

## Les avatars du contrôle parlementaire en République Démocratique du Congo

### [ Political vicissitudes of the parliament's right of controlling the government in the Democratic Republic of the Congo ]

*Moise Bomana Mavungu*

Doctorant en sciences politiques, Chef de travaux à l'Université de Lubumbashi, RD Congo

---

Copyright © 2022 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the **Creative Commons Attribution License**, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

**ABSTRACT:** In principle, the parliament's control over the executive power is grounded on a simple idea. Having received a mandate from the people, the legislative chambers should have the possibility to check how the State manages public affairs. This will help the State continue going on the right way, which most corresponds to the desires of the national community. However, in the Democratic Republic of the Congo, political actors who take part in this process (control) have totally distorted or denatured it for unveiled reasons. We consider this distortion or denaturation of the parliament members' role as political « vicissitudes ». This article is meant to display the various ways in which the parliament's role is denatured in the Democratic Republic of the Congo. It has the merit to reveal to the large public the new and hidden side of the members of parliament mission as they control the government's actions. Instead of ensuring transparency and efficiency in the State management, this parliamentary prerogative is surprisingly turned into a mean means for getting more wealth and hold on power.

**KEYWORDS:** Controlling government action, political responsibility, ineffective government action, budget control, accumulation of wealth.

**RESUME:** Dans son principe, le contrôle parlementaire exercé sur le pouvoir exécutif procède d'une idée simple: mandataires du peuple, les Chambres législatives doivent être à même de surveiller la conduite des affaires de l'Etat en vue de la maintenir dans la ligne qui correspond le mieux aux aspirations de la collectivité nationale. Cependant, dans la pratique politique congolaise, les acteurs politiques impliqués dans ce processus de contrôle, ont, pour des raisons inavouées, délibérément dénaturé et dévoyé celui-ci. C'est ce dévoiement ou cette dénaturation du processus de contrôle parlementaire que nous qualifions, dans cette réflexion, d'« avatars ». Cet article s'efforce de présenter les différentes manifestations de la dénaturation du contrôle parlementaire en République démocratique du Congo. Il a le mérite de révéler, au grand public, le nouveau visage, mieux la face cachée de la mission parlementaire du contrôle de l'action gouvernementale. Ce contrôle, plutôt que de permettre la transparence et l'efficacité dans la gestion étatique, elle a étrangement servi de moyen d'accumulation éhontée des ressources et de conservation de pouvoir.

**MOTS-CLEFS:** Contrôle de l'action gouvernementale, responsabilité politique, inefficacité de l'action gouvernementale, contrôle budgétaire, accumulation des ressources.

## 1 INTRODUCTION

Saint-Just<sup>1</sup> affirmait en 1793 que « le peuple n'a qu'un ennemi dangereux, c'est le gouvernement ». Cette assertion résonnante révèle que le pouvoir exécutif est potentiellement porté à menacer les droits et les libertés du peuple et par-delà, souvent tenté de déboucher sur une dérive si seulement il n'est pas encadré et contrôlé.

Partant de cette réalité, les Etats modernes se veulent, comme le soutient F. Laloupo<sup>2</sup>, des Etats sous haute surveillance. Ils organisent leurs principales institutions de sorte que les unes surveillent et contrôlent les autres comme le suggère la théorie de la séparation des pouvoirs.

John Stuart Mill<sup>3</sup> posait déjà en 1861 les fondements du contrôle parlementaire, en écrivant ce qui suit: « au lieu de gouverner, fonction pour laquelle elle est radicalement inappropriée, une Assemblée représentative doit avoir pour rôle de surveiller le gouvernement et d'exercer un droit de regard sur lui; de projeter sur ces actes la lumière de la publicité; de le forcer à expliquer et à justifier ceux de ses actes qui sont considérés comme prêtant à critique; de censurer ces actes s'ils sont jugés condamnables, et si les hommes qui composent le gouvernement abusent de la confiance publique ou s'acquittent de leurs fonctions d'une manière incompatible avec les vues réfléchies de la Nation, de les relever de leur poste et de désigner leurs successeurs soit directement, soit indirectement. Voilà assurément des pouvoirs assez amples et une sécurité suffisante pour la liberté de la Nation ».

Le contrôle exercé sur le gouvernement et l'administration par les Représentants du peuple, constitue une exigence fondamentale dans tous les régimes attachés à l'idéal démocratique. Car le véritable objet de ce contrôle consiste à faire respecter les droits et libertés individuels et collectifs des citoyens.

Dans son principe, le contrôle exercé sur le pouvoir exécutif par les Assemblées représentatives procède d'une idée simple: mandataires du peuple, les Chambres législatives doivent être à même de surveiller la conduite des affaires de l'Etat, pour la maintenir dans la ligne qui correspond le mieux aux aspirations de la collectivité nationale.

Dans son application, ce principe se révèle extrêmement complexe; il pose tout le problème des rapports entre les pouvoirs publics. Car l'idée de contrôle va, pour les Assemblées représentatives, au-delà de leur participation technique à l'établissement des règles, de droit. Elle suppose la faculté de critiquer, dans son ensemble l'action politique et administrative de l'Exécutif, le cas échéant, de l'orienter voire de l'interrompre lorsqu'elle ne correspond plus aux vœux de la Nation.

