

COMMENT GARANTIR LA BONNE GESTION DES FONDS ALLOUÉS À LA CENI ET RÉDUIRE L'IMPACT DE L'ARGENT ET DE LA CORRUPTION POUR LES PROCHAINES ÉLECTIONS ?

Valéry MADIANGA,
Chercheur en finances
publiques,
Coordonnateur
national du
Centre de recherche
en finances publiques
et Développement
Local (CREFDL).
valerymadianga@
gmail.com

I. Contexte d'exécution du budget de la CENI en RD Congo

Le budget des opérations électorales a été exécuté dans un contexte économique favorable. Ainsi, les deux derniers cycles électoraux ont été entièrement financés par le Trésor Public de la République démocratique du Congo. Comme en 2015, la croissance économique s'est fortement accélérée, dépassant le cap de 6% pour se situer à 8,5% entre 2022 et 2023, contre 6,2% en 2021 et 1,7% en 2020¹. Ce qui place la RD Congo parmi les meilleurs pays performants en Afrique².

Le rapport sur les performances économiques, exercice 2022, renseigne que la pression fiscale a progressé de 8% en 2020, à 15% en 2022. Toutefois, elle reste inférieure, au niveau de 20%, à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne. Ceci induit la hausse des recettes propres collectées ces trois dernières années. Elles sont passées à 11,5 milliards USD en 2022 contre 8,8 milliards collectées en 2021³. Suite à ces statistiques, le Gouvernement a maintenu les projections budgétaires à 16 milliards \$ pour les exercices 2023 et 2024. Les réserves de change internationales ont aussi suivi la même tendance, se situant à 4,4 milliards USD à fin décembre 2022 et ont progressé à 5 milliards \$ en 2024⁴.

Cet accroissement est lié au rebond de la production minière avec pour moteur les investissements et les exportations dont les cours sont de manière consécutive en hausse pendant les dernières années, alors que les secteurs non miniers connaissent un ralentissement (4,1 % en 2022 contre 4,5 % en 2021).

1 Ministère du Budget, Cadre budgétaire à Moyen Terme 2023-2025, Kinshasa, p. 8.

2 Ministère du Budget, Compte rendu de la réunion du comité de conjoncture économique du 23 mars 2023, Kinshasa, p. 3.

3 Ministère des finances, Projet de loi portant reddition des comptes de la loi de finances n°21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022, volume 3, Kinshasa, p. 11.

4 Banque Centrale du Congo, Condensé hebdomadaire d'informations statistiques, N°01 du 05 janvier 2024, Kinshasa, p. 24.

Toutefois, la stabilité monétaire est restée volatile, le pouvoir d'achat du fonctionnaire de l'État a dégringolé et l'injustice sociale se creuse. Le taux de change est passé de 1.750 FC pour 1\$ en 2019 à 2.650 FC pour 1 \$ en 2023 puis à 2.820 FC en juin 2024⁵. Cette situation a entraîné une baisse du pouvoir d'achat d'environ 45%. Les recettes publiques continuent à servir l'élite politique au détriment de la population ; 65% sont affectées aux dépenses de fonctionnement et des rémunérations des institutions et ministères politiques contre 5% affectés aux investissements publics⁶. Le salaire moyen dans l'administration publique est de 90\$ tandis que celui d'un personnel politique se chiffre autour de 2500 \$ le mois⁷.

II. Cadre juridique de gestion des fonds des élections en RD Congo

a. Contenu de la Loi organique

Les ressources de la CENI proviennent :⁸

- du budget de l'État ;
- des dons et legs ;
- de l'assistance et de l'appui provenant des partenaires bilatéraux, multilatéraux et d'autres donateurs.

La CENI peut, à travers le Gouvernement, solliciter des partenaires bilatéraux, multilatéraux et d'autres donateurs, l'assistance et l'appui nécessaires à l'organisation et au bon déroulement des processus électoraux et référendaires dans le respect de la législation en la matière.

Le budget et les ressources de la CENI sont gérés conformément aux lois et règlements régissant les finances publiques, d'une part, et au manuel de procédures administratives et financières interne, d'autre part⁹.

Selon l'article 44 de la Loi organique n° 21/012 du 03 juillet 2021, la CENI élabore son budget conformément à la loi financière. Elle le transmet au Gouvernement pour être incorporé dans le budget de l'État. Le budget de la CENI comprend : le budget des rémunérations ; le budget de fonctionnement ; le budget d'investissement ; le budget des opérations pré-électorales, électorales et référendaires. Il émerge au budget annexe de l'État.

b. Loi relative aux finances publiques (LOFIP)

Cette loi introduit des innovations majeures dans la gestion des finances publiques en RD Congo¹⁰ :

5 Banque Centrale du Congo, Bulletin mensuel des informations statistiques, février 2024, p.32.

6 Ministère du Budget, rapport provisoire sur les états, exercice 2022-2023, pp.1-2.

7 Ministère du Budget, Loi de finances, exercices 2021-2023, document 5, point IV.

8 Loi organique n° 21/012 du 03 juillet 2021 modifiant et complétant la Loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI, Article 43.

