

LA DÉCENTRALISATION EN PANNE

Paule Bouvier et Jean Omasombo Tshonda

Introduction

Après des années de *statu quo*, la procédure d'installation des 26 provinces prévues par l'article 2 de la Constitution de 2006 s'est soudainement accélérée. L'étape législative indispensable au déclenchement du processus fut franchie au début de l'année 2015. En effet, la loi de programmation n° 15/004 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces¹ fut adoptée le 28 février 2015 et la loi organique portant fixation des limites des provinces et celles de la ville de Kinshasa le fut le 25 mars 2015. Mi-avril, la phase d'installation des provinces fut entamée au pas de charge. Mais la mise en place des structures politico-administratives connut rapidement des difficultés étant donné l'impréparation et le manque de moyens. Elle aurait dû se terminer par l'élection au second degré des gouverneurs et vice-gouverneurs. Toutefois, l'organisation administrative de certaines provinces ayant pris du retard, cette élection ne put être organisée. Dès lors l'exécutif central reprit l'initiative et nomma des commissaires spéciaux. Mais l'organisation institutionnelle des provinces continua à poser problème.

1. Organigramme légal

La loi de programmation fut promulguée par le président Joseph Kabila le 2 mars 2015. Elle concerne essentiellement les six provinces à démembrer, les cinq autres provinces – le Kongo-Central (ex-Bas-Congo), le Maniema, les deux Kivu et la ville de Kinshasa – étant « installées dès l'entrée en vigueur de la présente loi » (article 4). La procédure pour les six autres provinces a été convenue comme suit : une commission est créée dans chacune d'elles par « décret délibéré en Conseil des ministres » sur proposition du ministre de l'Intérieur (article 5). Les commissions comprennent chacune des sous-commissions à ériger par province. Elles se composent au maximum de « 15 membres à raison

¹ Les provinces issues du démembrement sont les suivantes : ex-Bandundu : Kwango, Kwilu et Maï-Ndombe ; ex-Équateur : Équateur, Mongala, Nord-Ubangi, Sud-Ubangi et Tshuapa ; ex-Kasaï-Occidental : Kasaï et Kasaï-Central ; ex-Kasaï-Oriental : Kasaï-Oriental, Lomami et Sankuru ; ex-Katanga : Haut-Lomami, Haut-Katanga, Lualaba, Tanganyika ; ex-Province-Orientale : Bas-Uele, Haut-Uele, Ituri et Tshopo.

de trois membres par sous-commissions ». Elles sont dirigées « par un haut fonctionnaire de l'État » et leurs membres « sont nommés par décret du Premier ministre délibéré en Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur » (articles 5 & 6). « Les commissions ont pour tâche de : 1. établir l'état des lieux de la province ; 2. dresser l'actif et le passif de la province ; 3. répartir entre les nouvelles provinces le patrimoine ainsi que les ressources humaines et financières » (article 5).

Le timing est le suivant :

- le délai pour la mise en place des six commissions est de quinze jours à compter de la date de la promulgation, soit le 17 mars (article 5) ;
- dans les trente jours de leur constitution, les commissions présentent leur rapport à l'assemblée provinciale existante qui en prend acte (article 8) ;
- le quinzième jour suivant, chaque assemblée provinciale de la nouvelle province se réunit de plein droit en session extraordinaire (article 9) ;
- la durée d'installation effective des institutions provinciales ne peut excéder cent vingt jours à dater de la mise en place des commissions (article 10).

La présentation du rapport à l'assemblée provinciale existante et sa prise d'acte par celle-ci « enclenchent le processus d'éclatement de la province » (article 8). La réunion en séance extraordinaire (voir ci-avant) a pour objet de : 1. installer le bureau provisoire ; 2. valider les pouvoirs ; 3. élaborer et adopter le règlement intérieur ; 4. élire et installer le bureau définitif ; 5. élire le gouverneur et le vice-gouverneur (article 9) (Loi de programmation déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces 28 février 2015).

Selon cette loi, il est donc prévu que le processus de mise en place des provinces à démembrer est entièrement du ressort des autorités centrales. Aucun dispositif de consultation en amont du processus de prise de décision n'est prévu. Les assemblées provinciales elles-mêmes, dont la légitimité est d'ailleurs mise en cause², n'ont pas droit au débat. Or, pour rappel, en 1962, la loi du 27 avril portant sur les critères conditionnant la création de nouvelles provinces avait instauré une procédure qui, si elle se heurta à certains obstacles et fut l'objet de plusieurs critiques, était d'orientation plutôt *bottom up* que *top down* comme celle utilisée cette fois. L'initiative de la création d'une province devait, en effet, émaner de la base au lieu d'être initiée par le pouvoir central et une procédure de recours en cas de contestation était prévue (Bouvier 2012 : 51-52).

² Le manque de légitimité des assemblées provinciales est dû au fait qu'elles n'ont pas été renouvelées en 2011.

2. Mise en place des nouvelles structures provinciales

Le 18 avril, les six commissions chargées de l'installation des provinces, en application de la loi de programmation citée plus haut, étaient à pied d'œuvre, les provinces à démembrer étant : le Bandundu, l'Équateur, le Kasai-Occidental, le Kasai-Oriental, le Katanga et la Province-Orientale. Les quinze membres de chacune d'entre elles avaient été nommés par décret du Premier ministre le 13 de ce mois. Mais le déploiement des commissions dans leur province respective tarda en raison de contraintes budgétaires (Nations unies 2015 : 4). Néanmoins, les délégations furent effectivement envoyées sur le terrain pour recueillir les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Les rapports furent déposés à l'assemblée provinciale existante dans l'ordre suivant : l'Équateur le 25 juin ; la Province-Orientale le 4 juillet ; le Kasai-Oriental le 15 juillet ; le Katanga le 16 juillet ; le Bandundu et le Kasai-Occidental le 18 juillet.

Des critiques s'élevèrent de la part de députés nationaux et provinciaux ainsi que de membres de la société civile. Il fut reproché à certaines délégations d'avoir fourni « un travail bâclé ». De leur côté, les membres des délégations se plaignirent de ce que, parmi les difficultés rencontrées, l'absence d'infrastructure posa de graves problèmes particulièrement dans les régions enclavées dont le Haut-Uele, le Bas-Uele, le Sankuru et le Maï-Ndombe. Dans l'ancienne province de l'Équateur, le président de l'assemblée provinciale, Gontran Ibambe, releva une incohérence, les chiffres concernant la population, les structures scolaires et de santé ayant été inversés entre les provinces du Nord-Ubangi et du Sud-Ubangi. Il promit de prendre contact avec les autorités centrales pour que les corrections soient faites avant le dépôt du rapport à l'assemblée provinciale, estimant que ces erreurs devaient être corrigées avant la réunion extraordinaire des assemblées provinciales (Radio Okapi 1^{er} juillet 2015).

Un autre écueil qui fut évoqué résulte de ce que certains chefs coutumiers se montrèrent réticents à l'égard du démembrement, de crainte de voir s'affaiblir leur aire de pouvoir.