Cependant, dans la pratique politique congolaise, les acteurs politiques impliqués dans ce processus de contrôle, ont, pour des raisons évidentes, délibérément dénaturé et dévoyé celui-ci. C'est ce dévoiement ou cette dénaturation du processus de contrôle parlementaire que nous qualifions d'« avatars ». Dans les lignes qui suivent, nous allons tenter de présenter les différentes manifestations de la dénaturation du contrôle parlementaire durant les deux législatures sous étude. Il s'agira concrètement d'analyser l'inefficacité du contrôle parlementaire comme moyen de conservation du pouvoir politique et d'accumulation des ressources financières

## 2 CONTROLE PARLEMENTAIRE COMME MOYEN DE CONSERVATION DE POUVOIR POLITIQUE

Le champ politique est à la fois une arène de forces et de luttes visant à transformer le rapport de forces que confère sa structure à un moment donné. Ce champ est défini comme le lieu où s'engendrent dans la concurrence, les acteurs politiques qui s'y trouvent engagés, des commentaires, des concepts, des événements lesquels, les citoyens ordinaires réduits au statut de consommateurs doivent choisir, avec les chances de malentendu d'autant plus grandes qu'ils sont plus éloignés du lieu de production<sup>4</sup>. Dans tous les champs, particulièrement dans le champ politique, l'enjeu des luttes, c'est le monopole de l'autorité spécifique. C'est-à-dire le contrôle du pouvoir. Les acteurs se battent pour s'approprier, conserver ou améliorer leur position dans le champ en mettant en évidence les capitaux pertinents<sup>5</sup>. La notion de pouvoir se trouve ainsi au cœur du jeu des acteurs pour leur survie.

---

<sup>1</sup> Cité par Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, XVème éd. Montchrestien, 1990, p.495.

<sup>2</sup> Cité par Stéphane Bolle, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*. Thèse de doctorat en Droit public, Université de Montpellier 1, 1997, p. 567, inédit.

<sup>3</sup> S.M. John, cité par Bomandeka Bonyeka, *Le Parlement congolais sous le régime de la loi fondamentale*, Kinshasa, PUZ, 1992, pp.270-271.

<sup>4</sup> P. Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, PUL, Lyon, 2000, pp.14-15.

<sup>5</sup> M. Crozieret Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, p.35.

En effet, l'Assemblée nationale en tant que champ politique n'a pas échappé pas à cette réalité, elle est restée un espace de conquête du pouvoir politique, mettant aux prises des intérêts divergents des acteurs en présence en l'occurrence la « majorité présidentielle »<sup>6</sup> qui, étant au pouvoir, cherchait par tous les moyens à s'y maintenir. Et l'« opposition »<sup>7</sup> qui cherchait à y accéder. Le contrôle parlementaire devenait un moyen que les acteurs politiques, principalement ceux de l'opposition, avaient utilisé pour la conservation du pouvoir politique. Ainsi, au lieu d'être un outil au service de la bonne gouvernance, le contrôle parlementaire s'est transformé en une arène des confrontations et des contradictions entre la majorité qui cherchait à conserver le pouvoir et l'opposition qui voulait y accéder. Le gouvernement étant le produit de la majorité, celle-ci lui a accordé un soutien quasi mécanique lequel a créé un déséquilibre fonctionnel entre le parlement et le gouvernement.

Cette logique fusionnelle entre la majorité parlementaire et le gouvernement a entraîné l'inefficacité du contrôle parlementaire à cause de leur grande complicité, surtout que l'ancien président de l'Assemblée nationale, le député AUBIN Minaku, était en même temps le chef de file de la majorité présidentielle (secrétaire général). Ainsi, relève C. Djerko<sup>8</sup>, « le législatif a, à dessein, abdiqué ses prérogatives, laissant ainsi la latitude ou même aidant l'exécutif à s'affirmer comme le pouvoir fort, voire le pouvoir dominateur. Par des mécanismes d'empêchement du dialogue pluraliste et constructif en son sein, le législatif s'est confiné et s'est transformé en une tribune d'obéissance mécanique au profit de l'exécutif ».

A titre purement illustratif, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) qui, pour les différentes opérations électorales, bénéficie des sommes colossales provenant du budget de l'Etat, gère ces bagatelles sommes de manière totalement opaque sans contrôle ni du parlement ni de la Cour des comptes encore moins de l'inspection générale des finances. Et même lorsque la CENI elle-même déposait, à la clôture des opérations, son rapport financier auprès de la présidence de la République, des bureaux de l'Assemblée nationale, du Sénat et du premier ministre, ces différentes institutions en général, et les deux bureaux des chambres parlementaires particulièrement, s'arrangeaient pour ne jamais l'examiner.

Ça a notamment été le cas en 2007 et en 2011 où les bureaux des chambres ont refusé d'examiner les rapports de la CENI malgré la demande insistante de l'opposition et de la société civile. Ce refus de contrôler sérieusement la CENI cachait à peine la stratégie de conservation de pouvoir de la majorité présidentielle. En effet, les fonds alloués à la CENI pour l'organisation des opérations électorales étaient considérés par les tenants des positions du pouvoir comme un butin dont les membres de la CENI, recrutés parmi les plus fidèles à l'autorité morale, pouvaient se servir à leur guise, pourvu seulement qu'ils réalisent la mission leur confiée, celle de pérenniser l'ordre politique établi. Les entretiens que nous avons réalisés au niveau de la Cour des comptes ont révélé qu'il était officieusement interdit à la Cour de faire mention, dans ces rapports annuels en tant qu'instance de contrôle des institutions qui bénéficient du concours financier de l'Etat, de la situation de la CENI. C'est pourquoi, dans tous les rapports de la Cour des comptes de la période sous examen, nulle part, on ose évoquer la situation d'exécution du budget de la CENI.