9 Idem, Article 42.

10 LOFIP, Exposé de motif.

- l'approche budgétaire pluriannuelle;
- l'unité de caisse et l'unité de trésorerie ;
- prône une pratique orientée vers une obligation axée sur les résultats pour la réalisation des objectifs de développement ;
- permet aussi d'assurer la continuité dans la gestion des programmes en préconisant les autorisations d'engagement pluriannuelles votées en totalité la première année de leur prévision, dont les crédits de paiement correspondants sont ramenés à l'exercice budgétaire ; etc.

c. Loi relative aux marchés publics

Les procédures de passation des marchés publics ont pour finalité de procurer à l'autorité contractante des services, des biens ou ouvrages qui répondent le mieux possible aux spécifications techniques fixées, aux meilleurs prix, après une mise en concurrence des soumissionnaires ou des candidats et une évaluation objective des propositions et offres soumises.

Ainsi, ils doivent répondre aux exigences de transparence, d'équité et de probité. Chaque gestionnaire de crédits doit prendre en compte les incidences des marchés publics sur les performances du secteur public et sur la satisfaction des citoyens.¹¹

La Loi relative aux marchés publics s'applique à tous les marchés et délégations de services publics conclus par :¹²

- Le Pouvoir central (Le Président de la République, le Sénat, l'Assemblée Nationale, la Cour Constitutionnelle, la Cour Suprême de Justice et leurs Parquets respectifs, la Primature, la CENI, les Ministères, etc.), ses services déconcentrés et autres services auxiliaires ;
- Les Provinces, les Entités Territoriales Décentralisées (ETD) et leurs services déconcentrés ;
- Les Établissements et services publics, les sociétés commerciales à la participation publique majoritaire.

Ainsi, toute commande publique obéit aux préalables suivants :¹³

- L'identification des projets ;
- L'évaluation de l'opportunité ;
- L'intégration des besoins dans le cadre d'une programmation budgétaire ;
- La disponibilité des crédits ;
- La planification des opérations de mise en concurrence ;
- Le respect des obligations de publicité et de transparence ;
- Le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.

11 OCDE, « Poids des marchés publics », dans *Government at a Glance*, Éditions OCDE, Paris, 2017, pp. 178.

12 BUFORDI, *Guide pratique du contrôle citoyen des marchés publics*, Kinshasa, 2^{ème} Edition, 2017, pp.11-13.

13 Loi n°10/010/2010 relative aux marchés publics, Article 6.

III. Leçons à tirer de la gestion des fonds par la CENI

Tableau n°1 : Budget alloué et exécuté pour le compte de la CENI, exercices 2014-2023 en FC

Années	Prévisions	Exécution	%
2014	245 649 561 176	68 061 629 976	27,7
2015	233 592 933 252	59 490 234 564	25,5
2016	318 815 987 494	236 503 755 920	74,2
2017	1 221 774 247 324	140 246 074 507	11,5
2018	966 546 601 946	717 744 619 692	74,3
2019	371 900 741 366	78 664 095 422	21,2
2021	186 262 083 991	232 710 471 396	124,9
2022	581 709 843 352	508 694 250 306	87,4
2023	958 438 167 346	867 268 285 733	90,5
TOTAL en CDF	5 084 690 167 247	2841321787540	55,8
TOTAL EN USD	2 532 216 218	1 415 000 890	

Source : Loi des Finances 2014-2023, section 77.

a. De la préparation du budget de la CENI

Le budget de la CENI est préparé par son administration conformément aux instructions du Ministère du budget et de la Lettre d’Orientation Budgétaire du Premier Ministre. Ces prévisions budgétaires émargent dans le budget général de la Loi de finances de l’année à la section 77 en lieu et place du budget annexe, comme le prévoit l’article 44 de la loi organique de la CENI¹⁴.

