

La participation citoyenne dans la gestion de la ville de Kikwit

Rodrigue Tshwana Kilolo*

Résumé

La présente étude a scruté la question de la participation de la population de la ville de Kikwit dans sa gestion quotidienne qui doit booster le développement de l'agglomération en sa qualité d'entité territoriale décentralisée (ETD). Les résultats à notre portée tracent un tableau révélateur d'une infériorité numérique. La majorité de cette population n'y adhère pas. Seuls, certains regroupements de la société civile, des femmes, des mouvements citoyens ainsi que des formations politiques tentent d'éveiller la conscience populaire pour l'engagement à la cause commune. Ce désintéressement s'est affirmé conséquemment à la gestion peu rassurante de la ville qui ne sait pas sortir la population du joug de la pauvreté. La population qui aurait dû être le bénéficiaire privilégié de la gouvernance démocratique, se contente par contre des brides et paie un lourd tribut. En outre, le désenchantement populaire est provoqué par la privation à la population de ses moyens d'expression, de contrôle et de sanction des actions des dirigeants. Les élections des dirigeants qui constituent les moyens par excellence d'expression des populations n'ont jamais été organisées depuis l'adoption de la gestion décentralisée de la ville en 2006. Cette situation met en mal le processus décentralisateur, effrite la confiance et envenime la méfiance entre les acteurs. Face à ces problèmes sociaux, nous avons fait des recommandations pour encourager l'adhésion et l'engagement massifs de la population, vecteurs de décollage de la ville et preuves matérielles de la réussite du processus décentralisateur.

Introduction

Comprise comme pilier incontournable du développement de l'agglomération « Kikwit » qui, depuis 1970 a été élevée au rang de « ville »¹ entant qu'une des composantes du bloc qui forme les entités territoriales décentralisées ETD, constitutionnellement² et légalement³

* Assistant d'enseignement à la faculté de Droit de l'Université de Kikwit (RD Congo) et doctorant à l'Université Catholique du Congo.

1 Article 1, Ordonnance n°70-95 du 15 mars 1970 portant création de la ville de Kikwit.

2 Article 3, Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la RDC, in JORDC n° spécial du 5 février 2011.

3 Article 6, Loi-Organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, in JORDC n° spécial du 10 octobre 2008.

reconnues en RDC, la participation citoyenne est « un processus d'engagement obligatoire ou volontaire des personnes agissant seules ou au sein d'une organisation en vue d'influer sur une décision portant sur le choix significatif qui touche leur communauté ». ⁴ Et donc, il n'existe pas à vrai dire de décentralisation sans la participation active des populations qui y sont concernées. En outre, la participation effective des populations est l'unité de mesure de la réussite du processus décentralisateur. Dans cette optique, la présente étude aborde le degré de participation de la population au regard de l'étude monographique et de l'expérience vécue dans la ville de Kikwit depuis la mise en œuvre de la décentralisation. Les enquêtes menées sur terrain nous ont donné des signaux rouges qui reflètent le quasi-désintéressement et le ras-le-bol de la population qui désapprouve la gestion opaque de cette entité décentralisée. Paradoxalement, des réformes supposées servir les populations locales finissent par les exposer à davantage de prédation. ⁵ Il y a dès lors un grand intérêt de chercher à comprendre les causes susceptibles de justifier cette désapprobation des populations face à un processus qui était censé leur être profitable et bénéfique.

Au démerant, il s'agit de mettre en exergue ces causes et d'explorer les différents mécanismes (juridiques) pouvant les résorber. Ainsi notre étude est tablée sur deux points: Les attendus de la décentralisation (A) et l'effectivité de la participation citoyenne dans la ville de Kikwit (B).

A. Les attendus de la décentralisation

Voulant créer de nouveaux centres d'impulsion et de matérialisation des missions de l'Etat congolais, le constituant de 2006 a institué un nouveau mode de gouvernance basé sur la décentralisation. Celle-ci est « une prérogative accordée aux collectivités locales de s'administrer librement et gérer leurs affaires avec une autonomie renforcée en vue non seulement de promouvoir le développement à la base mais aussi de renforcer la gouvernance ». ⁶ Elle a pour but d'assurer le développement, la bonne gouvernance et la démocratisation par le rapprochement entre administrés et administrations. ⁷ Elle obéit à plusieurs attendus dont les principaux sont le développement et l'administration efficiente des entités concernées pour l'épanouissement de leurs populations (I), conditions essentielles pour la participation de ces dernières (II).

4 *Fondation Internationale pour l'éducation et l'auto-assistance* (IFES), Manuel de formation sur la décentralisation, la bonne gouvernance et la participation, Kikwit 2009, p. 18.