Comme on le voit, le jeu d'acteurs transforme l'univers politique en un monde spécifique coupé des réalités sociales et des gouvernés, au point que, les gouvernants ont tendance à s'approprier le pouvoir et à priver les gouvernés de tout pouvoir et de tout moyen de contrôle régulier. Ce dévoiement de la théorie de séparation des pouvoirs quittant la relation parlement-gouvernement à la relation majorité-opposition, pose tout le problème de l'efficacité du contrôle parlementaire. C'est pourquoi, D. Beethame<sup>9</sup> souligne avec raison que: « la question de l'efficacité du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale ne peut être examinée de façon significative que si l'on pose celle du pouvoir ». De la même manière, Michel Crozier<sup>10</sup> renchérit que le pouvoir constitue l'enjeu principal des stratégies des acteurs dans le champ politique de contrôle de l'action gouvernementale et ce, pour leur survie politique. Dans la même optique, David Beethame<sup>11</sup> revient à la charge et note que ce domaine du travail parlementaire, peut-être plus que tout autre, met en jeu des considérations de pouvoir.

<sup>6</sup> La majorité est ici entendue comme l'ensemble des formations dont le total des forces est supérieur à celui des opposants, O. Nay et al, *Lexique de science politique, vie et institutions politiques*, 2<sup>e</sup> éd. Dalloz, Paris, 2011, p. 317.

<sup>7</sup> L'opposition doit être comprise comme l'ensemble des formations politiques qui ne se reconnaissent pas dans les titulaires du pouvoir ni ne soutiennent les politiques qu'ils mènent. O. Nay et al, *Op.cit.*, p.381.

<sup>8</sup> C. Djerko

<sup>9</sup> D. Beethame, *Parlement et démocratie au vingt-et unième siècle*, Genève, UIP, 2006, p.123.

<sup>10</sup> M. Crozier, *Op.cit.*, p.5.

<sup>11</sup> D. Beethame, *op.cit.* p.124.

Catherine Roux<sup>12</sup> a vu dans cet enjeu qui est le pouvoir, les causes profondes de l'inefficacité du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale dans les démocraties. Durant les législatures sous étude, les rivalités entre majorité et opposition conduisaient le plus souvent à des situations de blocage et obstruction des initiatives de contrôle émanant de l'opposition. Les enjeux du pouvoir l'emportaient sur la finalité du contrôle de l'action gouvernementale. Mais ces rivalités n'opposaient pas toujours l'opposition et la majorité, elles mettaient parfois aux prises les ténors de la majorité entre eux.

### 3 CONTROLE PARLEMENTAIRE COMME INSTRUMENT DE LUTTE DE POSITIONNEMENT POLITIQUE ENTRE LES TENORS DE LA MAJORITE

La compétition politique est une succession d'affrontements dans lesquels les acteurs adoptent des stratégies pour accroître leur pouvoir ou crédit politique. Erving Goffman<sup>13</sup> note que, selon les circonstances, les acteurs choisissent d'être conformistes ou créatifs, ils sont donc des stratèges qui gèrent leurs identités. Leurs actions sont liées aux enjeux jugés essentiels; aux tactiques et combinaisons auxquelles se livrent des acteurs tels que les parlementaires.<sup>14</sup>

En effet, la majorité comme l'opposition ne sont pas des réalités ou structures homogènes où tous les membres partagent forcément la même vision et les mêmes intérêts, au sein de la majorité par exemple, chacun est en concurrence et se trouve régulièrement marqué par des adversités internes.

Ce jeu des pouvoirs au sein de la majorité doit être pris en compte, dans l'analyse du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République Démocratique du Congo. Car l'activité de contrôle parlementaire semble avoir été affectée par les rivalités internes de la majorité présidentielle.

En principe, note DULONG<sup>15</sup>, un parlementaire de la majorité doit se montrer solidaire des autres membres de la majorité. C'est avant tout pour ne pas prêter le flanc à la critique des députés ou parlementaires de l'opposition.

Mais dans la pratique, les parlementaires de la majorité recouraient parfois à des voies détournées notamment ce que nous appelons « la sous-traitance » c'est-à-dire l'instrumentalisation de l'opposition pour activer certains mécanismes de contrôle du Gouvernement, afin d'éviter d'être qualifié d'indiscipliné ou d'un franc-tireur, comme le dénonçait le Premier ministre MATATA dans un communiqué de la Primature sur la pratique du contrôle parlementaire, en soulignant qu'« il est bien établi que, plus d'une fois, des questions orales, interpellations et motions adressées à certains membres du Gouvernement et au Premier ministre par quelques parlementaires de l'opposition proviennent en réalité des membres de la majorité, et des preuves irréfutables existent ». Après, l'interpellation du Premier Ministre MATATA à l'Assemblée nationale à la suite de la question orale du Député Crispin MBINDULE, relative à l'évaluation du programme gouvernemental entre 2012-2016, un bilan qu'il jugea négatif après les réponses du Premier Ministre et décida d'initier une motion de censure contre le Gouvernement.

Il a été rapporté que l'initiative de contrôle du député Mbindule contre le premier ministre était instrumentalisée par le président de l'Assemblée nationale, Aubin Minaku. En effet, le premier ministre Matata Ponyo et le président de l'Assemblée nationale Minaku se livraient une bataille sans merci à distance pour la succession (Dauphin) de l'ancien Président de la République, Joseph Kabila dont le deuxième dernier mandat était arrivé à terme. Les deux protagonistes étant membres du parti du président Joseph Kabila, ils ont multiplié, chacun dans son coin, des stratégies pour lui succéder. Parmi les moyens mobilisés par les deux protagonistes figurait notamment l'arme de contrôle parlementaire.