Mais un nouveau défi majeur vint bientôt s'ajouter aux autres problèmes. En étaient responsables les régies financières qui ont à fournir aux ETD (Entités territoriales décentralisées) et aux futures 26 provinces les recettes destinées à financer leurs dépenses. Or la Province-Orientale se montrait réticente à fournir ses états des lieux à la commission de démembrement conformément aux prescrits légaux. En fait, était ainsi posé en arrière-fond, le problème de la modicité des ressources financières de la plupart des provinces et la nécessité pour l'État congolais de mobiliser des fonds importants pour procéder au découpage (Africatime.com 23 juin 2015). Les provinces issues du démembrement ayant dorénavant à assumer toutes les compétences prévues par la Constitution devraient, de toute évidence, disposer du personnel *ad hoc* et des moyens de financement suffisants. Pour couper court aux intentions manifestées par les

députés nationaux en matière de gestion des recettes des provinces démembrées, le conseiller juridique du ministre de l'Intérieur, Albert Mpaka, rappela que les provinces actuelles bénéficient de l'autonomie de gestion de leurs recettes fiscales (Groupe L'Avenir 21 juillet 2015). Or les 40 % des recettes nationales devant être « allouées aux provinces » en vertu de l'article 175 de la Constitution ne l'ont été, jusqu'à présent, que très partiellement. Ce qui fut l'objet, dès l'aube de la Troisième République, d'innombrables revendications de la part des autorités provinciales (Bouvier 2012 : 208-209). Dans un article sur la gestion des finances publiques dans les provinces pas encore démembrées, Évariste Mabi Mulumba et Clément Muya faisaient état de « La grande faiblesse constatée dans le fonctionnement des provinces ». Et ils ajoutaient : « Pour que la gestion budgétaire des provinces et la fiscalité de la décentralisation se réalisent optimalement, le renforcement des capacités des structures de gestion en provinces et au sein des entités territoriales décentralisées est un préalable incontournable » (Mabi Mulumba & Muya 2014 : 158).

Néanmoins, le processus suivit son cours de façon plus ou moins déterminée ou plus ou moins chaotique selon les cas. Le ministre d'État et ministre de la Décentralisation et Affaires coutumières, Salomon Banamuhere, déclara le 9 juillet : « Les 26 provinces existent, nous sommes dans la phase d'installation ». Il précisa que cette étape allait commencer par les provinces démembrées de l'ancienne Province-Orientale, suivie par l'ancienne province de l'Équateur. Le conseiller en charge de la territoriale au sein du ministère de l'Intérieur, Albert Mpaka, expliqua que le processus d'installation des provinces démembrées ne connaissait pas de retard au vu des textes législatifs s'y rapportant (Radio Okapi 10 juillet 2015).

Comme il fallait s'y attendre, l'opposition manifesta sa désapprobation concernant la procédure appliquée pour concrétiser sur le terrain l'installation des provinces. Ce mode de faire suscita dans le chef de nombreux analystes et observateurs la question : « Pourquoi tant de précipitation ? », selon l'expression de Christophe Rigaud. Celui-ci avança les hypothèses d'explication suivantes. D'une part, il s'agirait d'empêcher la candidature de Moïse Katumbi Chapwe à la présidence de la République. D'autre part, en procédant à l'installation des 21 provinces résultant du démembrement, les élections eussent dû nécessairement être différées (Rigaud 27 juillet 2015). Certains évoquèrent « un agenda caché » (7sur7.cd 27 avril 2015). Les problèmes financiers furent également soulevés par plusieurs intervenants. L'ancien Premier ministre, Adolphe Muzito, y consacra plusieurs articles, le premier sous le titre « La RDC, un État sans provinces ». Il y dressait le bilan des 11 anciennes provinces et concluait que : « les onze provinces actuelles et leurs ETD sont restées des coquilles vides, sans pouvoir et sans ressources financières. Cet état de choses est dû [...] à l'absence de volonté politique, de culture démocratique, de vision politique. » Un second article, intitulé « La RDC, faillite de l'État, la vérité en chiffres », était consacré à l'examen de la capacité financière des 21 provinces

et ETD « à supporter leurs dépenses courantes, qui seront issues du démembrement et des élections ». De ses estimations, il découle que pour l'année 2015 l'impasse budgétaire s'élèvera à « 170 milliards de FC, (ce) qui implique le déficit de toutes les provinces en dehors de l'Ituri et du Haut-Katanga ». En ce qui concerne les ETD, il apparaît, selon lui, que : « après leur installation en 2016, les 1.433 ETD seront dans leur quasi-totalité en faillite » (*Le Phare* 23 mars & 20 avril 2015). Conséquence de ces articles : il fut destitué du PALU (Parti lumumbiste unifié) pour avoir « usurpé le pouvoir de la direction du parti [...] [pour] insubordination et non-respect des directives » (*KongoTimes* ! 15 août 2015). Muzito ne fut pas le seul, loin s'en faut, à se préoccuper des questions financières. Plusieurs députés entre autres, dont certains de la MP, Christophe Lutundula, Henri-Thomas Lokondo et l'un de l'opposition, Delly Sessanga, abordèrent également ce problème (*Digitalcongo.net* 20 avril 2015).

Sur le terrain, les provinces du Sankuru, du Kasai-Oriental et de la Lomami se mirent en place dès le 5 juillet. Au Kasai-Oriental, l'actif et le passif de l'ancienne province furent répartis entre les trois provinces actuelles. Il devait en être de même plus tard pour le matériel roulant. La valeur des bâtiments du gouvernorat et de l'assemblée provinciale de Mbuji-Mayi fut évaluée et des compensations furent prévues pour les deux autres provinces (*Radio Okapi* 16 juillet 2015). En Ituri, les députés provinciaux déclarèrent le 6 juillet que la Province-Orientale avait cessé d'exister depuis que le démembrement était terminé. Dès lors, ils demandèrent à la Direction générale des recettes de l'ex-Province-Orientale (DGRPO) de ne plus transmettre les comptes de leur province aux autorités provinciales de Kisangani. Il s'agissait selon eux d'« éviter le pillage des ressources de l'Ituri » (*Radio Okapi* 7 juillet 2015). Au Sud-Ubangi, deux députés provinciaux prirent d'assaut la section locale de la Direction générale des recettes de l'Équateur (DGREq) à Gemena exigeant que soit arrêté le transfert à Mbandaka des ressources produites au Sud-Ubangi (*Groupe L'Avenir* 21 juillet 2015). Dans l'ex-Katanga, les ressortissants du Haut-Lomami revendiquèrent une part importante des 40 % de rétrocession étant donné l'importance de leur contribution aux ressources nationales (*Digitalcongo.net* 9 juillet 2015). Le vice-Premier ministre, ministre de l'Intérieur et Sécurité, Évariste Boshab, s'insurgea contre ces comportements qu'il jugea « décevants et inacceptables ». Il adressa une lettre aux présidents des bureaux des provinces démembrées soulignant qu'il s'agissait d'une pratique illégale (*mediacongo.net* 26 août 2015). Toujours dans l'ex-Katanga, Moïse Katumbi Chapwe, alors gouverneur, et Antoine Gabriel Kyungu wa Kumwanza, président de l'assemblée provinciale, qui s'étaient prononcés très fermement contre le découpage du Katanga, rentrèrent dans les rangs. Katumbi déclara : « Nous devons respecter la Constitution de la République parce qu'elle est sacrée. La Constitution c'est notre bible, c'est notre coran, c'est notre thora [...]. Au début je n'étais pas d'accord avec le découpage [...]. J'ai dû accepter parce que la loi a été votée. En tant que démocrate, je pars avec