5 *Pierre Englebert*, « Incertitude, autonomie et parasitisme : les entités territoriales décentralisées en République Démocratique du Congo », politique africaine, n°125, 2012, Disponible en ligne sur <https://www.cairn.info>, lu le 11/04/2023 à 12h08'.

6 *PUND*, manuel du budget participatif de la province et des ETD, appui à la décentralisation et la gouvernance locale (AGDL), Kinshasa 2004, p.12.

7 *Englebert*, note 5.

I. Le développement des populations et l'administration de proximité

1. Le développement des populations locales

L'un des buts essentiels de la structuration administrative de l'Etat congolais par le constituant en 2006 est la création des centres d'impulsion et de développement à la base.⁸ L'Etat congolais à tous les niveaux du pouvoir (central, provincial et local) a donc l'obligation de développer ses populations en leur offrant des prestations dignes qui tiennent compte de la sacralité de la personne humaine et du respect de ses droits sans discrimination pour satisfaire le besoin d'intérêt général.⁹

Il est d'une obligatorité pour les animateurs des ETD de tout mettre en œuvre pour développer économiquement, financièrement, physiquement et mentalement leurs populations et faire la rupture avec la pauvreté, ce qui est le gage de la paix, de la cohésion et de la concorde communautaire. Pour atteindre ce but légitime, les gouvernants doivent se rapprocher et être à l'écoute de leurs administrés pour mieux les servir.

2. L'administration de proximité

La décentralisation apparaît aussi comme « un mode d'organisation et de gestion par lequel l'Etat transfère une partie du pouvoir, des compétences, des responsabilités juridiques distinctes de la sienne et gérés par les organes locaux ». ¹⁰ Ce dépouillement partiel du pouvoir central de certaines de ses compétences au profit des ETD leur permet d'exercer des compétences de proximité,¹¹ c'est-à-dire, l'administration s'approche de plus en plus des administrés et reste facilement accessible pour répondre avec promptitude aux sollicitations des populations locales et éviter le retard dans le traitement des dossiers au niveau du pouvoir central, surtout lorsque le besoin des populations nécessite l'urgence. Ceci demande des moyens nécessaires et un budget conséquent à la disposition de l'administration décentralisée. Il nécessite aussi la volonté et le dévouement des animateurs soucieux de travailler pour le décollage de l'entité condition incitative de la participation des populations, sans laquelle la décentralisation tant prônée ne serait qu'illusoire.

II. La participation citoyenne gage de la réussite de la décentralisation

De prime à bord, il appert de comprendre le sens de l'adjectif qualificatif « citoyen », pour se faire une idée de la place que son porteur occupe dans ce processus décentralisateur. En

8 Exposé des motifs, constitution du 18 février 2006, note 2.

9 Article 5, Loi-Organique n° 16-001 du 3 mai 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des ETD, in JORDC, n° spécial du 1^{er} janvier 2016.

10 PNUD, note 6, p. 18.

11 Exposé des motifs, constitution du 18 février 2006, note 2.

effet, ni la constitution en vigueur encore moins la loi qui organise les ETD ne définit ce qu'on entend par l'adjectif « citoyen ».

La constitution glisse pour la première fois cet adjectif à son titre deuxième consacré aux droits humains, des libertés fondamentales et des devoirs du citoyen et de l'Etat. Elle le glisse à nouveau lorsqu'elle parle de « concitoyens » dans son article 66 alinéa 1 qui dispose : « tout congolais a le devoir de respecter et de traiter ses concitoyens sans discrimination aucune... ». ¹² Nous comprenons que cet adjectif fait allusion au national congolais, bénéficiaire des droits et devoirs civiques.

Partant de cette qualité, dans le cadre de notre étude, le citoyen désigne le congolais qui vit dans le milieu local et qui est appelé à s'appropriier le destin de la décentralisation. Cette appropriation lui donne le droit de choisir en toute liberté les animateurs de ces entités infra-étatiques (1) et l'assujettit au devoir de contribuer aux charges d'intérêt commun (2).

