

FINANCEMENT DES ÉLECTIONS

QUELLE APPROCHE ÉCONOMIQUE POUR FINANCER LA DÉMOCRATIE EN RD CONGO?

Introduction

**Daniel MUKOKO
SAMBA,**
Professeur à la
faculté des Sciences
Économiques et de
gestion, Université de
Kinshasa.
dmukoko@icloud.com

Depuis l'instauration d'un régime constitutionnel démocratique en 2006, au terme d'une longue décennie de conflits armés, la RD Congo peine à avoir des cycles électoraux réguliers. Si, en 2011, les élections législatives ont pu être organisées, il n'en fut pas de même pour les élections provinciales, occasionnant la prolongation du mandat des sénateurs élus en 2007. Les élections législatives, provinciales et présidentielles prévues en 2016 n'ont pu être organisées qu'en décembre 2018. Quant aux élections locales et municipales, elles n'ont jamais été organisées depuis la promulgation de la constitution le 18 février 2006, créant ainsi un vide institutionnel fortement préjudiciable à la base du régime démocratique. Le coût des élections et les difficultés de leur financement sont souvent cités comme étant les obstacles à la régularité des cycles électoraux. Une abondante littérature récente a permis de vérifier une relation vertueuse entre les élections et la qualité des politiques publiques, mais cette relation suppose que les cycles électoraux sont prévisibles. Leur tenue régulière a en effet le mérite de créer un système de motivations dans le chef des élus avec, pour résultat, leur attachement au bien collectif.

L'article est structuré en trois sections discutant respectivement, de la relation entre les élections et la performance économique, du coût de la démocratie, et du financement des élections.

1. La relation entre les élections et la performance économique

La plupart des pays africains ont adopté des régimes constitutionnels démocratiques après la vague des conférences souveraines des années 1990.

On note aussi une relative renaissance économique des pays africains depuis 2000. Les niveaux de croissance économique dans les pays africains ont même poussé la célèbre revue britannique *The Economist* à changer le label *Hopeless Africa* qu'elle avait collé au continent en 2000 à *Africa rising*, en 2011.

Toutefois, l'on doit se garder d'établir une relation directe entre l'adoption des régimes démocratiques et les performances économiques de ces pays. L'abondante littérature qui a examiné cette relation n'a pu établir qu'une faible relation entre les deux variables. Sous l'hypothèse que l'intensité de la relation est plus élevée dans les pays nouvellement acquis à l'ordre démocratique, certains auteurs ont tenté de mesurer l'effet de l'adoption de la démocratie sur les résultats de développement socioéconomique dans les pays africains.

Ainsi, Collier et Rohner¹ ont vérifié, sur un échantillon de pays sortant de conflit, l'hypothèse selon laquelle, en supprimant la propension des dirigeants à la répression et les incitations des groupes réprimés à la rébellion, la démocratie contribue à la paix sociale. Les résultats obtenus par ces deux auteurs sont toutefois ambigus car l'effet escompté n'est vérifié qu'à partir d'un seuil de revenu par habitant, soit 2 700 US\$, c'est-à-dire le niveau des pays à revenu intermédiaire. Ce résultat est, à lui seul, assez troublant, parce qu'il suggère qu'en dessous de ce seuil de revenu, les effets positifs escomptés de la démocratie seraient négligeables ou, à tout le moins qu'il y aurait une prime à la violence dans les pays à faible revenu.

Néanmoins, ce résultat comporte plusieurs enseignements pour un pays comme la RD Congo où l'on retrouve la combinaison d'une économie tournée vers l'exploitation des ressources naturelles, y compris par des moyens illégaux ; la persistance des foyers de tensions intercommunautaires ; et le manque de cohésion au sein des élites politiques. Dans ces conditions, la persistance des motivations prédatrices justifiée par le bas niveau de revenu national et d'autres facteurs est un élément inhibant pour l'enracinement de la démocratie. Il faut en déduire que la croissance rapide du revenu dans la période post-conflit est une condition permissive du cercle vertueux. C'est d'ailleurs là toute l'importance des résultats des premières élections dans un pays post-conflit. Si ces premières élections produisent une coalition politique suffisamment cohérente pour engager le pays de manière vigoureuse sur un sentier relativement long de croissance économique inclusive, il y a alors de fortes chances que le pays s'écarte des voies violentes pour la résolution des conflits. Le fait que la RD Congo ait bâti sa stratégie économique post-conflit sur les ressources naturelles, particulièrement les ressources minières, et que l'exploitation de certaines de ces ressources ait échappé au contrôle de l'État, a certainement servi à enraceriner les motivations prédatrices et, partant, à affaiblir la démocratie.