En outre, le budget détaillé des opérations électorales reste flou et n’est pas déposé lors de l’élaboration de la Loi de finances de l’année, soit fin juillet. Pour expliquer cette non-conformité aux lois, la CENI prétexte « le manque de maitrise du cycle électoral », d’après les experts de la Direction Générale des Politiques et Programmation Budgétaire du Ministère du budget.

b. De la discipline budgétaire

À la lecture de l’utilisation des fonds par la CENI, il se dégage les faits suivants :

- Les dépenses de fonctionnement de l’institution ont connu un taux de paiement de 169,73% entre 2016 et 2019 puis de 2.720% de 2021 à fin novembre 2023 ;
- En ce qui concerne les interventions économiques, sociales, culturelles et scientifiques, ces dépenses ont connu un taux

14 Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée par la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 et la Loi organique n° 21/012 du 03 juillet 2021, Article 44.

d'exécution de 4.693,36% entre 2016 et 2019 puis de 4.163,19% entre 2021 à novembre 2023 ;

- Le non-respect du Plan d'Engagement Budgétaire (PEB), dont l'impact reste très démesuré sur les finances publiques. Par exemple, la ligne des crédits intitulée « *Fonds d'intervention spécial* », qui finance les élections a connu un taux de paiement de 6.725,3% en 2021, de 17.237,3% en 2022 et de 14.520,7% à fin novembre 2023 ;
- L'engagement des dépenses sans disponibilité des crédits et sans autorisation préalable du Parlement ;
- Le paiement de 500 millions USD effectué en 2022 par le Gouvernement n'est pas retracé à la comptabilité, moins encore au service de reddition des comptes. L'absence de régularisation de toutes les dépenses de la CENI et le refus de la Banque Centrale du Congo de transférer au circuit de la dépense publique les avis de débit de paiement des fonds des opérations électorales handicapent la transparence et une gestion saine des finances publiques.¹⁵

S'agissant des dépassements, « les crédits budgétaires sont limitatifs. Les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées ni ordonnées au-delà des dotations budgétaires »¹⁶. Dans le cas échéant, le gestionnaire des crédits de la CENI (le Président) tombe sous le coup des sanctions prévues à l'article 129 de la Loi relative aux finances publiques pour non-respect des règles d'engagement des dépenses.

c. Gestions des dépenses de rémunération et de fonctionnement

Les différents rapports d'activités 2022-2023 de la CENI renseignent l'activation de l'aide financière aux ONG et entreprises, alors que cela n'est pas inscrit dans ses prérogatives d'institution d'appui à la démocratie. Ces paiements irréguliers sont chiffrés à 252.867 USD l'an, représentant 2,29% des fonds de la rubrique budgétaire¹⁷.

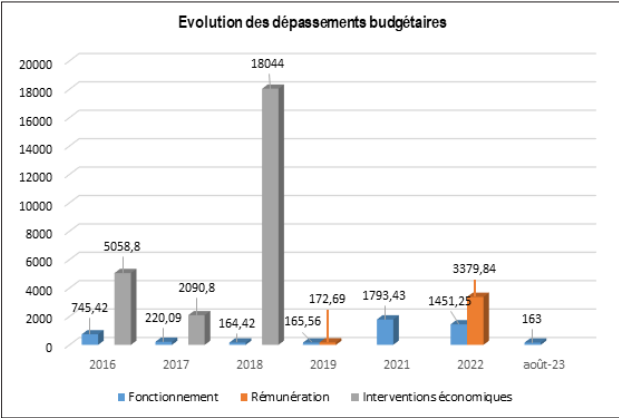
Les imputations du budget des opérations électorales renseignent aussi le paiement des avantages au personnel politique. La Loi des finances 2021 fixe par exemple à 9 000 \$ les frais d'installation du Président de la CENI et à 8 866 USD pour un membre du Bureau ou celui de l'Assemblée plénière. Dans les faits, le total des paiements devrait se chiffrer à 133.137 USD. Mais, la CENI a obtenu du Gouvernement 2 million \$ en décembre 2021. Par ailleurs, une dotation des véhicules a été effectuée au profit des 15 membres de la CENI¹⁸. Cette dépense est irrégulière, selon l'arrêté fixant le seuil des indemnités des agents publics à l'installation. Ces pratiques ont sensiblement explosé les dépenses de rémunération et de fonctionnement comme le démontre le graphique ci-dessous :

15 Direction Générale des Politiques et Programmation Budgétaire, Etats de suivi budgétaire de fin Septembre, Kinshasa, 2023, p. 12.

16 LOFIP, Article 38.

17 CENI, Rapport financier exercice 2022, Kinshasa, 2022, p. 11.

18 CENI, contrats n°007/CGPMP-CENI/MF/06/2022 et n°011/CGPMP-CENI/MF/08/2022.



e. Du respect du circuit de la dépense publique

Tableau n°2 : Prévisions et exécutions des fonds des opérations électorales

Cycle 2016-2019				Cycle 2021-2024			
Années	Prévisions en \$	Exécution	%	Année	Prévisions \$	Exécution \$	%
2016	262 433 832,4	177 686 772,5	67,71	2021	42 253 521,1	103 154 432	244,13
2017	653 470 310,4	191 473 585	29,3	2022	234 741 784	500 000 000	213,00
2018	466 666 666,7	335 110 863,9	71,81	Nov-23	434 933 201	488 325 466	112,2
2019	185 948 049	2 046 524	1,10	2024	80 000 000	0	0,00
TOTAL GÉNÉRAL	1 568 518 858	706 317 745,4	45,03		711 928 507	1 091 479 898	153,31
Montant Sollicité	1 332 621 710				1 120 136 977		
Montant déclaré reçu par la CENI	817 418 908,67				930 000 000		
Ecart Prévision et Montant sollicité	235 897 149				190 136 977		
Montants reçus, non déclarés	111 101 163,27				161 479 898		