1. Choix des dirigeants

Le constituant de 2006 a opéré un choix judicieux en faisant intervenir les populations à la désignation des dirigeants pour palier l'une des causes fondamentales ayant occasionné des crises politiques, embrasé le pays et freiné le développement qui est « la crise de légitimité des institutions et de leurs animateurs ». ¹³ Ces crises n'épargnent aucune institution. D'où, pour consolider cette légitimité, renforcer la confiance mutuelle entre les gouvernants et les gouvernés, préalable de la démocratie participation, il a été consacré ce principe démocratique de vote dans différents textes des lois (électorales, d'organisation et de fonctionnement des ETD). Car, la participation populaire et la prise en charge du destin de l'ETD par les populations demeurent tributaires de ce choix démocratique des dirigeants. Malheureusement, les élections municipales longtemps attendues n'ont été organisées que 17 ans plus tard, soit en décembre 2023. Les résultats de ce processus électoral qui constitue une première expérience ne peuvent pas encore être pris en compte dans le cadre de cette étude, étant donné qu'entre le moment de la publication et celui de l'installation effective des institutions issues de ces élections, peut s'écouler encore un laps de temps assez considérable.

2. Contributions aux charges publiques

La contribution aux charges publiques à tous les niveaux du pouvoir de l'Etat est un principe et un devoir constitutionnels de chaque citoyen. En effet, l'article 65 de la constitution en vigueur dispose : « tout congolais est tenu de remplir loyalement ses obligations vis-à-vis de l'Etat. Il a en outre le devoir de s'acquitter de ses impôts et taxes ». ¹⁴ Aussi,

12 Article 66, Constitution du 18 février 2006.

13 Exposé des motifs, constitution du 18 février 2006.

14 Article 65, constitution du 18 février 2006, note 3.

dans la même perspective, l'article 174 alinéa 2 et 3 renchérit : « la contribution aux charges publiques constitue un devoir pour toute personne vivant en République Démocratique du Congo. Il ne peut être établi d'exemption ou d'allègement fiscal qu'en vertu de la loi ».¹⁵ En effet, bien que souligné expressément dans la constitution, le paiement des impôts et taxes est soumis pour sa faisabilité à certains préalables motivateurs qu'il faille impérativement prendre en compte. C'est en résumé la gestion orthodoxe et saine des impôts déjà perçus.

Abondant dans le même sens, *Pamphile Mabiala Mantuba-Ngoma* note que « le processus de décentralisation fera face à plusieurs défis, à savoir : la volonté politique du pouvoir central, le respect de l'autonomie des ETD, le respect du principe d'égalité entre les entités, la capacité de gestion rationnelle des conflits, la participation de la population, la capacité de gestion inclusive du pouvoir, la capacité de lutte contre la culture de l'échec, la capacité de mobilisation et de gestion orthodoxe des ressources, de promotion du développement local et la sauvegarde de l'unité nationale ».¹⁶ Il ajouta : « si la population n'adhère pas au processus en considérant la décentralisation comme une affaire des cadres qui obtiennent des nouvelles possibilités d'exercice du pouvoir de l'Etat, de gagner de l'argent et de jouir des honneurs, alors il faudra craindre qu'elle ne se préoccupe pas de demander des comptes aux organes locaux et il sera difficile de la mobiliser pour avoir les ressources nécessaires à la gestion et au développement des entités administratives décentralisées ».¹⁷

Certes, la motivation des populations à l'accompagnement de la mise en œuvre certaine de la décentralisation par la participation et la contribution au développement de l'ETD reste soumise à la volonté des animateurs porteurs d'espoir ou de désespoir pour la réussite ou l'échec de ces nouvelles réformes de gestion du pays. Qu'en est-il des réalités de cette participation dans la ville de Kikwit?

B. L'effectivité de la participation citoyenne dans la gestion de la ville de Kikwit

Ce point met en exergue l'expérience vécue sur place. En effet, à l'instar d'autres ETD en RDC, les réalités de la ville de Kikwit ne sont pas isolées. Toutes connaissent quasiment les mêmes problèmes dont les racines remontent de la conduite des affaires publiques au niveau du pouvoir central. Le manque d'orthodoxie dans la gestion du pays en général influe négativement sur l'engagement citoyen au niveau local. A Kikwit, le constat est que peu des gens s'intéressent à la vie publique de la ville. Ce désintéressement est dû à certaines embuches qui ont engouffré le devenir radieux de la population qu'il faille ici révéler (I) avant d'envisager les voies de sortie (II).

15 Article 174, alinéa 2 et 3 constitution du 18 février 2006, note 3.

16 *Pamphile Mabiala Mantuba-Ngoma*, « Le processus actuel de la décentralisation en RDC : enjeux et défis », in : Konrad Adenauer Stiftung (dir.), *Le processus de la décentralisation en RDC*, Kinshasa 2009, p. 47.

17 *Mabiala Mantuba-Ngoma*, note 16, p. 50.