Il l'a utilisé par des personnes interposées, généralement des députés de l'opposition, pour critiquer l'action gouvernementale, révéler les cas de mauvaise gestion des affaires publiques par le gouvernement et ainsi discréditer le premier ministre. Le Président de l'Assemblée accusait le premier ministre Matata de s'approprier indument toutes les réalisations du gouvernement au détriment du Président de la République Joseph KABILA et de la majorité présidentielle. Minaku voyait dans l'attitude du Premier Ministre MATATA, une stratégie bien conçue en vue de se positionner comme un vrai successeur (dauphin) du Président de la République qui était déjà fin mandat.

---

<sup>12</sup> R. Catherine, *La culture générale, l'histoire, les courants de pensée et les enjeux contemporains*, Paris, Hatier, 1998, p.92.

<sup>13</sup> E. Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne*, cité par Yeni Nkumu, Op.cit., p.53.

<sup>14</sup> Y. Meny et Y. Surel, *L'analyse des politiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p.129.

<sup>15</sup> D. Dulong, *La construction du champ politique*, Rennes, PUR, 2010, p.12.

Informé de cette situation, le Premier Ministre dénonça la manipulation des députés par Aubin Minaku pour le déstabiliser et répliqua en instrumentalisant, à son tour, les mêmes députés de l'opposition à initier une pétition contre le président Minaku, ce qui fut fait.

Cette réalité révèle une autre facette du contrôle parlementaire qui est celle de la lutte de positionnement entre les ténors de la majorité au sein de leur plate-forme politique (intra-parti).

Dans la même logique, nous pouvons évoquer la manipulation de la motion de censure du Député Jean Lucien BUSSA du MLC, contre le Gouvernement MUZITU par les ténors de la majorité, et particulièrement par Monsieur Evariste BOSHAB, alors président de l'Assemblée nationale et secrétaire Général du PPRD. A la veille de la deuxième législature, les acteurs politiques multipliaient des stratégies afin de bien se positionner pour cette prochaine législature. Dans cette perspective, les ténors de la majorité avec à leur tête, Evariste Boshab, cherchaient des voies et moyens pour revoir l'accord liant aux alliés, lequel confiait la primature au Parti lumumbiste (PALU). Espérant occuper la primature, si après révision, elle revenait au PPRD qu'il dirigeait, Evariste Boshab instrumentalisa la motion du député Lucien Bussa pour mener une campagne quasi diffamatoire contre le premier ministre allant jusqu'à diffuser sur les antennes de CCTV, une chaîne de télévision émettant depuis Kinshasa et proche de l'opposition, les images des immobiliers que le premier ministre aurait acquis illicitement avec les fonds de l'Etat.

Cette situation a permis au PPRD de revisiter l'accord de coalition et ainsi de reprendre la primature autrefois confiée au PALU.

Ces illustrations démontrent que le contrôle parlementaire a parfois été utilisé comme moyen de positionnement politique au sein de la majorité. Les acteurs politiques s'en servaient comme stratégies pour atteindre leurs objectifs individuels, c'est-à-dire accroître leurs propres pouvoirs dans le champ politique de contrôle, bien que la finalité reste la conquête ou la conservation du pouvoir au niveau des clivages, c'est-à-dire des principales forces constituées qui sont la majorité et l'opposition.

La logique alimentaire au centre du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, particulièrement de la politique budgétaire transforme ce contrôle en un champ politique d'accumulation des ressources sociales, économiques et financières dans la mesure où celle-ci traduit la vision générale du Gouvernement et les ambitions réelles de l'Etat.

#### 4 CONTROLE BUDGETAIRE COMME MOYEN D'ACCUMULATION DES RESSOURCES ECONOMICO-FINANCIERES

Les questions ayant trait au budget sont d'une grande sensibilité politique dans la gestion des affaires de l'Etat car la gestion des ressources suscite beaucoup d'intérêts et d'enjeux. Historiquement, la fonction première des Assemblées parlementaires c'est celle de contrôle budgétaire. C'est d'abord pour cela qu'elles ont été créées. C'est en effet, en Grande-Bretagne au XIII<sup>e</sup> siècle que le *magnum concilium* fut institué en vue de contrôler les dépenses royales.

Le Parlement est né, puis s'est affirmé, comme le représentant des citoyens contribuables face à des exécutifs dépensiers. Ainsi, le consentement à l'impôt et son corolaire, l'autorisation des dépenses relèvent des pouvoirs du parlement représentant du peuple, appelé à agir en son nom et pour son compte.

Cette recherche de la meilleure adéquation entre les ressources et les charges publiques constitue le fondement originel du contrôle parlementaire.

En effet, le contrôle budgétaire offre un levier d'actions aux parlementaires pour contribuer à l'optimisation de l'utilisation des crédits budgétaires consentis en lois des finances. Il permet de perfectionner et d'améliorer la gouvernance publique, souvent jugée contreproductive, en introduisant en son sein, des pans de rationalité managériale et aide l'Etat à éviter de nombreux gaspillages et de réaliser des économies substantielles.<sup>16</sup>

Dans cette optique, Maurice Duverger<sup>17</sup> a raison d'affirmer que, « l'objectif du contrôle parlementaire est de promouvoir l'efficacité et l'efficacé dans la gestion des affaires publiques, de limiter le gaspillage des ressources publiques, de réunir des éléments objectifs pour toute sanction éventuelle, de produire un impact sur le développement économique et humain et, par ricochet, de contribuer au bien-être de la population ». Autrement dit, en tant qu'instance représentant le peuple, le Parlement

<sup>16</sup> A. Amar et L. Berther, « Le nouveau management public : avantages et limites », in *Cetel* n°48, février 1997, p.7.