Source : Rapports Min Finances et CENI

Le rapport financier de la CENI exercice 2022 renseigne une hausse de 25,1% des dépenses des opérations électorales au cours des deux derniers cycles électoraux. De décembre 2021 à novembre 2023, le Gouvernement a effectué un versement de **1,09 milliard \$**¹⁹ pour financer les opérations électorales, contre une demande de 1,1 milliard \$. Comparés aux budgets

19 Ministère des finances, plan de trésorerie du pouvoir central, exercice 2022-2023, p. 1

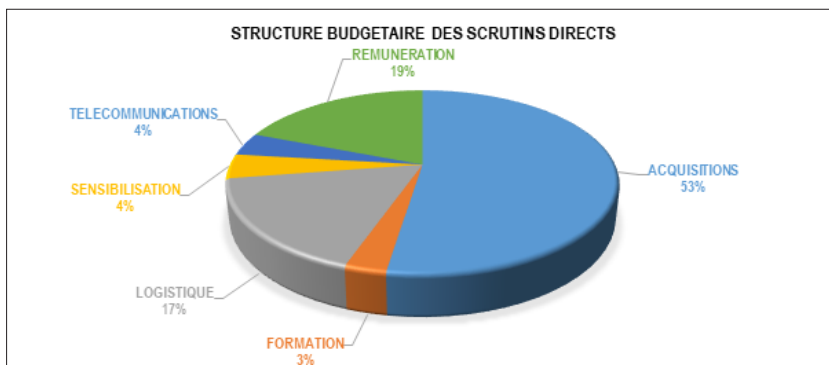
votés de 711 millions USD, il se dégage un taux d'exécution de 153%, soit un dépassement de 53,31%. De son côté, la CENI a déclaré n'avoir reçu que 930 millions \$. L'écart entre le montant déclaré reçu et celui décaissé par le trésor public se chiffre à 161 millions USD. Par contre, le cycle de 2016-2019 a été financé à hauteur de 817,4 millions USD.

Il faut relever que ces fonds publics ont été décaissés sans l'émission préalable des bons d'engagement, de liquidation, de l'ordonnancement ni l'émission des ordres de paiement informatisé (OPI). La loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, en son article 91, alinéa 2, dispose que « *toute dépense, régulièrement engagée et liquidée par l'ordonnateur fait l'objet préalablement à son paiement, d'un ordonnancement* ». Dans le même ordre d'idées, le Décret n°13/050 du 6 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique en son article 81, alinéa 3 et 4, exige que les dépenses soient engagées, liquidées et ordonnancées avant d'être payées. Généralement, l'exception est faite pour certaines dépenses limitatives énumérées dans le manuel des procédures et du circuit de la dépense publique. Il s'agit entre autres de celles générées par un acte imprévisible, notamment une catastrophe naturelle, un conflit armé, une épidémie et une évacuation sanitaire.

Cette procédure de « Mise A Disposition des fonds (MAD) » à laquelle le Gouvernement recourt pour payer les dépenses des opérations électorales limite l'utilisation des fonds à des menues dépenses et aucun service ne peut prétendre au renouvellement de la mise à disposition des fonds si la demande précédente n'est pas justifiée²⁰.

f. L'inexistence d'un système de passation des marchés publics

En République démocratique du Congo, 53% des investissements électoraux ont été utilisés pour l'acquisition des matériels, comme le démontre le diagramme ci-dessous :



²⁰ Ministère du Budget, Circulaire n°001/ME/MIN.BUDGET/2023 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi des finances n°22/071 du 28 décembre 2022, exercice 2022, pp.46-47.

Toutefois, la gestion des dépenses des marchés publics fait débat. D'abord, le processus est caractérisé par l'absence de transparence et de programmation des opérations financières. Selon l'étude menée par le Centre de Recherche en Finances Publiques et Développement Local, il est à noter qu'entre 2021 et 2023, sur 467 documents des marchés publics produits et censés être publiés par la CENI, 13 seulement l'ont été et sont accessibles au public ; 454 documents, par contre, demeurent non publiés²¹. Ensuite, le recours abusif à la procédure d'exception est fréquent. Sur 54 marchés publics effectués entre 2021 et 2023, 83,3% l'ont été de gré à gré et 16,7% effectués par appel d'offres. La majorité des marchés de gré à gré a été attribuée avant que les soumissionnaires n'apportent leurs offres à la CENI. C'est le cas du marché de fourniture des bulletins de vote et des Dispositifs Electroniques de Vote.²² Contrairement aux pratiques de la CENI, la passation des marchés publics en RD Congo obéit au principe de transparence et de l'équité. L'article 82 tiret 4 du Décret n°23/12 du 5 mars 2023 portant manuel de procédures des marchés publics est pertinent à cet égard.