ma fierté en respectant la Constitution de la République. » Kyungu de son côté invita les députés à rejoindre leurs provinces respectives et à s'employer à les rendre prospères (Radio Okapi 16 juillet 2015). Au Sankuru, si la population de Lusambo se réjouit du choix de cette ville comme chef-lieu de la province, des députés provinciaux (11 sur 17), estimant cette ville trop excentrée et inadaptée à une telle fonction, proposèrent de désigner en son lieu et place Lodja convenant mieux à une telle affectation. Ils annoncèrent qu'ils s'abstiendraient de siéger à Lusambo (Radio Okapi 14 janvier 2015 ; ACP 6 mai 2015). Les députés de la province de Maï-Ndombe restèrent bloqués à Bandundu-ville. Ils déclarèrent que pour effectuer le trajet jusqu'à Inongo (chef-lieu de la province) le coût s'élevait à 300 \$ par personne alors que les fonds mis à disposition par le Gouvernement central s'élevaient seulement à 3800 \$ alors qu'ils étaient à 24 (Forum des As 29 juillet 2015). Le Gouvernement mit à disposition de chacune des quatre provinces démembrées de l'ancienne Province-Orientale 5000 \$ pour l'organisation de leurs assemblées législatives (Radio Okapi 27 juillet 2015).

3. Les provinces en action

Le vice-Premier ministre, ministre de l'Intérieur et Sécurité, Évariste Boshab, établit un chronogramme des sessions extraordinaires des assemblées provinciales suivi de celui de l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs. Le calendrier de ces sessions des assemblées provinciales est le suivant :

- pour les anciennes Province-Orientale et province de l'Équateur : entre le 21 et le 23 juillet ;
- pour les anciennes provinces du Katanga et du Kasai-Oriental : entre le 28 et le 30 juillet ;
- pour les anciennes provinces du Bandundu et du Kasai-Occidental entre le 5 et le 7 août (ACP 7 juillet 2015) (voir ci-après).

Les sessions extraordinaires de plusieurs assemblées provinciales eurent effectivement lieu, la plupart des députés ayant rejoint les chefs-lieux de leurs provinces respectives. Elles mirent progressivement en place les institutions prévues par la loi de programmation, bien que des difficultés survinrent pour quelques-unes d'entre elles. Les provinces héritant des infrastructures des anciennes provinces d'origine furent très avantagées par rapport à de nombreuses autres. Certaines durent se contenter d'une salle de classe (Bas-Uele), de salles de cercles privés (Lualaba, Haut-Lomami), de locaux appartenant à l'évêché (Mongala), au Temple de la Communauté évangélique de l'Ubangi-Mongala (Sud-Ubangi)... Dans certaines provinces (Équateur, Sud-Ubangi), la validation des députés suscita des remous au sein des assemblées provinciales, d'anciens députés, ministres, gouverneurs essayant de réintégrer les sièges qu'ils avaient détenus auparavant (Radio Okapi 27 juillet 2015). Dans d'autres, la procédure prescrite pour installer les structures de l'assemblée provinciale

ne fut pas respectée et des abus auraient été enregistrés. Au point que le vice-Premier ministre, Évariste Boshab, estima nécessaire de prévoir, au terme d'une séance de travail début août avec les présidents des bureaux des 21 provinces récemment installées, l'organisation d'un séminaire pour mettre les choses au point (*La Prospérité* 7 août 2015).

Sur le plan administratif, des inspecteurs territoriaux furent nommés dans différentes provinces. Pour rappel, les territoires ne sont pas des entités décentralisées – article 5 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces – et dès lors, en tant qu'entités déconcentrées, elles continuent à dépendre du pouvoir central. Or le « corps des inspecteurs de la territoriale » fut créé par le décret-loi n° 083 du 2 juillet 1998 avec pour « mission générale, le contrôle, l'évaluation et le suivi des activités des autorités des entités administratives et des services tant centraux que spécialisés du ministre des Affaires intérieures [...]. Le corps des inspecteurs de la territoriale est placé sous l'autorité directe du ministre des Affaires intérieures. Il jouit d'une autonomie administrative et financière ». Il « dispose pour son fonctionnement d'une allocation budgétaire émergeant aux budgets de l'État [...] (ils) ont droit aux rémunérations et avantages fixés par décret du président de la République ». L'organisation du corps est la suivante : « un inspecteur général ; un inspecteur général adjoint ; trois inspecteurs principaux ; des inspecteurs. » Les inspecteurs sont regroupés en trois pools : « I : Bandundu, Bas-Congo, Équateur, Kinshasa ; II : Kasai-Occidental, Kasai-Oriental, Kinshasa ; III : Maniema, Nord-Kivu, Province-Orientale, Sud-Kivu. » « Les inspecteurs élaborent à l'intention du ministre des Affaires intérieures un rapport mensuel d'activité transmis sous couvert de l'inspecteur principal » (Décret-loi 083 du 2 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement du corps des inspecteurs de la territoriale).

Il convient de remarquer que ce décret-loi fut adopté sous le régime de Laurent-Désiré Kabila alors que les provinces étaient des entités administratives ne disposant d'aucune autonomie. Toutefois, l'institution persista et la loi ne fut pas modifiée.

Dès le 20 juillet, une cinquantaine d'inspecteurs furent installés dans le Haut-Katanga, le Lualaba, le Tanganyika et le Haut-Lomami. Au Maniema, cinq inspecteurs prirent leurs fonctions le 21 juillet. Le 24 de ce mois, ce fut le tour des provinces démembrées de l'ex-Province-Orientale d'accueillir 24 inspecteurs. À cette occasion, l'inspecteur général chef de pool de celle-ci, Musasa Kazez, expliqua que : « Les inspecteurs territoriaux [...] ont le devoir de faire le suivi, l'évaluation et le contrôle des autorités territoriales du gouverneur de la province au chef de village. Ils sont des fonctionnaires de carrière de l'État. Ils contrôlent et font leur rapport à la haute hiérarchie que je suis l'inspecteur général. À ce moment-là, je propose le dossier au vice-Premier pour des sanctions » (Radio Okapi 25 juillet 2015).

Que deviendra dans ces circonstances l'autonomie de gestion des provinces et des ETD prévue à l'article 3 de la Constitution et déjà largement érodée ?

Des difficultés d'organisation ne tardèrent pas à se manifester. Des députés des provinces démembrées se plaignirent de ne plus avoir été payés depuis deux mois et adressèrent à ce sujet un mémorandum au Premier ministre. Ils suggérèrent que dorénavant les rémunérations soient attribuées directement aux 21 provinces sans passer par l'intermédiaire des anciennes provinces. Il semble également que dans plusieurs provinces démembrées les relations avec les autorités des six anciennes provinces furent tendues. Ces dernières estimèrent qu'elles avaient à expédier les affaires courantes tant que les gouverneurs et vice-gouverneurs n'étaient pas élus. Mais les bureaux des provinces démembrées ne l'entendirent pas de la sorte, prétendant au contraire affirmer leur autonomie (*Le Phare* 31 août 2015).