I. Les obstacles à l'engagement citoyen à Kikwit

Les obstacles à l'engagement citoyen dans la ville de Kikwit sont de plusieurs ordres, mais nous les avons résumés en deux, à savoir le retard dans la désignation des animateurs (1) et la faible adhésion citoyenne conséquence de la défaillance de la gouvernance démocratique (2)

1. Le retard dans la désignation des animateurs élément essentiel de la gestion décentralisée

La gestion des ETD est confiée aux autorités démocratiquement élues par les populations, en guise de transfère de légitimité. A Kikwit comme dans d'autres ETD en RDC, jusqu'en décembre 2023, la classe dirigeante n'avait pas encore offert aux populations locales l'opportunité de s'exprimer par la voie des urnes pour se choisir leurs propres dirigeants. Or, de 2006 à 2023 le pays a connu quatre cycles électoraux (2006, 2011, 2018 et 2023); les trois premiers cycles ayant complètement éludé la question d'élections municipales sous prétexte de contraintes financières.

Comme l'a si bien observé *Pamphile Mabila Mantuba-Ngoma*, « Un pouvoir central trop préoccupé par sa survie politique risque de faire traîner le processus de la décentralisation, en le considérant comme un obstacle à la jouissance de la plénitude du pouvoir ». ¹⁸ En effet, la ville de Kikwit continue à être gérée comme une entité administrative déconcentrée conformément au décret-loi de 1998. ¹⁹ Sous l'emprise de ce décret-loi, les autorités de la ville (le maire, le maire adjoint et les bourgmestres) étaient nommées par le Président de la République sur proposition du Ministre des affaires intérieures.

Ces autorités étaient placées sous l'autorité hiérarchique du gouverneur des provinces. Ce décret bien qu'abrogé par la loi de 2008 qui organise les ETD, continue à servir de béquilles au Président de la République qui persiste dans des nominations dont les dernières en date sont les nominations du Maire, du Maire adjoint, des Bourgmestres et leurs adjoints par les ordonnances du 18 novembre 2022. ²⁰ Il reste à espérer que les premières élections municipales enfin organisées en décembre 2023 mettront définitivement fin à ce quiproquo.

2. La faible adhésion citoyenne conséquence de la défaillance de la gouvernance démocratique de la ville

Le problème de nomination décrié ci-haut entraîne des conséquences néfastes dans la gestion de l'ETD. En effet, les autorités nommées semblent ne pas avoir de mains libres.

18 *Mabila Mantuba-Ngoma*, note 16, p. 48.

19 Cf. Décret-loi n°081 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC, in JORDC, n° spécial Kinshasa 28 septembre 2001.

20 Ordonnance n°22/238 du 18 Novembre 2022 portant nomination des maires et maires adjoints en RDC et Ordonnance n°22/239 du 18 Novembre 2022 portant nomination des Bourgmestres et Bourgmestres adjoints des communes et villes de la RDC.

Elles reçoivent des injonctions, des directives sur la conduite des affaires et surtout sur la répartition des dividendes. La population ne se sent pas concernée. D'abord, la mobilisation des recettes dans la ville est un casse-tête car « les congolais, à tous les échelons, sont caractérisés par l'incivisme fiscal. Ils n'aiment pas payer l'impôt ». ²¹ Et, en lieu et place de maximiser le peu des recettes perçues, les autorités se livrent à des actes de détournement et saignent à blanc les caisses de la ville.

Il se dégage un manque d'engagement social dans le chef des dirigeants qui ne se sacrifient pas pour bâtir la ville et ramener le bonheur de la population. Il sied de signaler que depuis sa création, la ville n'a jamais connu d'électricité. Elle est dans le noir. Ce facteur primordial déclencheur du développement peine de s'incruster. Les jeunes sont désœuvrés. Le manque d'emploi des jeunes est à la base de l'insécurité grandissante. Les délinquants appelés communément *Kuluna* opèrent en pleine journée dans les artères principales de la ville en confisquant des téléphones, ordinateurs, sac à main ou au dos, l'argent etc., sous l'œil passif du conseil de sécurité de la ville. Comme cela ne suffisait pas, la ville est ravagée par des ravins presque dans tous les quartiers. Outre ses réalités propres à la ville, viennent s'ajouter les problèmes qui touchent le pays en général notamment la montée exponentielle de taux de change de dollars ayant entraîné la flambée des prix au marché dans ce pays à économie extravertie, le manque de politique d'emploi de la jeunesse, etc. Celle-ci est si pas dévergoncée, mais, clochardisée par des politiciens véreux et sadiques qui l'utilisent contre les billets d'argent moins valeureux ou un T-shirt pour sauvegarder leur électorat.

Ces problèmes sociaux persistants désenchantent et démotivent la population qui y éprouve le déboire, attendant désespérément trouver un homme providentiel comme la femme de Sarepta et Elie le prophète, alors que la sécheresse ravageait la ville.