<sup>17</sup> M. Duverger, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, PUF, Col.Thémis, 1980, p. 243

est appelé à veiller que l'application des politiques publiques reflète les besoins de celui-ci et y réponde. Il est appelé à faire en sorte que les politiques

Cependant, le primat de l'intérêt particulier, partisan surtout, sur l'intérêt général a considérablement éloigné l'Assemblée nationale de cette noble mission. Les acteurs politiques se sont illustrés dans la course effrénée du profit individuel contre l'intérêt général. Ils ont eu une forte emprise sur l'économie congolaise en s'y taillant des fiefs, et en se disputant, pour leurs propres comptes le soutien financier et politique du système de pouvoir du marché. Ainsi, la participation au pouvoir (...) donne aux acteurs politiques une emprise sur l'économie et la finance, puisque la position d'un acteur par rapport à l'appareil étatique détermine le statut social et la forme de la relation à l'économie et à la puissance matérielle<sup>18</sup>. Cela veut dire que ces positions constituent des voies d'accès au prestige et aux canaux d'enrichissement personnels.

C'est ainsi que, la non-conformité de l'exécution budgétaire à l'autorisation parlementaire est généralement fait à dessein par les tenants des positions de pouvoir pour l'accumulation des ressources économiques et financières que procure ce champ politique pour leur survie politique (conservation ou conquête), ayant comme conséquence des déficits Budgétaires récurrents et un sous-développement endémique. Le déficit est, en effet, générateur d'un endettement qui conduit, dans une certaine mesure, à hypothéquer l'avenir, et dans l'immédiat, à prélever sur les revenus d'activités pour servir des intérêts; c'est-à-dire, en fait, à favoriser la rente au détriment de ses, entrepreneurs et salariés qui créent des richesses. D'où la nécessité pour le Gouvernement à dépenser rationnellement les ressources publiques.

Pour bien illustrer l'instrumentalisation de l'inefficacité de contrôle budgétaire comme stratégie d'accumulation des ressources, voyons le cas du projet du Parc agroindustriel de BUKANGA-LONZO, un projet extrabudgétaire, exécuté sans ouverture des comptes et dont les dépenses ont fait exploser le dépassement du budget du secteur agricole à plus de 795,57%. Pire que la simple corruption, Michel Bisa Kibul et Nadia Kapinga Kayembe<sup>19</sup>, analysant le cas du Parc Industriel de Bukanga Lonzo font état de la vampirisation de l'Etat. En effet, tous les acteurs, pour des motifs d'intérêts très divergents, ont souhaité et ont œuvré pour le fiasco d'un projet d'implantation agricole gigantesque et coûteux mais délibérément mal conçu. « *En effet, notent-ils, des Membres du Gouvernement Central (de qui dépendaient le projet et qui l'ont manœuvré au détriment des procédures formelles de passation des marchés, de négociation avec les communautés locales et d'implications des autorités locales) aux Législateurs nationaux (qui ont refusé de contrôler la gestion de ce Parc agro-industriel malgré les sonnettes et cris d'alarmes de la société civile et des scientifiques), en passant par les Membres des Institutions provinciales (exécutifs et législatifs du Kwango et de Kinshasa ignorés dans la mise en place du Parc qui se trouve dans leurs juridictions respectives et qui n'ont parié que sur la faillite du Projet) en chutant par les Communautés locales (coutumières et société civile-qui se sentaient escroqués, trahis, volés et encore colonisés. Ils maudissaient le projet la nuit comme le jour<sup>20</sup>) et des partenaires Sud-africains (qui ont mis en place une étrange gouvernamentalité opaque et d'arnaque et des détournements et camouflage des Fonds et d'identité des partenaires) toutes les volontés ont préféré et recherché la faillite. Bukanga Lonzo est une arnaque qui aura englouti des millions de dollars sous prétexte de poursuivre un objectif formel (autosuffisance alimentaire) qui était pourtant contraire aux différentes attentes informelles (maximisation des profits personnels des groupes d'acteurs impliqués) ...».*

Les deux chercheurs ont ainsi établi que les acteurs en présence ont vampirisé l'Etat, en le transformant ainsi en esclave de ses propres dirigeants, fonctionnaires et populations, en alliance floue avec des étrangers dans un Partenariat-Public-Privé, nouvelle trouvaille des IFI.

L'Etat se retrouve ainsi « *vampirisé par les gouvernamentalités en présence. Ces types des gouvernamentalités sont bizarrement voulus et encouragés par les préposés de l'Etat et leurs alliés et, tolérés par l'inertie collective des citoyens. (...). La vampirisation de l'Etat est une pathologie de la multi rationalité stratégique des acteurs, étatiques et non étatiques, nationaux, locaux et internationaux qui se coalisent dans des interactions permanentes opposant les individus à la communauté, les intérêts particuliers aux intérêts collectifs. Les fonctionnaires de l'Etat mobilisent l'intelligence stratégique anti-Etat et*

---

<sup>18</sup> J-F. Bayart, *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Complexes, 1997, p.10.

