Assemblée provinciale recevait les instructions de la hiérarchie de la plateforme qui était constitué des animateurs des institutions du pouvoir central. Et dans la plupart des cas, pour cette immixtion c'était le Vice-premier Ministre en charge de l'Intérieur et secrétaire général du parti au pouvoir (parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie) qui se chargeait pour qu'ils (président de l'Assemblée et Gouverneur de province) travaillent bien dans le respect de la directive de la plateforme. C'est-à-dire, il intervenait avec double casquette : comme Vice-premier Ministre en charge de l'Intérieur et comme secrétaire général du parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie. Ensuite, après l'élection du Gouverneur de Province par l'Assemblée provinciale, pour entrer en fonction il doit être investi par une ordonnance du Président de la République qui fut lui-même président national du parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie et président de la République. Au moment où son géniteur est l'Assemblée provinciale.

¹⁴ SULUBIKA ASHA, D, « *La nomination des commissaires spéciaux du Gouvernement au regard du principe constitutionnel de la libre administration des Provinces* », in, annale de la faculté de Droit de l'UNIKIN, consulté sur Google le 23 avril 2023.

¹⁵ Mon entretien avec l'honorable MUNTU WOMA du 12 juillet 2022

CONCLUSION

Nous voici arrivé au terme de cette étude qui a portée sur : contrôle parlementaire et la gestion des finances publiques de la Province du Kasai central.

L'objet d'étude qu'avait suscité cette recherche consiste à analyser la cause qu'avait empêché l'Assemblée provinciale d'exercer le contrôle sur la gestion des finances publiques du Kasai central

Outre la partie introductive et la conclusion, cette étude était subdivisée en quatre sections :

- La première section était centrée sur la procédure de présentation du budget provincial du Kasai central par le Gouverneur à l'Assemblée provinciale ;
- La deuxième section était axée sur le contrôle d'exécution du budget provincial du Kasai central exercé par l'Assemblée provinciale ;
- La troisième était portée sur l'Edit portant reddition des comptes comme outil de contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques de la Province du Kasai central ;
- La quatrième section était portée sur l'immixtion du pouvoir central dans le fonctionnement des institutions politiques provinciales.

Après analyses et investigations au terme de cette recherche nous avons trouvé les résultats suivants : c'est l'immixtion du pouvoir central dans le fonctionnement des institutions politiques provinciales est la cause qui avait empêché l'exercice du contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques de la Province du Kasai central.

En guise d'une piste de solution, nous suggérons d'une manière concise des perspectives d'avenir qui permettront à rendre opérationnel le contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques de la Province du Kasai central.

Que les animateurs des institutions politiques nationales qui s'ingèrent dans le fonctionnement des institutions politiques provinciales du Pays en général et celles du Kasai central en particulier cessent cette pratique qui est contre l'esprit de la loi sur l'autonomie des institutions politiques provinciales.

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES LEGAUX

1. La constitution du 18 février 2006 telle que révisée par la loi n°002/011 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution
2. Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces
3. La loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques
4. La loi n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation des nouvelles provinces
5. Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Kasai central

OUVRAGE

6. BAKANDEJA WA MPUNGU, G, *Les finances publiques. Pour une meilleure gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo*, Bruxelles, Edition Larcier, 2006
7. BOMANDEKE MONYEKA, *Le parlement congolais sous le régime de la loi fondamentale*, Kinshasa, Edition PUZ, 1992
8. LELIEVRE GUY, M., *Le contrôle parlementaire en francophonie*, Assemblée parlementaire de la francophonie, XXXI^e session, Bruxelles, le 06 au 09 juillet 2005

9. KAMASAMBA OLOM, J.B. *Pratique du contrôle parlementaire des finances publiques à l'Assemblée nationale de la RDC, 1960-2016*. Regard d'un pratique, Kinshasa, Edition Mediaspaul, 2017

ARTICLE

10. ADOUKI, E et MOUSSOUNDA MOUTOUNOU, « A quoi servent les questions orales au Gouvernement ? », in *annal de l'université Marien Ngouabi*, vol 19 n°01 (2019)
11. PUNGA KUMAKINGA, P, « Pallier les limites du contrôle parlementaire en RDC par l'évaluation des politiques publiques », in, *annal de la faculté de Droit/UNIKIN*, 2016

INTERNET

12. CHEICKNA TOURE, *Le système de contrôle des finances publiques au Mali*, Bamako, 2008. Disponible sur <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/polf/04dos8toure.pdf>
13. SULUBIKA ASHA, D., « *La nomination des commissaires spéciaux du Gouvernement au regard du principe constitutionnel de la libre administration des Provinces* », in, *annale de la faculté de Droit de l'UNIKIN*, consulté sur Google le 23 avril 2023.

AUTRES DOCUMENTS

14. NIANE, I. et al, *La consolidation du cadre démocratique en République démocratique du Congo, module de renforcement des capacités à l'attention des institutions parlementaire*, Kinshasa, PUND, 2012
15. Procès-verbaux de l'Assemblée provinciale du Kasai central