Étant donné l'arrêt de la Cour constitutionnelle (voir ci-après), le Conseil des ministres adopta au cours de sa réunion ordinaire du 18 septembre un projet d'ordonnance portant nomination des commissaires spéciaux et des commissaires-adjoints spéciaux chargés d'administrer les nouvelles provinces en exécution de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 8 septembre 2015 (Mende Omalanga 18 septembre 2015). Il fut souligné à ce sujet que l'injonction de la Cour constitutionnelle cadrerait avec la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces stipulant que : « En cas de nécessité, le pouvoir central peut réformer ou se substituer au pouvoir du gouverneur de province. Cette décision fut l'objet de nombreuses critiques dont celles du MR, du FONUS, de la Dynamique de l'opposition estimant qu'elle est anticonstitutionnelle et met fin à l'autonomie provinciale » (*La Prospérité Online* 25 septembre 2015). *Le Potentiel* se livra, quant à lui, à une analyse du projet d'ordonnance par rapport à la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant sur la libre administration des provinces. Il conclut au « caractère frauduleux de la manœuvre », le Gouvernement ayant obtenu : « un empiètement sur les matières de la compétence exclusive reconnues aux provinces par la Constitution ; une gestion centralisée et anticonstitutionnelle des provinces ; une caporalisation de la fonction de gouverneur à travers leur détachement de toute responsabilité politique devant les assemblées provinciales ; une mise en congé tacite des députés provinciaux des nouvelles provinces démembrées » (*Le Potentiel Online* 19 octobre 2015).

La nomination des commissaires spéciaux et vice-commissaires spéciaux se fit cependant attendre, le président Kabila n'ayant pas agréé la liste qui lui avait été transmise par le comité stratégique de la majorité présidentielle (*The Voice of Congo* 4 octobre 2015).

Le 1^{er} octobre, les sessions ordinaires des assemblées provinciales furent suspendues sur instruction du vice-Premier ministre, Évariste Boshab. Le sénateur Jacques Djoli, candidat au poste de gouverneur de la Tshuapa, dénonça à ce sujet la mainmise du pouvoir central. Il déclara que « depuis quelque temps, les

assemblées provinciales ne jouissent plus de leurs libertés. Elles sont gérées en violation de la Constitution et de la loi portant principe de libre administration des provinces ». Il ajouta que certaines provinces, dont la Tshuapa, avaient des règlements intérieurs qui avaient été déclarés conformes à la Constitution mais que « curieusement ces provinces ne savent pas travailler parce que désormais elles sont gérées par des circulaires et instructions ». Le député Pele Kaswara estima qu'il s'agit d'une « violation flagrante de la Constitution » (Radio Okapi 1^{er} octobre 2015).

4. Élection des gouverneurs et vice-gouverneurs

Dans un communiqué de presse, la CENI rendit publique sa « décision n° 013/CENI/BUR/15 du 23 juillet 2015 portant convocation du Corps électoral et publication du calendrier des scrutins pour l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de nouvelles provinces de la République démocratique du Congo ». La première étape, le dépôt des candidatures, est prévue du 24 au 28 juillet, le 17 août publication de la liste définitive des candidats par la CENI, l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs le 31 août et la publication des résultats définitifs le 17 septembre 2015 (CENI 23 juillet 2015). La CENI est, en effet, seule compétente en la matière et non le pouvoir exécutif, le calendrier figurant à ce sujet dans le document du vice-Premier ministre (voir ci-avant) ne faisant donc pas autorité.

Quelques jours plus tard, le 28 juillet, la CENI adopta une nouvelle décision réaménageant le calendrier. Le dépôt des candidatures fut prolongé jusqu'au 21 août, le scrutin postposé au 6 octobre et la publication des résultats définitifs au 22 octobre. La raison qu'avança la CENI pour justifier ce changement était qu'il existait « des difficultés logistiques pour les candidats gouverneurs et vice-gouverneurs d'atteindre dans le délai leurs circonscriptions électorales ». Fut aussi cité le manque de candidats et d'argent (Rigaud 29 juillet 2015 ; *Forum des As* 29 juillet 2015). Ce report fit couler beaucoup d'encre. La perspective du « glissement » fut évoquée, la CENI fut présentée comme étant sous influence. En outre, un problème juridique fut soulevé : légalement, la cour compétente en matière de contentieux sur une déclaration de candidature est la cour administrative d'appel et il est prévu que dans chaque province existe une ou plusieurs cours d'appel. Or, tel n'était pas le cas pour toutes les provinces (*Le Potentiel Online* 8 août 2015). Enfin, une difficulté technique retarda également la mise en œuvre du scrutin sur le plan légal. Comme évoqué plus haut, ce sont, en vertu de la loi de programmation, les bureaux définitifs des assemblées provinciales qui ont la charge d'organiser les élections des gouverneurs et vice-gouverneurs. En outre, la loi n° 6/006 du 9 mars 2006 portant sur l'organisation des élections stipule en son article 168 que : « L'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de province a lieu, au plus tard, vingt et un jours après l'installation du bureau définitif de l'assemblée provinciale » (Cabinet du président

de la République 10 mars 2006). Or, à la date du 21 août, ils n'avaient pas encore été installés dans toutes les provinces. En conséquence, la CENI déposa auprès de la Cour constitutionnelle en date du 29 juillet une demande en interprétation des articles 10 de la loi de programmation n° 15/004 et 168 de la loi n° 6/006 (voir ci-avant).

Elle estimait, en effet, « se trouver dans un cas de force majeure » ne lui permettant pas d'appliquer son calendrier électoral tel que modifié (Cour constitutionnelle 8 septembre 2015). Elle fut reçue le 31 août en audience par ladite Cour. Il s'agissait de trouver une solution aux blocages entravant la poursuite de l'organisation de ce scrutin (Radio Okapi 31 août 2015). Le 13 septembre, ce fut au tour du Premier ministre de rencontrer les juges de la Cour constitutionnelle. Il déclara à cette occasion : « Nous n'avons pas d'argent pour organiser ces élections et installer les nouvelles provinces. » La Cour rencontra également le vice-Premier ministre, Évariste Boshab (Radio Okapi 4 septembre 2015 ; JeuneAfrique.com 8 septembre 2015).