<sup>19</sup> M. BISA KIBUL et N. KAPINGA KAYEMBE, « La géopolitique du et d'autour du Parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo au Congo-Kinshasa. Lorsque la faillite profite mieux aux acteurs que la réussite », in Revue *Usawa*, Université Catholique du Congo, Kinshasa, juillet 2019, p. 247-264.

<sup>20</sup> Note des auteurs : *Un Chef de Clan intégré au PAI-Bukanga Lonzo nous a déclaré : « la faillite de ce Parc a été dictée par nos les esprits de nos ancêtres qui habitent à l'intérieur de ce Parc. Ils (les Sud-Africains) ont la chance d'être parti vivant. La deuxième étape du combat allait être portée au niveau hautement mystique. Il restait peu que nous sollicitons, la nuit, leurs morts. Comme ils ne savent pas vivre avec les Gens, qu'ils partent et nous laissent nos terres.*

*deviennent des braconniers commis comme gardes-chasses... D'où la nécessité de réinterroger la survie de l'Etat-nation face au phénomène de la vampirisation étatique ».<sup>21</sup>*

Cette vampirisation étatique s'est révélée également à travers les opérations du cadre budgétaire de l'exercice 2011 au cours duquel l'Assemblée nationale a constaté un écart de CDF 75.947.000.000 de recettes entre les chiffres de la Cour des comptes et ceux du Ministre délégué aux finances, avec comme conséquence la présentation des déficits différents, à savoir CDF 178.197.873.631,59 pour la Cour des comptes et de CDF 245.144.173.631,59 pour le ministère des finances, en plus de l'existence des surconsommations, des sous consommations des crédits au niveau de la BCC et de l'existence des crédits logés dans les sous comptes fonctionnant en toute autonomie par rapport au compte général du trésor.

Malgré l'importance et la gravité des écarts constatés, l'Assemblée nationale a préféré passer sous silence cette affaire, sans même chercher à faire la lumière là-dessus. Cette attitude de la représentation nationale traduisait la stratégie mise en place par la majorité au pouvoir de tolérer des abus (détournements, vols etc.) dans la gestion de la chose publique pourvu que ceux-ci procurent des ressources à la majorité et lui permettent subséquemment de conserver le pouvoir. L'inefficacité devenait ainsi une stratégie de conservation de pouvoir et d'accumulation des ressources.

Ces pratiques constituent le reflet navrant de la dévitalisation du champ parlementaire de contrôle des finances publiques particulièrement en matière des dépenses publiques. Les fameux honorables députés font constamment montre de la gloutonnerie financière, laquelle les pousse à créer, eux-mêmes les occasions de corruption.

## 5 CONTROLE PARLEMENTAIRE COMME STRATEGIE DE SATISFACTION DE LA GLOUTONNERIE FINANCIERE DES DEPUTES

Dans la plupart des cas, lorsqu'il faut analyser certaines actions de contrôle parlementaire, sans pour autant remettre en cause le fond de la question, on se rend compte que la recherche d'une satisfaction financière et/ou matérielle y est cachée. Lorsqu'un député, ou un groupe de députés, décide de mettre en mouvement une initiative de contrôle, il y a généralement deux cas: d'un côté, celui de ceux qui le font pour l'intérêt général, c'est-à-dire ceux qui sont mus par l'idéal de bonne gouvernance de la chose publique, et de l'autre côté, celui de ceux qui cherchent parfois à trouver de l'espace pour un chantage ou un marchandage avec le gestionnaire public incriminé.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, pour beaucoup d'acteurs politiques congolais, la lutte pour le pouvoir est d'abord, une lutte pour les richesses. Pour les hommes politiques, « se servir de l'Etat » passe inexorablement avant « servir l'Etat ». Au Palais du peuple, siège de l'Assemblée nationale de la République Démocratique du Congo, certains députés n'hésitent pas à déclarer « *Elanga na biso nyoso* » en Lingala, « notre champ à nous tous », ou encore « *Nyama ya nzoku* » en lingala, « la viande d'éléphant ». L'appareil de l'Etat devient ainsi en soi « un gibier » que se partagent les tenants des positions du pouvoir au mépris des intérêts des masses populaires qu'ils sont censés représenter et pour le compte desquelles ils auraient dû agir.

Cette perception de l'Etat a alimenté la pauvreté toujours croissante au sein de la société congolaise (car selon le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté, 82,4% de la population congolaise est pauvre)<sup>22</sup>.

Ainsi, comme la violence contraint à la soumission, la fortune, non seulement corrompt la conscience, mais aussi et surtout, achète le consentement politique<sup>23</sup>.

Ce partage de gibier pouvait revêtir plusieurs facettes dont les principales sont les suivantes:

- Le responsable incriminé (premier ministre, ministre, DG) prend de l'avance et contacte un (ou plusieurs) député. Il lui propose une question d'actualité. Le député l'endosse moyennant une contrepartie financière. Lorsque le dossier est fixé en plénière, le responsable incriminé trouve de l'espace pour s'expliquer et chercher à convaincre l'opinion nationale à travers la représentation nationale. La question d'actualité est préférée à une question orale pour éviter tout dérapage, c'est-à-dire pour éviter toutes les questions qui peuvent être considérées comme désagréables ou qui désorientent.

<sup>21</sup> BISA KIBUL Michel et KAPINGA KAYEMBE Nadia, Art. cit., pp. 247-264.

<sup>22</sup> Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté, Ministère de plan, Kinshasa, 2005, p.23.