Tableau n°3 : Liste des marchés importants passés par la CENI

Intitulé du marché	Mode de passation prévu	Mode de passation effectué	Montant en \$	Fournisseurs	ANO/Autorisation spéciale
Acquisition kits électro-raux pour les bureaux de vote et de dépouillement (BVD) et pour les centres locaux de compilation des résultats (CLCR)	AOI ²³	Gré à Gré	20 740 800	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spéciale
Acquisition des Dispositifs Electroniques de vote (DEV) de scrutin	AOI	Gré à Gré	109 869 726	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spéciale
Acquisition des équipements industriels et électriques Lot2			3 066 636 738	Global Innovation	ANO ²⁴
Acquisition des Véhicules terrestres pour la CGPMP-CENI	AOI	AOI	4 277 700	Central Motors	ANO
Acquisition des bulletins de vote	AOI	Gré à Gré	16 296 242	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spéciale

21 CREFDL, *Rapport final sur le contrôle citoyen sur l'utilisation des fonds alloués au processus électoral en RDC*, Kinshasa, janvier 2024, pp.12-13.

22 Idem, p. 14.

23 AOI : Avis d'appel d'offre International.

24 ANO : Avis de Non Objection ou avis favorable.

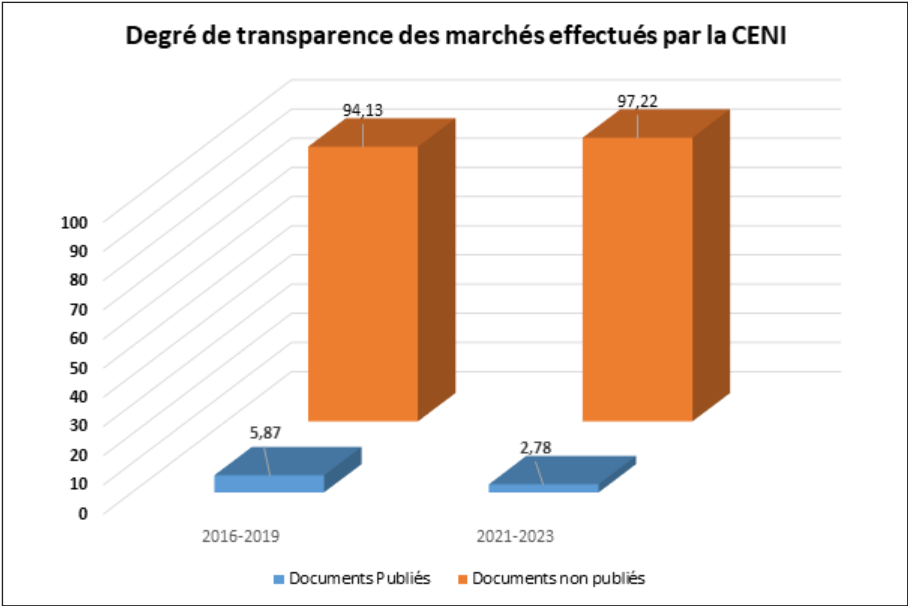
Acquisition des pièces, accessoires et reconfiguration des MAV 2018 incomplètes	AOI	Gré à Gré	5 996 245	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spéciale
Acquisition d'Accessoires et reconfiguration des MAV 2018 complètes	AOI	Gré à Gré	26 588 695	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spéciale
Acquisition des Kits d'enrôlement des cartes d'électeurs et des services connexes	AOI	AOI	92 752 929,5	Miru Systems Co. Ltd	ANO
Acquisition des matériels pour le réseau informatique physique (LAN-Local Area Network) des antennes	AOI	Gré à Gré	922 500	SATTEL INTERNATIONAL	Autorisation spéciale
Acquisition des Hors-Bords	AOI	Gré à Gré		AZUR MARINE	Autorisation spéciale
Acquisition des sources d'énergie (Kits photovoltaïques) et services connexes dans le cadre de la RFE	AOI	Gré à Gré	20 740 800	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spéciale