La Cour constitutionnelle rendit son arrêt R. Const 0089/2015 le 8 septembre 2015. Elle souligne tout d'abord que la CENI ne figure pas parmi les institutions habilitées constitutionnellement à saisir la Cour en interprétation de la Constitution³. Dès lors, elle se déclare incompétente en ce qui concerne la demande en interprétation de la loi introduite par la CENI. Mais, « usant de son pouvoir de régulation de la vie politique », elle se déclare par contre compétente pour répondre à la seconde demande de la CENI sollicitant son avis sur la poursuite du calendrier électoral établi en date du 15 février 2015. En conséquence, elle « affirme, le caractère irréversible du processus d'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs des provinces concernées ». Elle déclare constater « la force majeure empêchant la Commission électorale nationale indépendante d'organiser dans les délais légaux lesdites élections ». « Elle ordonne » à la CENI « d'évaluer en toute indépendance et impartialité, tout le processus électoral conduisant aux élections prévues dans le calendrier électoral du 12 février 2015 et, notamment celle des gouverneurs et vice-gouverneurs ». Elle « ordonne au Gouvernement de la République démocratique du Congo de prendre sans tarder les dispositions transitoires exceptionnelles pour faire régner l'ordre public [...] ainsi que la continuité des services publics dans les provinces concernées [...] en attendant l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs ». Elle « enjoint au Gouvernement de la République démocratique du Congo d'accélérer l'installation des bureaux définitifs des assemblées

³ L'article 161 alinéa 1^{er} de la Constitution stipule que : « La Cour constitutionnelle connaît des recours en interprétation de la Constitution sur saisine du président de la République, du Gouvernement, du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale, d'un dixième des membres de chacune des deux chambres parlementaires, des gouverneurs de province et des présidents des assemblées provinciales. » La loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle reprend en son article 54 cette même disposition.

provinciales de nouvelles provinces et de doter la Commission électorale nationale indépendante des moyens nécessaires pour l'organisation impérative de l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs desdites provinces avant toute élection des députés provinciaux sur toute l'étendue de la République » (Cour constitutionnelle 8 septembre 2015).

L'arrêt suscita des réactions en sens divers. Pour l'opposition, l'arrêt ouvre la voie au « glissement » et de là au report des élections. Pour le PPRD, l'arrêt est équilibré et réaliste. Dans la presse, plusieurs opinions furent formulées : les uns sont, comme l'opposition, d'avis que l'arrêt favorise le « glissement » ; d'autres estiment qu'il fait pression sur le Gouvernement ; certains considèrent que l'indépendance de la CENI se trouve renforcée ; il en est qui avancent que la Cour a crevé l'abcès ou qu'elle n'évoque pas la nomination des gouverneurs par le Gouvernement ou encore qu'elle joue à Ponce Pilate... La Dynamique de l'opposition congolaise alla même jusqu'à demander que les juges responsables de l'arrêt démissionnent pour violation de l'article 29 de la loi organique portant sur la Cour constitutionnelle⁴. Au cours d'une conférence de presse tenue le 10 septembre, Lambert Mende déclara que l'arrêt revêt un caractère définitif, contraignant et irrévocable et que ses prescrits sont exécutoires immédiatement (Radio Okapi 9 septembre 2015 ; Congo Forum 9 septembre 2015 ; *La Prospérité* 10 & 11 septembre 2015). Apollinaire Malu-Malu tint à s'exprimer sur ces points. Via le journal *La Prospérité*, il souligna que « l'élection des gouverneurs intérimaires ne peut bloquer, ni perturber le calendrier électoral global. Parce que la CENI est prête à tout moment, à organiser l'élection des gouverneurs intérimaires [...]. La question (posée à la Cour constitutionnelle) était de savoir si les députés provinciaux arrivés fin mandat [...] pouvaient élire des gouverneurs intérimaires [...] la Cour a délibéré et tranché. Elle reconnaît ce pouvoir aux députés provinciaux encore en fonction. Pour la CENI, c'est déjà suffisant. Les mesures transitoires [...] ne se justifient plus. Il suffit que les différentes assemblées provinciales mettent en place leurs bureaux définitifs pour que la CENI organise progressivement l'élection des gouverneurs intérimaires » (*La Prospérité* 14 septembre 2015). Les perspectives étaient donc clairement dessinées. La balle était dans le camp des 21 provinces démembrées, la CENI ayant juste déclaré que le calendrier serait réaménagé. Mais l'évolution révéla rapidement le caractère utopique de cette éventualité. L'élection n'eut pas lieu et la reprise en main du pouvoir de gestion des 21 provinces démembrées par le pouvoir central rendit cette option obsolète.

⁴ L'article 29 de cette même loi organique n° 13/026 stipule en son article 29 que : « Les membres de la Cour [...] sont soumis à l'obligation générale de réserve, de dignité et de loyauté envers l'État. Ils ne peuvent durant leurs fonctions, ni prendre une position publique ni donner une consultation sur des questions ayant fait ou susceptibles de faire l'objet d'une décision de la Cour. Ils ne peuvent adopter des attitudes ou des comportements qui laisseraient penser à une appartenance politique ou syndicale. »

Tableau récapitulatif des commissaires spéciaux et commissaires spéciaux adjoints dans les 21 nouvelles provinces installées

Provinces	Commissaires spéciaux	Commissaires spéciaux adjoints (*)
Bas-Uele	Antony Yenga Atoloba (PPRD)	- Jean-Pierre Makanda Esowa (PPRD) - Joséphine Tshiausiku Mondogi (PPRD)
Équateur	Roger Mwamba Mangbenza (ADH)	- Dominique Bompaka Bonyemwa (ADDI) - Pierre Lianza ea Lianza (PPRD)
Haut-Katanga	Félicien Katanga Lukunga (PPRD)	- Ghislaine Pandakufua Mutonkole (UDECO) - Kasongo Kibale (membre dissident de l'UNAFEC de Gabriel Kyungu)
Haut-Lomami	Raymond Mande Mutombo (PPRD)	- Ngandu Diemo Lunda (UDECO) - Néné Ilunga Nkulu (AFDC)
Haut-Uele	Célestin Bandomiso Bebiesyame (PPRD)	- Ismaël Arama Ngiama (AFDC) - Geneviève Abanakyelo Atoo (BUREC)
Ituri	Jefferson Abdallah Pene Mbaka (PPRD)	- Étienne Unega Ege (COFEDEC) - Esperance Chika Ngumiabo (RDPR)
Kasaï	Marc Manyanga Ndambo (PPRD)	- Hubert Mbingo Mvula (PPRD) - Rita Nceyi Tshitoko Pembe (PPRD, après avoir quitté l'UFC de Léon Kengo)
Kasaï-Central	Alex Kande Mupompa (CAC)	- Ambroise Kamukuni Mukinay (Notre beau pays, parti de Tshibangu Kalala) - Justin Milonga Milonga (PPRD)
Kasaï-Oriental	Alphonse Ngoyi Kasanji (Interfédéral du PPRD)	- Antoinette Kapinga Lukusa (PPRD) - Jean-Pierre Mutamba Kabuya (PPRD)
Kwango	Larousse Kabula Mavula (PPRD)	- Emery Kapuku Vita (membre dissident de l'ARC d'Olivier Kamitatu) - Mathilde Mujinga Mbweni (CRD)
Kwilu	Bala Bala Kasongo (Palu)	- Nicolas Bolukungu Berakay (PPRD) - Marie Madeleine Nkumisombo Fabio (CCU)
Lomami	Patrice Kamanda Tshibangu (PPRD)	- Thérèse Nzeba Kasela Nkole (PPRD) - Gabriel Kazadi Ngoy (PPRD)
Lualaba	Richard Muyej Mangez (PPRD)	- Didier Mudiata Mbaya (membre dissident de l'UNAFEC de Gabriel Kyungu) - Fifi Masuka Saini (FDC)