Comment pouvons-nous parvenir à démanteler ce réseau mafieux qui s'accapare seul les bénéfices de la gestion de la ville et prive la grande partie de la population le droit de cité et le droit à la vie? Quelques pistes de solutions méritent bien d'être exploitées.

II. Les perspectives envisageables

Il appert de souligner différents défis qui s'érigent dans ce cheminement (1) afin de faire des recommandations (2).

1. Les défis susceptibles d'être surmontés

La mise en œuvre inachevée du processus de décentralisation, caractérisée par la non-tenu des élections municipales plusieurs années après l'adoption de la décentralisation, constitue l'un des défis majeurs. La non prise en compte de ce préalable verse la ville dans la

21 *Mabiala Mantuba-Ngoma*, note 16, p.52.

gestion patrimoniale et attriste la gouvernance démocratique. D'où il est nécessaire de faire quelques recommandations tendant à résorber ces écueils.

2. Les recommandations devant recréer la confiance et raviver l'espoir

Face à l'autopsie de la recherche que nous avons menée, les recommandations ci-après sont proposées : Pour ce qui est de la question du choix des dirigeants, l'organisation récente des élections municipales, bien qu'intervenue plusieurs années après l'adoption de la décentralisation par le constituant congolais, devrait constituer un nouveau départ dans la consolidation de la démocratie participative au niveau local. Pour ce faire, il est nécessaire de veiller à la mise en place effective des institutions issues de ces élections, en respectant la volonté de la population, et de garantir la régularité des cycles électoraux à venir.

Le respect du choix des électeurs constitue un préalable indispensable pour une franche collaboration entre la population et les institutions qui sont son émanation. Cela poussera les dirigés à accorder aux dirigeants la légitimité légale rationnelle fondée sur la légitimité charismatique.²² En effet, la reconnaissance de l'autorité de l'Etat par les administrés joue un rôle considérable dans la conduite des affaires. Elle stimule les administrés à obéir aux décisions des administrateurs.

Certes, l'acceptation de l'Etat par les citoyens est un prérequis pour que ceux-ci s'acquittent volontairement et aisément de leurs devoirs citoyens et les autorités œuvrant au nom et pour le compte de ceux qui les ont plébiscitées. La mise en œuvre de cette recommandation devra ouvrir la voie vers la participation massive parce que la population verra dans la gestion saine de la ville, miroiter ses intérêts.

Dans la même optique, nous recommandons aux dirigeants de s'investir davantage dans la conception et la réalisation des projets de développement, la construction de la voirie urbaine, des hôpitaux, des écoles, des entreprises urbaines, et même la création d'équipes de football urbaines et la construction des stades et autres ouvrages capables de générer des recettes. Nous encourageons également les autorités centrales de concrétiser les projets tendant au développement de la ville, spécialement le projet de construction du barrage hydro-électrique de Kakobola qui doit desservir la ville en électricité, et poser les jalons du développement. Nous recommandons à nouveau aux autorités de la ville de continuer avec les matinées de sensibilisation, d'information, de redevabilité, d'éducation civique et morale de la population sur le bien-fondé de sa participation dans la gestion de la ville. Le salut de cette ville n'est possible que lorsque toutes les couches sociales devront prendre conscience et s'investir totalement dans la gestion de la ville, avec les moyens que la constitution et les lois spéciales en la matière ont mis à leur portée.

22 *Rodrigue Tshwana Kilolo*, « La mobilisation des recettes fiscales dans la ville de Kikwit. Défis et perspectives », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol. 9, 2022, p. 372.

Conclusion

En guise de conclusion, nous réaffirmons que la participation citoyenne dans la ville de Kikwit affiche une infériorité numérique. Cette fébrilité résulte des déceptions que rencontre la population dans la gestion de la ville depuis la mise en œuvre du processus de décentralisation. La population en général ne voit pas ses intérêts être garantis. Elle attend désespérément trouver des dirigeants dignes et bâtisseurs, prêts à divorcer avec l'égoïsme, ce virus qui a longtemps hypothéqué le développement de la ville. Certes, pour cette population, l'espoir demeure encore. Au milieu de ce borborygme, peut pousser un lis aromatique qui ravivera l'espoir de vivre à nouveau aisément dans cette ville. Nous avons senti une forte implication de la jeunesse prometteuse et éprise des valeurs morales et démocratiques époustouflantes, qui n'a juré qu'au changement positif de la ville. Cette jeunesse croit que la ville dispose de toutes les potentialités devant lui permettre de rendre heureuse la vie de la population *kikwitoise*.