Source : Rapports, contrats, PPM²⁵ CENI

Cette mauvaise application du code des marchés publics a produit d'autres effets négatifs. En 2022, la CENI a acheté 58,3 millions cartes d'électeurs auprès de MIRU SYSTEMS SARL. Elle a enfin enrôlé 43,9 millions d'électeurs. Une quantité supposée de *14,3 millions cartes d'électeurs n'ont pas été utilisées au terme de l'opération électorale*. En 2023, la CENI a effectué une nouvelle commande pour un montant de 1 million USD pour la délivrance des duplicatas²⁶. Dans une correspondance adressée au Centre de recherche en finances publiques et développement local le 22 janvier 2024, la firme MIRU a indiqué que la livraison des cartes d'électeurs à la CENI était faite « *gracieusement* », sans compensation financière. Entre-temps, le fournisseur a omis d'indiquer qu'il était sous contrat avec la CENI après lui avoir attribué le marché de fourniture des kits d'enregistrement et des cartes d'électeurs, le 25 juillet 2022, chiffré à 92,7 millions de dollars américains. Ces mauvaises pratiques ont été relevées aussi dans l'opération d'achat des bulletins de vote où une commande exagérée a été effectuée dépassant le seuil de 43,9 millions d'électeurs régulièrement inscrits.

25 PPM : Plan de passation des marchés publics.

26 CENI, compte rendu de la 60^{ème} réunion ordinaire de la CGPMP-CENI, Kinshasa, 2023, p.2.



g. Sécurité du matériel électoral

Tableau n°4 : Répertoire des bureaux, entrepôts et terrains de la CENI

Propriétaires	Bureaux	%	Entrepôts	%	Terrains propres	
					en construction	non construits
Privé	93	56,71	149	83,71		
Etat	17	10,37	8	4,49		
Public	8	4,88	1	0,56		
SNCC ²⁷	2	1,22	3	1,69		
CENI	30	18,29	11	6,18	6	118
RVA ²⁸			1	0,56		
SCPT ²⁹	13	7,93	4	2,25		
ONATRA	1	0,61	1	0,56		
Total	164	100	178	100	124	

Source : CENI, rapport d’activités 2022-2023

Le tableau ci-haut démontre que 149 (83,71%) entrepôts utilisés par la CENI appartiennent aux privés. Elle n’est propriétaire que de 11, soit 6,18%. Pour pallier cette difficulté, 6 entrepôts sont en cours de construction

27 SNCC : Société Nationale des chemins de fer du Congo

28 RVA : Régie des voies aériennes

29 SCPT : Société commerciale des Ports et Transports

et la CENI a acquis 118 terrains. Lors du cycle électoral précédent, la CENI avait pris en location 177 entrepôts auprès des privés, représentant 80% des besoins exprimés.

Le coût de ces commandes publiques est chiffré à 369.185,03 \$. En 2022, la CENI a aussi dépensé 12,3 millions \$ pour l'entretien, réparations d'édifices alors que ces montants pourraient servir à construire 100 entrepôts pour éviter de garder le matériel électoral dans des bâtiments appartenant aux privés.

Par ailleurs, l'identité des propriétaires de ces entrepôts ou bâtiments pris en location par la CENI n'est pas connue. 75% des membres du cadre de concertation estiment que cette situation serait à l'origine des dysfonctionnements observés lors des scrutins de décembre 2018 et 2023. D'autant plus que ces entrepôts sont faiblement sécurisés, certains appartiendraient même aux opérateurs politiques proches du pouvoir.

IV. Comment améliorer la gestion des fonds des opérations électorales ?

Les faiblesses constatées dans la gestion des fonds alloués aux opérations électorales sont provoquées par l'absence d'une programmation dans le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) et le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT), comme le font les autres services publics en République démocratique du Congo. Ce qui a pour conséquence l'absence de transparence, les dépassements budgétaires et l'absence de redevabilité vis-à-vis du Parlement, autorité budgétaire ; mais aussi vis-à-vis des partenaires engagés dans le processus électoral.

Face à cette situation, quelques solutions urgentes doivent être envisagées pour améliorer la gestion des fonds des opérations électorales pour les scrutins à venir. Il est nécessaire d'amorcer les réformes suivantes :

1. L'intégration des dépenses de la CENI au Budget Annexe et la suppression du Fonds spécial d'intervention

Au regard des considérations évoquées ci-haut, notons que la CENI gère deux budgets : celui des dépenses de l'administration (28%) et celui relatif aux dépenses des opérations électorales (72%) appelées communément *Fonds spécial d'intervention*, dont le Gouvernement est le financier principal.

En analysant le budget présenté par la CENI, on note que les dépenses urgentes représentent 90% de l'ensemble de ses besoins annuels. Ce financement est inscrit comme étant un « *fonds spécial d'intervention* », dont le paiement est limité aux menues dépenses. La ligne reste non désagrégée, personne ne peut déterminer le contenu en dehors de la CENI elle-même. Pour l'instant, il est important que l'article 44 de la loi organique de la

CENI soit respecté. Celle-ci exige l'intégration des prévisions des opérations électorales au Budget Annexe pour une meilleure présentation. La façon dont la CENI procède, viole les instructions du Ministère du budget sur l'élaboration du budget³⁰ de l'État et la Loi relative aux finances publiques.