1 Paul COLLIER et Dominic ROHNER, « Democracy, development and conflict », in *Journal of the European Economic Association*, (mai 2008), Vol. 6, N° 2-3, pp. 531-540.

Nonobstant ces ambiguïtés, l'attrait des régimes démocratiques est indéniable, même dans les pays africains les plus pauvres. Cet attrait s'explique le plus naturellement par le fait que la démocratie est associée à la croissance et au développement économique. Or, les deux derniers sont des phénomènes qui s'inscrivent dans de longues chroniques temporelles. Et, il faut de la stabilité pour créer des temps longs. Dans les régimes démocratiques, les élections sont des moments par excellence pour aérer le système politique. En permettant l'alternance au pouvoir, les élections permettent aussi de tester la solidité des institutions, lesquelles ont pour rôle d'ériger des barrières pour « contrôler » les actions humaines en vue de préserver le bien collectif des appétits gloutons des groupes spécifiques.

Chauvet et Collier² ont montré que lorsqu'elles sont organisées régulièrement, les élections impliquent de meilleures politiques publiques et cela pour trois raisons. Premièrement, les élections permettent de lier les dirigeants aux résultats de développement attendus d'eux. La redevabilité des élus vis-à-vis de leurs électeurs crée dans le chef des élus des motivations pour qu'ils adoptent des politiques publiques qui seront bénéfiques aux citoyens. Deuxièmement, en tant que processus de sélection, l'élection est censée attirer dans l'arène publique les personnes qui attachent plus d'importance au bien collectif. Troisièmement, les élections confèrent aux élus une légitimité sociale, un capital politique dont ils pourront se prévaloir pour engager les réformes nécessaires pour la société, sans crainte de tomber dans l'emprise des groupes d'intérêts partisans. Ces trois facteurs (motivation, sélection, légitimité) constituent les éléments structurels à travers lesquels les élections sont censés influencer positivement la qualité des politiques publiques.

Pour Chauvet et Collier³, cet enchaînement vertueux peut être perverti en la présence des facteurs tels que l'ignorance des électeurs, la prédominance du vote ethnique ou de tout autre comportement patrimonial, et la prévalence de la fraude électorale. Les deux premiers facteurs annihilent l'effet structurel des motivations des élus, tandis que la fraude pervertit le processus de sélection, autant qu'elle jette un discrédit sur la légitimité sociale. Les trois facteurs ne peuvent d'ailleurs pas être séparés, car il existe une relation vérifiable entre les préférences ethniques et la fraude électorale, tout comme il peut être établi que l'ethnicité ou toute autre forme de préférences patrimoniales peut se nourrir de l'ignorance des électeurs. L'effet composite de ces éléments perturbateurs peut être atténué par un bon ciblage d'interventions tout au long du cycle électoral. Les pratiques courantes qui consistent à concentrer les interventions à la veille des scrutins (notamment l'appui apporté aux contentieux électoraux) et à

2 Lisa CHAUVET et Paul COLLIER, "Elections and Economic Policy in Developing Countries", in *Economic Policy* (July 2009), Vol. 24, N° 59, pp. 509-550.

3 Lisa CHAUVET et Paul COLLIER, *op. cit.*

délaisser les centrales électorales dès que les élections ont été organisées, ne sont pas compatibles avec le besoin de bâtir un processus électoral régulier. Par ailleurs, il ne suffit pas d'élire des représentants du peuple au sein du parlement ou le président de la république.

Si l'on se réfère à la théorie de Collier, la démocratisation de la RD Congo s'est faite avec les conditions initiales les plus défavorables. Non seulement que les élections y ont été considérées comme le moyen de rebâtir un nouveau *vivre ensemble* après de longues années de conflits armés impliquant, dans certains cas, des communautés particulières, mais aussi au moment du lancement du processus de démocratisation, le niveau de revenu par habitant était extrêmement bas et la composition de l'output global laissait la place belle à l'exportation des produits miniers. Dans ces conditions, il n'est pas évident que les élections et les structures politiques qu'elles permettent de mettre en place aient la capacité suffisante pour réduire sensiblement la violence, supprimer la propension à la prédation des ressources naturelles, et améliorer la qualité des politiques publiques. Si l'on ajoute à ces éléments défavorables le non-respect des échéances électorales et le financement irrégulier de la centrale électorale, on obtient le cliché d'un pays dans lequel les élections coûtent bien plus que les montants qui sont déboursés pour leur préparation et leur organisation. À ces coûts tangibles, il faut ajouter le coût d'opportunité des avantages gaspillés.