<sup>23</sup> Abdallah Pene Mbaka, *Assemblée nationale de la République démocratique du Congo (2006-2011) : Enjeux et jeux des acteurs*, thèse de doctorat en Sciences po, UNIKIN 2016, inédit. p.315.

Dans certains cas, relève le député Abdallah Pene Mbaka<sup>24</sup>, pour réussir cette opération, les membres du cabinet du président de l'Assemblée étaient mis en contribution. C'est cette réalité que nous avons appelé « contrôle blanchisserie »;

- Le député découvre un dossier litigieux. Il en fait des chantages et menace de saisir la plénière à travers un moyen de contrôle. Cette menace fait planer le risque d'avoir une motion contre le responsable incriminé. Devant cette situation, ce dernier met en place un mécanisme pour approcher le député. Enfin, il sera approché et le contrat sera conclu. Le dossier sera ainsi classé sans suite. Ceci justifie parfois qu'on apprenne ou qu'on voit en son début une motion qui circule mais on ne peut jamais assister à son dépôt au bureau de l'Assemblée nationale pour être discutée en plénière.
- Une autre variable de cette facette est celle-ci. La motion contre le responsable incriminé est déposée mais certains signataires sont disposés à retirer leurs signatures, une fois « contacté ». Dans ce lot, nous pouvons citer la question orale adressée au premier Ministre Adolphe MUZITO par Jean-Lucien BUSSA, le 21 avril 2010. L'auteur de la question orale avait insisté sur le secteur de la défense et de la sécurité. A la suite des réponses réservées aux préoccupations des honorables Députés, l'auteur de cette initiative de contrôle parlementaire a conclu à l'échec total du programme du gouvernement approuvé par la majorité parlementaire en octobre 2008. Aussi, a-t-il tenu le Premier Ministre personnellement responsable de l'institutionnalisation de la mauvaise gouvernance, de la corruption, de l'affairisme et de l'enrichissement illicite comme mode de gestion et d'instrumentalisation politique de certains membres du gouvernement. Ceci donna naissance à une motion de censure. Le séisme politique avec la chute du gouvernement MUZITO semblait être imminent. Curieusement au cours de la plénière du 19 mai 2010, le député François MWAMBA de l'opposition (MLC) va retirer cette motion prétextant que les conditions n'étaient pas réunies pour l'examiner. Cependant, certaines sources ont révélé que les signataires de ladite motion auraient été corrompus avec une somme allant de 250 000 à 400 000 dollars pour la retirer.

Par ailleurs, la gloutonnerie financière des députés les a poussés à détourner le contrôle de sa mission principale. Le cas de la sous-commission DGI est très illustratif. En effet, Après la présentation du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2009, la plénière de l'Assemblée nationale l'a déclaré recevable. Il a dans la foulée été transmis à la commission économique et financière pour traitement, c'est-à-dire pour examen approfondi et éventuellement pour des amendements. Chaque sous-commission se mettra au travail. C'est ainsi qu'à l'issue de leurs travaux, les députés membres du sous-groupe « DGI » ont réalisé que la DGI a la capacité d'atteindre les assignations à la hauteur de 46 milliards des francs congolais. Certains vont prendre langue avec les hauts responsables de la DGI. A l'occasion d'une des séances de travail de ce sous-groupe, des enveloppes ont été remises aux 13 députés de ce sous-groupe, dans le seul but de minorer les recettes additionnelles de la DGI, de 46,6 milliards des Francs congolais à 13 milliards. Ces députés sont:

- Bahirima Jean Bosco; (2000\$)
- Mugiranza Jules (1500\$);
- Pasizapamba Jean-Pierre (1000\$);
- Mambu Mbumi (1000\$);
- Mpungwe Mutshika (1000\$);
- Kambale Kalimumbalo (1000\$);
- Buunda Baroki (1000\$);
- Modua Malengomo (2500\$);
- Ntumba Willy (2000\$);
- Mukeba Tshikala (1000\$);
- Kashidi Assumani (1000\$);
- Bulambu Kilosho (2000\$);
- Lisanga Bonganga (2000\$).

Cette minoration dépassait les 30 milliards de FC. Le rendu devrait être partagé entre les responsables de la DGI impliqués dans l'opération et les députés du sous-groupe DGI.

C'est l'Honorable BULAMBO KILOSHO Jean-Marie qui va dénoncer cette manœuvre car, il estimait que le montant qui lui était remis ne correspondait pas à la valeur de la minoration. Voilà une preuve éloquente de la « gloutonnerie financière » des honorables députés. Nous nous sommes posé la question de savoir s'il avait trouvé satisfaction à sa revendication, l'Honorable BULAMBO allait-il vraiment dénoncer cette affaire ? Ne passerait-elle pas sous silence ? Pire encore, la commission qui était

---

<sup>24</sup> Idem

instituée pour vérifier ces révélations graves et flagrantes n'a jamais pu faire son rapport. L'inefficacité et son corolaire, l'impunité sont entretenues pour des raisons inavouées.

## 6 CONTROLE PARLEMENTAIRE COMME LUBRIFIANT INSTITUTIONNEL

Aussi, la crise de légitimité des animateurs des institutions politiques avait été pour beaucoup dans l'inefficacité du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale au cours des deux législatures de (2006-2018). Comme le souligne l'exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006 la crise de légitimité des institutions et de leurs animateurs est l'une des causes fondamentales des crises multiformes qu'a connue la République démocratique du Congo depuis 1960.