L'autorité budgétaire devrait y travailler conformément aux principes budgétaires pour une gestion responsable des deniers publics. L'élaboration d'un budget détaillé des opérations électorales doit faire l'objet d'un débat public au Parlement. Cela étant, le débat budgétaire est donc un des temps forts de la vie d'un pays car le budget est un instrument de développement économique³¹. Par ailleurs, ces fonds constituent un investissement important pour le pays et ne peuvent apparaître comme Fonds spécial d'intervention. Car, 53% des allocations y sont affectées. Un budget désagrégé va répondre aux règles de bonne gestion des finances publiques.

2. Respect du circuit de la dépense publique

Selon le manuel révisé des procédures et du circuit de la dépense publique, toute dépense doit être régulièrement engagée, liquidée et ordonnancée avant tout paiement par la Banque Centrale. Le Gouvernement devra en principe privilégier le compte général du Trésor Public tout en évitant les transferts de fonds vers des comptes bancaires obscurs. Pour une gestion responsable des fonds affectés aux opérations électorales, un « *sous-compte élection* » devrait être ouvert à la Banque Centrale du Congo, conformément à la loi relative aux finances publiques, qui instaure l'unicité des comptes.

En outre, le respect du circuit budgétaire par la CENI doit être de rigueur. Il faciliterait le contrôle concomitant, notamment celui exercé par le contrôleur budgétaire. Celui-ci veillera à ce que l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement d'une dépense publique soient conformes aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement. Le comptable public affecté à la CENI s'assurera de la régularité des opérations financières en amont du paiement. Le boycott du circuit standard faciliterait davantage les pratiques de corruption et l'enrichissement illicite des acteurs de la CENI.

3. Migration des dépenses de la CENI vers le Budget-programme

La Loi relative aux Finances Publiques prévoit la migration des prévisions budgétaires de tous les services de l'État au budget-programme. Pour 2024, trois secteurs vont basculer au titre d'expérimentation.

Face aux mauvaises pratiques observées à la CENI, l'installation d'une direction standard incluant la Direction d'Étude et Planification (DEP) et

30 Ministère du Budget, circulaire n°001/CAB/ME/MIN.BUDGET/2021 du 11 juin 2021 contenant les instructions relatives à l'élaboration de la Loi de finances exercice 2022, Kinshasa Juin 2021.

31 Grégoire BAKANDEJA wa MPUNGU, *Les finances publiques pour une meilleure gouvernance économique et financière en république démocratique du Congo*, Bruxelles De Boeck & Larcier, 2006, p.225.

celle relative à l'Administration et Financière (DAF) est importante. Pour une gestion axée sur les résultats, les crédits des opérations électorales seront présentés sur une période pluriannuelle de manière à respecter le cycle électoral. La gestion sera faite en fonction des objectifs poursuivis et des contraintes budgétaires. La programmation des dépenses doit être fondée sur les priorités de politiques publiques et l'efficacité des programmes ; le système budgétaire de la CENI doit permettre de réallouer les ressources des programmes les moins prioritaires vers les programmes les plus prioritaires, et des programmes les moins efficaces vers les plus efficaces³².

4. Harmonisation des PPM avec les outils de gestion budgétaire

Pour améliorer la crédibilité des marchés publics effectués par la CENI, il est urgent que les Plans de Passation des Marchés (PPM) soient en adéquation avec le Plan de Trésorerie (PTR) et le Plan d'Engagement Budgétaire (PEB) du pouvoir central. Une instruction du Ministre ayant en charge le budget pourrait intégrer cette dimension au début de chaque exercice budgétaire.

Le PTR et le PEB sont deux outils importants de gestion et de suivi budgétaire, qui permettent de gérer les équilibres et de lutter contre l'indiscipline et la délinquance financières. L'engagement budgétaire implique la vérification de la régularité de l'imputation budgétaire, de la disponibilité de crédits, de la conformité de la dépense aux lois, décrets, arrêtés d'exécution, jugements et contrats ainsi que du respect du principe de bonne gestion financière. Par contre, le Plan de Trésorerie est un outil destiné à suivre les liquidités disponibles chaque mois. Il met également en avant le solde cumulé de trésorerie d'un mois sur l'autre. Dans les deux cas, l'objectif est de s'assurer que la CENI soit capable de faire face aux décaissements et aux périodes creuses.