La signature de l'Accord Global et Inclusif à Sun City (Afrique du Sud), le 17 décembre 2002, était censé être un moment de rupture pour marquer le passage d'un état de guerre à la construction d'un nouvel ordre politique. Le texte de l'accord mentionne exactement l'engagement pris par les signataires, conscients de leurs *responsabilités devant le Peuple Congolais, l'Afrique et la Communauté internationale* de : (i) *cesser les hostilités et de rechercher une solution pacifique et équitable à la crise que traverse le pays* ; (ii) d'œuvrer pour « *la réunification, la pacification, la reconstruction du pays, la restauration de l'intégrité territoriale, et le rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire national ; la réconciliation nationale ; la formation d'une armée nationale, restructurée et intégrée ; l'organisation d'élections libres et transparentes à tous les niveaux permettant la mise en place d'un régime constitutionnel démocratique ; la mise en place des structures devant aboutir à un nouvel ordre politique.* »

Ce programme de reconstruction ne pouvait être réalisé sans la participation de toutes les parties prenantes au conflit. L'accord avait aussi posé le principe de la gestion consensuelle et partagée pendant la période de transition au cours de laquelle une nouvelle constitution devait être promulguée pour permettre l'organisation des premières élections pluralistes depuis 1965. Organisées en 2005-2007, ces élections ont coûté près de 550 US\$ millions financés à 91% par les partenaires extérieurs. Ce coût est beaucoup plus celui de la restauration de la paix et de la mise en

place d'un régime constitutionnel démocratique. Malheureusement, il sert depuis lors de référence à toutes les élections dans le pays. Le cycle électoral 2007-2013 a coûté 340,6 US\$ millions, tandis que de 2012 à 2019 la CENI a obtenu du gouvernement le montant total de 1 496 729 084 817,73 CDF, l'équivalent de 1 milliard US\$⁴.

Ce montant d'un milliard de dollars suscite bien entendu beaucoup de discussions dans l'opinion publique. Pour certains, un simple calcul du coût d'opportunité laisserait entrevoir qu'il y avait meilleur usage pour ce montant. Cet avis se réfère le plus souvent au montant total des ressources budgétaires collectées par l'État. Le volume de ces ressources n'a pas dépassé 5 milliards l'an ces quatre dernières années. Corneille Naanga, le Président de la CENI s'en défend lorsque, présentant le rapport de sa gestion devant l'assemblée nationale le 9 avril 2021, il déclare :

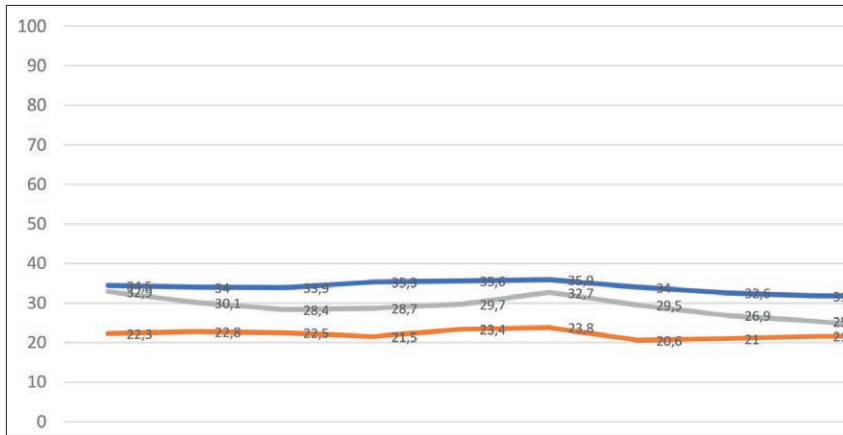
Il est évident que pour un pays comme le nôtre, dépenser 1 milliard de dollars américains pour un cycle électoral, est excessif. Malheureusement, c'est le prix à payer, les Congolais ayant résolument pris les élections comme mode d'accès au pouvoir. Cependant, l'appréciation de ce financement doit tenir compte du fait que le budget électoral prend en charge des rubriques qui ne devraient pas dépendre de la CENI. C'est le cas de la sécurisation du processus électoral (plus de 120.000 policiers et agents de sécurité), l'aménagement des routes et ponts, la prise en charge des télécommunications et même l'installation de certaines structures (formation des magistrats, installation des juridictions). En outre, contrairement à d'autres pays disposant d'un registre d'état civil, près de la moitié du budget du processus électoral congolais est consacré à la constitution du fichier électoral.