Mai-Ndombe	Gentiny Ngobila Mbaka (PPRD)	- Job Antoine Masamba (AFDC) - Brigitte Botete Bopeko (PPRD)
Mongala	Marceline Monjiba Akondowa (AFDC)	- Jeanine Otoho Makadi (AFDC) - Michaël Sakombi (PA)
Nord-Ubangi	Marie-Thérèse Gerengbo Yazalo (PPRD)	- Arthur Sedea Ngamo Zabusu (avait quitté le PDC de José Endundu pour créer le PARC) - Bonaventure Pele Mbengdebo (AFDC)
Sankuru	Berthold Ulungu Ekunda (CCU)	- Pierre Lokadi Opeta (PPRD) - Mireille Wetchonga Mpombo (PPRD)
Sud-Ubangi	Robert Koloba Denge (avait quitté le MLC de Jean-Pierre Bemba pour intégrer le PPRD)	- Lucie Putshu Kalima (PRM) - Jacques Segbewi Zamu (PPRD)
Tanganyika	Richard Ngoy Kitangala (ECT)	- Yvonne Ngoy Musangu (PPRD) - Ali bin Omari Simukinji (membre dissident de l'UNAFEC de Gabriel Kyungu)
Tshopo	Jean Ilongo Tokole (membre dissident du PDC de José Endundu)	- Dieudonné Mata Ambangene (PPRD) - Lyly Botwetwe wa Koko (NAD)
Tshuapa	Cyprien Lomboto Lombonge (PPRD)	- Sébastien Impeto Pengo (membre dissident du PDC de José Endundu) - Marie Josée Ifoko Mputa Punga (PPRD)

(*) Pour chaque nouvelle province, les premier et deuxième noms cités dans cette colonne correspondent respectivement à : 1. Commissaire spécial adjoint chargé des questions politiques, juridiques et administratives ; 2. Commissaire spécial adjoint chargé des questions économiques, financières et de développement.

Le 29 octobre était finalement adoptée l'ordonnance n° 15/081 portant nomination des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du gouvernement chargés d'administrer les nouvelles provinces, signée par le président de la République et le Premier ministre. Cette décision était justifiée de la façon suivante : « Considérant les risques d'affaiblissement de l'autorité de l'État pour défaut de continuité du fonctionnement des pouvoirs publics et de représentation de l'État en raison de la carence de gouverneurs et vice-gouverneurs dans les nouvelles provinces, consécutive à un cas de force majeure y rendant impossible l'organisation, dans les délais légaux, par la Commission

électorale nationale indépendante, des élections des gouverneurs et vice-gouverneurs [...]. Considérant l'urgence de prendre, en attendant l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de nouvelles provinces, des mesures transitoires exceptionnelles en vue de faire régner l'ordre public [...]. Conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° R. Const.0089/2015 du 8 septembre 2015 enjoignant au Gouvernement de prendre des dispositions transitoires exceptionnelles. » Sur les 63 nominations, 2 femmes sont nommées commissaires spéciales dans les provinces de la Mongala et du Nord-Ubangi et 18 femmes commissaires adjointes (Cabinet du président de la République 29 octobre 2015).

Si l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de province par les assemblées provinciales avait été organisée, divers observateurs estimèrent que la Majorité présidentielle (MP) aurait été largement perdante. Or le résultat de la procédure de nomination utilisée fut que non seulement la MP obtint tous les postes mais que, de surcroît, le PPRD seul remporta 13 postes de commissaire spécial sur 21 ou encore 29 postes sur la totalité des 63 fonctions créées. Aujourd'hui, dans l'ensemble des provinces de la République, seule la province du Kongo-Central est encore gouvernée par une équipe issue de l'opposition. Comment interpréter cette situation ? D'une part, est à prendre en considération le fait que les candidatures dans le camp présidentiel furent nombreuses et que le président Kabila et le nouveau secrétaire du PPRD, Henri Mova Sakanyi, eurent un rôle déterminant dans le choix des personnes nommées. D'autre part, il y a lieu de tenir compte de ce que généralement le PPRD laissa à certains de ses alliés des postes dans les provinces où soit il n'avait pas une assise suffisante, soit il ne disposait pas des candidats suffisamment actifs comme dans le cas de l'Équateur, du Kasai-Central, du Kwilu, de la Mongala... Dans tous les cas, seuls quelques partis alliés furent parties prenantes et de nombreux partenaires et acteurs de la MP sortirent déçus de cette compétition.

En fait, comme signalé plus haut, le choix des commissaires relevant en grande partie de décisions présidentielles, il s'effectua sur base de recommandations émanant d'acteurs importants gravitant autour de Kabila. L'élément déterminant fut l'accaparement de l'espace politique soit par ceux qui s'estimaient être des leaders régionaux, soit par l'infiltration de partis redoutés comme l'UNC ou l'UDPS, soit en fonction d'acteurs du G7 récemment sortis de la MP. Le cas de l'ex-Katanga illustre bien cette situation. Excepté dans le Tanganyika, le PPRD occupe les premières places dans chacune des nouvelles provinces et bénéficie en outre des résultats atteints par son parti allié, l'UDECO de Baudouin Banza Mukalayi. De plus, dans trois de ces provinces, se trouve chaque fois un membre de l'UNAFEC (membre du G7) de Gabriel Kyungu. Comme au Katanga, dans les provinces de la Tshopo et de la Tshuapa, un membre dissident du G7 figure parmi les membres nommés (PDC, parti de José Endundu) ainsi que dans celle du Kwango (ARC, parti d'Olivier

Kamitatu). L'influence d'acteurs particuliers dans les choix opérés s'observe dans les provinces démembrées suivantes : celles du Kasai et du Kasai-Central (de l'ex-province du Kasai-Occidental) dans le chef d'Évariste Boshab ; celle du Lomami et du Kasai-Oriental dans celui d'Adolphe Lumunu⁵ ; celle du Bas-Uele dans celui de Valentin Senga, un transfuge du MLC qui approcha le PPRD dès 2006. Dans le Sankuru, alors que le PPRD conduit par Léonard She Okitundu avait obtenu le maintien de Lusambo comme chef de la province du Sankuru (voir ci-avant), ce fut Lambert Mende qui obtint, grâce au soutien de Kabila, la désignation du candidat de son parti, la CCU, à la fonction de commissaire spécial. D'autres nominations furent obtenues en récompense pour certains partis. Tel fut le cas de Christophe Mboso Nkodia Pwanga au Kwango, sa province d'origine, pour son parti le CRD ; de Ngoy Mulunda (ancien président de la CENI, originaire du Haut-Lomami) au Tanganyika pour son parti l'ECT ; d'Athanase Matenda (originaire du Maniema) à la Tshopo pour son parti le NAD. À citer également, par exemple, l'attribution d'un poste à un membre du parti des Patriotes résistants Mai-Mai (PRM) dans le Sud-Ubangi. Le cas de la Mongala est encore particulier. C'est la seule province où aucun membre du PPRD ne fut nommé.