Avec les élections générales de 2006 et de 2011, la RDC aurait dû tourner la page desdites crises et capitaliser les acquis démocratiques, consolider la paix, stabiliser le pays et instaurer la bonne gouvernance en vue d'impulser le développement social et économique.

Pourtant, au regard de nombreux événements politiques et surtout des violences électorales, ces expériences n'ont pas véritablement servi à régler la problématique de la légitimité. Elles ont au contraire débouché sur une crise post-électorale que Balingene Kahombo et Marcel Wetsch'okonda Koso<sup>25</sup> décrivent en ces termes: « l'intégrité du processus électoral lui-même a été contesté, tout comme ses résultats officiels et la légitimité de nouveaux élus. Vues de l'extérieur et de l'intérieur, elles ont soulevé des vives controverses et un tollé de protestations au sein de la société civile congolaise, de la classe politique et des milieux diplomatiques, au point que d'aucuns ont stigmatisé ce qu'il convient de qualifier de « naufrage électoral », de « débâcle électorale », de « mascarade électorale », ou tout simplement, de « catastrophe électorale de la RDC », compromettant ainsi le pari du respect de la vérité des urnes et du suffrage du peuple ». Pour ces auteurs, les élections de 2006 et de 2011 n'ont pas réussi à remplir la « fonction légitimatrice » des institutions et de leurs animateurs.

Dans ce contexte de crise de légitimité, le régime Kabila s'est régulièrement appuyé sur de grands leaders d'opinions locaux, régionaux et nationaux afin de légitimer son pouvoir et le pérenniser. Dans la foulée, ces différents leaders se sont vu confiés des postes de responsabilité en contrepartie du soutien qu'ils apportaient au régime. Conscient de l'importance du soutien de ces leaders pour son maintien et sa survie, le régime n'a jamais voulu prendre le risque de les sanctionner même lorsque les faits de mauvaise gouvernance avérés étaient mis à leur charge. Evitant ainsi de scier la branche sur laquelle il est assis. En conséquence, le parlement a assuré à ces leaders une sécurité absolue. De leur côté, conscients de l'impunité et des immunités politiques qui leur étaient garanties, ces leaders politiques n'ont pas hésité à verser dans des actes de mauvaise gouvernance comme la corruption, le vol, les détournements etc. dans un tel système, l'inefficacité et son corolaire l'impunité étaient devenues le lubrifiant qui devrait permettre à la machine politique de bien tourner.

## 7 CONCLUSION

L'usage des mécanismes constitutionnels de contrôle devrait, en principe, permettre de juguler l'impunité, de renforcer la transparence et de promouvoir la bonne gouvernance des affaires publiques. Cependant, comme on venait de le démontrer dans les développements ci-haut, le contrôle parlementaire a abandonné sa vocation originelle et s'est transformé, s'agissant du cas de la République démocratique du Congo, en mécanismes d'accumulation des ressources et de conservation du pouvoir. Ayant dénaturé le contenu de sa mission de contrôle, le parlement congolais a cessé d'être un contrepoids et s'est mué en contrefort de l'exécutif. Dans ces conditions, les aspirations des populations congolaises à la prospérité et au développement socio-économique sont restées un vœu pieux.

<sup>25</sup> Balingene Kahombo et M. Wetsch'okonda Koso, *Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo*, Kinshasa, 11.11.11., 2013, p.2.

## REFERENCES

- [1] Abdallah Pene Mbaka, Assemblée nationale de la République démocratique du Congo (2006-2011): Enjeux et jeux des acteurs, thèse de doctorat en Sciences po, UNIKIN 2016, inédit. p.315.
- [2] Amar A. et Berther A., « Le nouveau management public: avantages et limites », in *Cetel* n°48, février 1997.
- [3] Balingene Kahombo et M. Wesh'okonda Koso, Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo, Kinshasa, 11.11.11., 2013.
- [4] Bayart J-F., *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Complexes, 1997.
- [5] Beethame D., *Parlement et démocratie au vingt-et unième siècle*, Genève, UIP, 2006.
- [6] BISA KIBUL M. et KAPINGA KAYEMBE N., « La géopolitique du et d'autour du Parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo au Congo-Kinshasa. Lorsque la faillite profite mieux aux acteurs que la réussite », in *Revue Usawa*, Université Catholique du Congo, Kinshasa, juillet 2019, pP. 247-264.
- [7] Bolle S., *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*. Thèse de doctorat en Droit public, Université de Montpellier 1, 1997, p. 567, inédit.
- [8] Bomandeke Bonyeka, *Le Parlement congolais sous le régime de la loi fondamentale*, Kinshasa, PUZ, 1992.
- [9] Bourdieu P., *Propos sur le champ politique*, PUL, Lyon, 2000.
- [10] Catherine R., *La culture générale, l'histoire, les courants de pensée et les enjeux contemporains*, Paris, Hatier, 1998.
- [11] Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté, Ministère de plan, Kinshasa, 2005.
- [12] Dulong D., *La construction du champ politique*, Rennes, PUR, 2010.
- [13] Duverger M., *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, PUF, Col.Thémis, 1980, p. 243.
- [14] Gicquel J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, XVème éd. Montchrestien, 1990, p.495.
- [15] Goffman E., *La mise en scène de la vie quotidienne*, cité par Yeni Nkumu, Op.cit., p.53.
- [16] Meny Y. et Surel Y., *L'analyse des politiques*, Paris, Montchrestien, 1998.
- [17] Nay O. et ali, *Lexique de science politique, vie et institutions politiques*, 2<sup>e</sup> éd. Dalloz, Paris, 2011.