Cette déclaration met en évidence le fait que le coût des élections en RD Congo prend en compte des éléments devant être en principe financés par les budgets courants de l'État. Et, puisqu'il n'y a aucune garantie que ces éléments sont par la suite repris par l'administration pérenne de manière à diminuer le coût des cycles électoraux futurs, il s'ensuit une répétition des investissements de courte durée qui ne sont motivés que par la nécessité d'organiser des élections.

Certes, il y a un prix à payer pour avoir des élections. Mais, dans son acception économique, un prix doit être juste, c'est-à-dire approprié au service qu'il est censé rémunérer. Dans le cas de la RD Congo, les figures 1 et 2 ci-après n'indiquent pas d'amélioration sensible des indicateurs sociaux et de gouvernance.

4 CENI, Rapport général du processus électoral de 2012 à 2019,

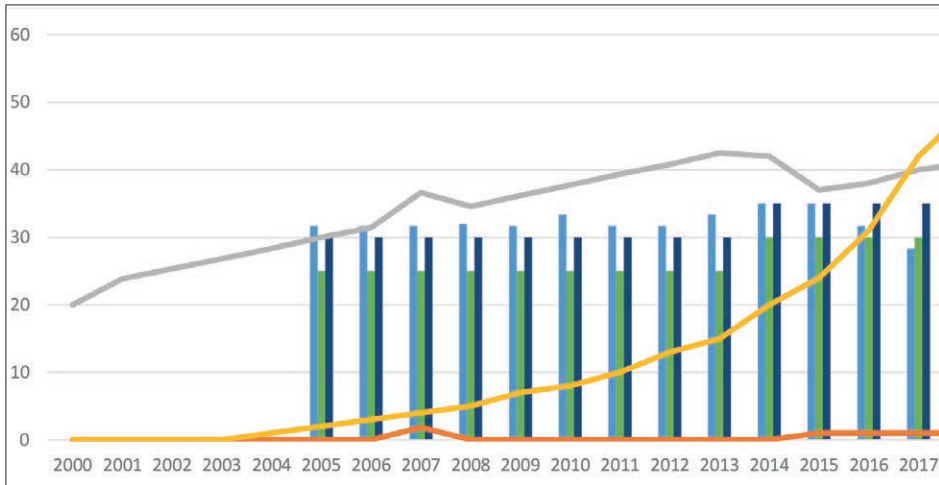
Figure 1. RD Congo : Indicateurs de l'indice Mo Ibrahim, 2010-2019



Source des données : Mo Ibrahim Foundation, disponible en ligne à l'adresse <https://iiag.online>. Consulté le 6 juin 2021.

La figure 1 montre que les trois indicateurs de l'indice Mo Ibrahim (gouvernance globale, redevabilité et transparence, et sécurité et état de droit) n'ont pas connu d'évolution positive au cours de la dernière décennie. En 2019, la RD Congo s'est classée, respectivement, 49^e, 42^e, et 52^e sur les 54 pays africains pour lesquels les données sont collectées pour l'indice Mo Ibrahim. Pour chacun de ces trois indicateurs, le score moyen de la RD Congo est inférieur à la moyenne africaine, le gap étant de 14, 15, et 21 points, respectivement. L'absence de progrès dans la gestion économique est également perceptible dans l'évolution à plat des indicateurs du *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) utilisé par la Banque mondiale pour évaluer la qualité des institutions et des politiques de différents pays. Sur une échelle de 1 à 6, le score moyen de la RD Congo est de 3,2 pour la gestion économique ; 2,7 pour l'efficacité de la collecte des revenus publics ; et 3,2 pour l'équité de l'utilisation des revenus publics. Le graphique ne révèle aucune tendance favorable pour ces indicateurs qui déterminent pourtant le volume des ressources allouées par la Banque mondiale dans les pays où elle intervient.

Figure 2. Évolution de quelques indicateurs de développement de la RD Congo, 2000-2019



Source des données : Banque mondiale, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>. Consulté le 6 juin 2021.