Plutôt que les candidats de ce parti soutenus par Jeannine Mabunda, ce furent des membres du parti AFDC de Modeste Bahati (originaire du Sud-Kivu) et un membre du parti PA de Tryphon Kin-Kiey Mulumba (originaire du Kwilu) qui furent choisis⁶.

Le trajet parcouru pour en arriver à ce stade illustre le mode de gouvernance adopté par le pouvoir central en matière de décentralisation, comme le souligne un article publié dans le *Cheikfitanews* (30 octobre 2015). Pour rappel, l'article 226 de la Constitution prévoit que les 26 provinces seront installées « endéans trente-six mois qui suivront l'installation des institutions politiques prévues par la présente Constitution ». Or l'investiture du premier Gouvernement de la Troisième République eut lieu le 27 février 2007 et celle du Bureau du Sénat qui en sera le tout dernier dans l'ordre en mai de cette même année. Dès lors, les 21 provinces à démembrer auraient dû être en place au plus tard à la fin du premier semestre 2010, alors que durant ces trois années aucune mesure juridique ne fut adoptée pour enclencher le processus. Il fallut attendre l'année 2011 pour qu'une première étape juridique fût franchie via la réforme constitutionnelle introduite par la loi n° 11/002 du 20 janvier

⁵ À noter que pour la Lomami, l'option de départ prônée par Adolphe Lumanu est que le poste de commissaire spécial revienne à un Kanyok afin de départager les Songye et les Luba. Mais le secrétaire général du PPRD, Henri Mova (originaire du Lualaba), préféra celui qui fut, il y a quelques mois, son conseiller à l'ambassade de la RDC en Belgique et qui est songye.

⁶ Pour le choix du membre du PA, il y eut un certain soutien d'Henri Mova, secrétaire général du PPRD, pour lequel le candidat était, il y a quelques mois, son conseiller en communication à l'ambassade de la RDC en Belgique.

2011. Celle-ci prévoit, en effet, que : « Une loi de programmation détermine les modalités d'installation de nouvelles provinces citées par l'article 2 de la Constitution. » Or cette loi de programmation n° 15/004 du 28 février 2015 ne fut adoptée que 4 années plus tard. Mais, brusque accélération du processus, sans programmation en amont, elle prévoit un délai de 15 jours pour qu'un décret délibéré en Conseil des ministres mette en place une commission par province à démembler. Les commissions arrivèrent sur le terrain le 18 avril et le 18 juillet toutes les 21 provinces étaient juridiquement installées (voir ci-avant). Par rapport au prescrit constitutionnel, la mise en place des provinces démembrées a donc pris environ 5 ans et 5 mois de retard. Mais le processus d'installation depuis l'adoption de la loi de programmation dura un peu moins de 5 mois ! La visible indifférence des autorités centrales pendant 8 ans dissonnant avec la précipitation toxique de l'année 2015 ne pouvait que susciter le questionnement et la méfiance.

5. Élections des assemblées provinciales

S'il est reconnu, comme le souligne Jean Omasombo, que « pour les Congolais, l'élection présidentielle est celle qui compte vraiment » (Cros 27 août 2015), il n'en demeure pas moins que, sur le plan institutionnel, le Sénat revêt pour les provinces une importance particulière. En effet, en vertu de l'article 104 de la Constitution, les sénateurs « sont élus au second degré par les assemblées provinciales » et « le sénateur représente sa province ». Il est donc, ou en tous les cas devrait être, la voix de la province au sein des institutions centrales. Or, au cours des deux législatures précédentes, parmi les facteurs dommageables ayant pesé sur la gestion des provinces figurent « le maintien en fonction d'autorités provinciales pourtant désavouées (et) l'élection de gouverneurs appartenant au cercle des affidés de la présidence » (Bouvier 2012 : 304). Le renouvellement du Sénat apparaît ainsi comme un impératif fonctionnel. Le nombre de candidatures déposées pour la députation provinciale (voir ci-après) montre d'ailleurs que ce scrutin rencontre un intérêt nettement plus important qu'il ne l'avait été en 2006.

L'opération de réception des candidatures à la députation provinciale débuta le 15 avril 2015 dans 171 bureaux fonctionnant dans 145 chefs-lieux de territoire (le processus de démembrement n'ayant pas encore été entamé), plus de vingt villes et les six antennes de Kinshasa. Elle devait prendre fin le 5 mai. Mais elle fut prolongée deux fois, d'abord jusqu'au 25 mai, ensuite jusqu'au 30 mai (avec même un sursis de 24 heures pour ceux présents la veille n'ayant pu déposer leur candidature). Il fut signalé que ces aménagements n'auraient aucune incidence sur le chronogramme global des opérations électorales (Radio Okapi 15 avril 2015 & 2 mai 2015 ; *La Prospérité* 26 mai 2015).

Le 29 juin, la CENI publia la liste provisoire des candidats recevables et irrecevables par province : 23 518 recevables, 673 irrecevables pour 711 sièges

à pourvoir, soit en moyenne environ 33 candidats par siège, mais avec des niveaux de mobilisation très variables selon les provinces (Radio Okapi 30 juin 2015 ; CENI s.d.). Le nombre de candidats irrecevables résulte du fait qu'une série de candidats s'étaient inscrits sur plusieurs listes. Avant de prendre une décision sur ces cas-là, la CENI réunit les membres des partis et des regroupements politiques de la MP et de l'opposition afin de débattre de la solution à adopter. Ces candidats furent radiés. Le nombre de partis politiques ayant participé d'une manière ou d'une autre à ce stade des opérations électorales serait de plus de 170 (Radio Okapi 30 juin 2015).

6. Les effets induits de la démission de Malu-Malu

Le 10 octobre, Apollinaire Malu-Malu démissionnait de sa fonction de président de la CENI pour raison de santé. Quelques jours plus tard, c'était au tour du vice-président, André Mpungwe Songo, membre du PPRD, de présenter sa démission. En effet, l'ancien vice-président de la CENI a été jugé peu efficace par le camp présidentiel qui ne voulut même pas le voir assumer l'intérim de Malu-Malu confié au rapporteur Jean-Pierre Kalamba. Le nouveau président de la CENI, Corneille Nangaa Yobeluo, fut proposé par les confessions religieuses, ce que démentit l'Église catholique qui ne participa pas à sa désignation. Originaire de la Province-Orientale, il avait travaillé en 2005 au sein de la Commission électorale indépendante (CEI) comme superviseur technique national. En septembre 2013, il fut nommé secrétaire exécutif adjoint de la CENI. Enfin, ce fut la Lubakat, Chantal Ngoy Tshite, occupant la fonction de questeur qui par lettre au président du Parlement démissionnait.