5. Le renforcement de la transparence et du contrôle tant interne qu'externe

Pour renforcer le contrôle des fonds alloués aux opérations électorales, le Parlement doit jouer un rôle clé. La transparence doit être de rigueur. D'autant plus qu'un système de gestion des finances publiques transparent et organisé contribue à faciliter la réalisation des objectifs. La viabilité de la politique budgétaire et la qualité des politiques publiques sont capitales pour atteindre les objectifs de ces politiques publiques³³. À ce titre, la publication trimestrielle des rapports de la CENI contribuera de façon non négligeable à la transparence budgétaire et incitera le gouvernement à mettre en place des systèmes et des équipes d'experts pour surveiller les

32 Daniel TOMMASI, *Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement*, Paris, La Fertoisie, 2010, p.18.

33 Daniel TOMMASI, *Op. cit.*, p. 4.

agrégats des dépenses budgétaires. L'information publique appartient aux citoyennes et aux citoyens, et au peuple en général qui en a besoin pour être autonome et participer pleinement aux processus démocratiques.

L'accroissement du suivi des dépenses permettra de tenir les acteurs clés, les médias et le public régulièrement informés si les plans budgétaires ne sont pas respectés. Par ailleurs, le corps des contrôleurs budgétaires doit veiller que l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement d'une dépense soient conformes aux crédits votés par le Parlement. Le comptable public affecté à la CENI doit veiller à la régularité des opérations en amont de l'encaissement ou du paiement. Il devra s'assurer que toutes les opérations financières de la CENI sont conformes au règlement général sur la comptabilité publique.

6. Une redevabilité conforme aux lois

En République démocratique du Congo, l'exercice budgétaire s'étend sur une année civile, allant du 1^{er} janvier au 31 décembre³⁴. La planification des activités électorales doit en tenir compte, de la même manière que celles des différents services de l'État. Les pratiques récentes sont à bannir. Ce qui permettrait au Ministère du budget d'élaborer son rapport de mise en œuvre des politiques publiques et celui des finances, la reddition des comptes de l'exercice budgétaire clos. Cependant, la gestion de la CENI et son mode de redevabilité sont faits selon la période allant de juin de l'année x à mai de l'année y. Une pratique exercée en dehors du cadre légal.

Cette gestion va à l'encontre du principe de l'annualité budgétaire tel que prescrit à l'article 5 de la Loi relative aux finances publiques. Elle ne permet pas non plus de déceler le taux d'exécution budgétaire par année et corriger les faiblesses dans l'élaboration et le paiement de certaines dépenses. Les bonnes pratiques budgétaires favorisent une meilleure gestion financière de la CENI. Elles permettent aussi à l'organe d'appui à la démocratie d'organiser des élections transparentes et apaisées. Un audit régulier de la cour des comptes doit être effectué à la fin de chaque cycle électoral pour faire l'état des lieux des investissements publics acquis et pousser la redevabilité des acteurs.

7. Répression des mauvaises pratiques

L'article 24 alinéas 1^{er} de la constitution de la RD Congo stipule que toute personne a droit à l'information publique. Dans les faits, la CENI restreint l'information financière aux organes de contrôle et à la population, premier contribuable des fonds qu'elle gère.

Par ailleurs, l'article 147 du code pénal congolais fixe les modalités de répression des pratiques de corruption des fonctionnaires de l'État.

³⁴ LOFIP, Article 5.

À cela s'ajoutent les conventions anti-corruption ratifiées par la RD Congo, notamment de l'ONU de 2003, de l'UA de 2005 et le Protocole de la SADC³⁵.

La révision de la Loi organique de la CENI et du code électoral doit intégrer des sanctions administratives sur les pratiques de corruption de l'agent électoral et des candidats. Le renforcement des mécanismes de transparence doit apparaître au niveau de l'article 42 de la Loi organique portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante

Conclusion

La République démocratique du Congo a connu des avancées majeures en matière de transparence budgétaire et de la dépense des marchés publics. La mise à la disposition du grand public, par le Ministère du budget et des finances (direction de la reddition des comptes), l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), des rapports et autres documents relatifs au budget et à la passation des marchés Publics est un indicateur pour s'assurer que la dépense publique contribue à la promotion du développement.

Au niveau de la CENI, beaucoup d'efforts restent à fournir pour assurer une gestion saine des finances publiques. Cela passerait par une budgétisation rationnelle fondée sur une gestion axée sur les résultats, l'instauration d'un débat public au parlement sur les crédits alloués aux opérations électorales au cours de la session budgétaire de septembre, l'intégration des dispositions anticorruption dans la loi organique et le code électoral.

Les dépenses des opérations électorales doivent être dépolitisées et intégrées dans une planification responsable. Ces investissements publics doivent respecter le cycle d'élaboration et d'exécution pour susciter la confiance des parties engagées au processus électoral. Pour ce faire, un renforcement des capacités de l'équipe dirigeante doit être envisagé et un audit permanent doit être effectué à avant l'entrée en fonction d'un nouveau bureau. ■

35 SADC : Communauté de développement des pays d'Afrique Australe