Le nouveau président, le vice-président, Norbert Basengezi Katintima, et la questeure, Pierrette Mwenza Kisonga, prêtèrent serment le 19 novembre et prirent leurs fonctions un jour après. Aussitôt, Corneille Nangaa affirma s'inscrire dans la continuité des objectifs poursuivis par son prédécesseur en consolidant les acquis et en corrigeant les ratés du passé. Mais la classe politique congolaise se divisa sur les priorités que cette institution d'appui à la démocratie devrait poursuivre. L'opposition et quelques organisations de la société civile exigèrent la publication immédiate du calendrier électoral réaménagé priorisant les élections présidentielles et législatives. De son côté, la Majorité présidentielle appela plutôt la CENI à mettre en place un plan réaliste. (Voir aussi le chapitre « 2015 : année électorale en perdition ? »)

Conclusion

Il est évident que le pouvoir central qui décida d'installer, après des années d'attente, les 21 provinces inscrites dans la Constitution s'est contenté, jusqu'à présent, de mettre en place une ébauche de structure administrative sans se

préoccuper de leur fournir les moyens logistiques et financiers leur permettant de fonctionner normalement. De là, les dérives et les abus qui se produisent rapidement. Ce manque de préparation d'une part et de suivi d'autre part explique en grande partie la « cacophonie administrative », qui ne tarda pas à se produire, comme le souligne le journal *Le Phare* (31 août 2015).

Comment dès lors essayer d'expliquer cette manœuvre dans le chef des autorités responsables ? Installer le « glissement » pour permettre le maintien au pouvoir du président Kabila et dans son sillage la classe politique qui l'entoure ? Porter préjudice au concurrent probable de Kabila à la présidence, Moïse Katumbi, jouissant d'une popularité certaine au Katanga ? De même pour le G7 dès son apparition sur la scène politique ? Donner le temps à Joseph Kabila de se doter de façon irrécusable d'un dauphin lui permettant de demeurer dans les coulisses du pouvoir ?

Quel que soit le scénario caché ou supposé, il est patent que permettre ainsi le déferlement des spéculations en tous sens, maintenir le climat d'incertitude quant à l'avenir du Congo, engendrer la confusion, le désordre, susciter les tensions dans une situation économique dégradée signifiait jouer à l'apprenti sorcier.

Le mutisme du chef de l'État quant à ses intentions en ce qui concerne un troisième mandat ou la prolongation de son mandat actuel pour raisons de force majeure s'inscrit bien dans le mode opérationnel qu'il pratique pour conduire les affaires étatiques. Longs silences avant de prendre des résolutions pourtant essentielles mais brochant par ailleurs avec de brusques décisions sans nécessité immédiate et sans justification apparente. Promesses conformes aux attentes exprimées par une grande partie de la population, mais souvent non tenues. Déclarations importantes et fréquentes sur les progrès réalisés, la santé économique du pays, la paix retrouvée à l'exception de quelques enclaves... En fait, malgré les embûches qu'il a connues à certains moments dans son parcours, il a toujours été gagnant. Dès lors, pourquoi changer et ne pas continuer à croire en sa bonne étoile ?

Bibliographie

ACP, 6 mai 2015 ; 7 juillet 2015.

Africatime.com, 23 juin 2015.

Bouvier, P. 2012. *La Décentralisation en République démocratique du Congo : de la Première à la Troisième République 1960-2011*. Tervuren/Bruxelles/Kinshasa : MRAC/Le Cri Éditions/Buku Éditions, coll. « Monographies de la République démocratique du Congo », vol. 1.

Cabinet du président de la République. 2006 (10 mars). « Loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales ». *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 47^e année, numéro spécial. Kinshasa.

Cabinet du président de la République. 2011 (5 février). « Constitution de la République démocratique du Congo modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 ». *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 52^e année, numéro spécial. Kinshasa.

Cabinet du président de la République. 2015 (29 octobre). « 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 ». En ligne sur : <http://www.congoforum.be/upldocs/Commissaires%20speciaux%20et%20leurs%20adjoints.pdf>

CENI. 2015 (23 juillet). « Décision n° 013/CENI/BUR/15 portant convocation de Corps électoral et publication des scrutins pour l'élection des Gouverneurs et Vice-gouverneurs de nouvelles provinces de la République démocratique du Congo du 23 juillet 2015 ». *Le Phare*, 24 juillet 2015.

CENI, République démocratique du Congo, s.d.

Cheikfitanews. 30 octobre 2015.

Congo Forum. 9 septembre 2015.

Cour constitutionnelle, R.Const 0089/2015, République démocratique du Congo.

Cros, M.-F. 2015 (26 août). « “Les Congolais, aujourd'hui, n'attendent plus l'homme providentiel”, se réjouit Omasombo ». *La Libre Belgique*.

« Décret-loi 083 du 2 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement du corps des inspecteurs de la territoriale ». 1998 (2 juillet). En ligne sur : <http://www.droitcongolais.be/Legislation/Droit%20Public/Administration.ter/DL.083.02.07.1998.htm>

Digitalcongo.net. 20 avril 2015 ; 9 juillet 2015.

Forum des As. 29 juillet 2015.

Groupe L'Avenir. 21 juillet 2015.

JeuneAfrique.com, 8 septembre 2015.

La Prospérité. 26 mai 2015 ; 7 août 2015 ; 10 septembre 2015 ; 11 septembre 2015.

La Prospérité Online, 2015.

Le Phare. 23 mars 2015 ; 20 avril 2015 ; 31 août 2015.

Le Potentiel Online. 8 août 2015 ; 25 septembre 2015 ; 19 octobre 2015.

« Loi de programmation déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces n° 15/004 du 28 février 2015 ». *Journal officiel* 8 (1) du 15 avril 2015. République démocratique du Congo.

Loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, n° 12 du 31 juillet 2008. République démocratique du Congo.

Loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, n° 13/026 du 15 octobre 2013. République démocratique du Congo.

Mabi Mulumba, E. & Muya, C. 2014. « Décentralisation, gestion des finances publiques et problématique de la fiscalité ». In Omasombo, J. & Bouvier, P. (dir.), *République*

démocratique du Congo. Décentralisation et espaces de pouvoir. Tervuren : Musée royal de l'Afrique centrale, pp. 151-158.

Mediacongo.net. 21 juin 2015 ; 26 août 2015.

Mende Omalanga, L. 2015 (18 septembre). « Compte-rendu de la 4^e réunion du Conseil des ministres du 18 septembre 2015 ». En ligne sur : <https://www.primature.cd/public/?wpdmact=process&did=NTg2LmhvdGxpbnms=>

Nations unies. 2015 (28 septembre). « Conseil de sécurité S/2015/741 ». En ligne sur : <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1528794.pdf>

Radio Okapi. 14 janvier 2015 ; 15 avril 2015 ; 2 mai 2015 ; 30 juin 2015 ; 1^{er} juillet 2015 ; 7 juillet 2015 ; 10 juillet 2015 ; 16 juillet 2015 ; 27 juillet 2015 ; 4 septembre 2015 ; 9 septembre 2015 ; 1^{er} octobre 2015.

Rigaud, Ch. 2015 (27 juillet). « RDC : décentralisation pourquoi tant de précipitation ? ». *Afrikarabia*. En ligne sur : <http://afrikarabia.com/wordpress/rdc-decentralisation-pourquoi-tant-de-precipitations/>.

Rigaud, Ch. 2015 (29 juillet). « RDC : l'élection des gouverneurs attendra octobre ». *Afrikarabia*. En ligne sur : <http://afrikarabia.com/wordpress/rdc-lelection-des-gouverneurs-attendra-octobre/>

7sur7.cd. 27 avril 2015.

The Voice of Congo. 4 octobre 2015.