Les trois autres indicateurs concernent le pourcentage des personnes ayant accès à l'électricité en milieu urbain et en milieu rural, ainsi que celui des personnes vivant avec le VIH/SIDA et ayant accès aux ARV. Si l'accès aux ARV a sensiblement augmenté, passant de 0% en 2000, 2% en 2005, 10% en 2011, et 53% en 2019, la proportion de la population rurale ayant accès à l'électricité est restée figée à 1%. L'écart entre le milieu urbain et le milieu rural s'est donc creusé davantage en ce qui concerne l'accès à l'électricité. La lutte contre le VIH/SIDA a bénéficié d'appuis substantiels de la part des partenaires extérieurs, ce qui explique certainement l'évolution favorable de la proportion des personnes affectées ayant accès aux ARV, surtout après le lancement du programme financé par le Fonds mondial en 2003⁵.

Ces graphiques n'ont certainement pas valeur de test, mais ils offrent des indications crédibles sur le fait que les élections n'ont pas encore permis d'infléchir les tendances sociales dans le sens voulu par les électeurs. Puisque la démocratie a un coût, l'on est en droit de s'interroger sur le niveau adéquat de ce coût. C'est l'objet de la section suivante.

⁵ Depuis le début de ses activités de lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme, le Fonds mondial a décaissé US\$2 075 312 817 en faveur de la RDC. <https://data.theglobalfund.org/investments/location/COD>. Consulté le 7 juin 2021.

2. Le coût de la démocratie

Le fonctionnement de la CENI et l'organisation des élections sur la période 2013 à 2019 ont coûté près d'un milliard US\$; 86% des dépenses concernent la révision du fichier électoral (38%) et l'organisation des scrutins (48%). Il y a, dans l'opinion publique congolaise, le sentiment largement partagé que les élections coûtent trop cher en RD Congo. Le coût des élections varie selon plusieurs facteurs, notamment le type d'environnement démocratique, la consistance de l'appareil administratif courant (l'habitude d'organiser des élections), le niveau de paix et de sécurité, et le niveau de développement économique. Les élections organisées en situation post-conflit auront tendance à coûter plus cher que si l'environnement démocratique était plus stable.

Annonçant le coût des élections dans une conférence de presse le 18 mai 2006⁶, Ross Mountain, Représentant spécial adjoint du Secrétaire général en RD Congo, justifiait le coût de 430 millions de dollars (non compris les 103 millions devant couvrir les coûts logistiques et qui furent pris en charge directement par le secrétariat général des Nations Unies) par la boutade : « *Si vous croyez que la paix coûte cher, essayez la guerre* ». Par ces propos, le haut fonctionnaire onusien faisait certainement allusion aux coûts liés à l'intégrité du processus électoral qui sont généralement très élevés pour des élections organisées comme un prolongement des opérations de maintien de la paix. Ces coûts concernent la sécurité des électeurs dans les bureaux d'enrôlement et dans les sites de vote, ainsi que celle du personnel électoral. Il s'agit à la fois d'assurer la sécurité physique des personnes que celle du matériel électoral. Ces coûts d'intégrité qui sont différents des coûts de base de toute opération électorale sont généralement très élevés dans les pays post-conflit.

Selon plusieurs analyses comparatives, le coût est de 1 à 3 dollars par électeur dans les pays à plus longue expérience électorale tels que les USA, la plupart des pays d'Europe occidentale. Le projet CORE⁷ a estimé à 1,2 \$ le coût par électeur au Chili, 1,8 \$ à Costa Rica, 2,3 \$ au Brésil ; 1,6 \$ au Bénin, 2,7 \$ au Botswana, 1 \$ en Inde, et 0,5 \$ au Pakistan. Le coût est beaucoup plus élevé dans les situations post-conflit (de 12 dollars pour les premières élections au Nicaragua à 45 dollars pour celles du Cambodge). La différence des coûts entre les deux types de pays est due à la baisse progressive des coûts liés à l'intégrité du processus (conséquence de la confiance plus accrue dans le processus et à l'amélioration des conditions de sécurité) et à la baisse des coûts de base. La durée de la pratique électorale diminue donc le coût, reflétant les économies d'échelle dans la sphère administrative (centrale électorale et administration courante). La régularité des élections et la prédictibilité de leurs cycles contribuent également à la diminution du coût des élections.

6 <https://news.un.org/fr/story/2006/05/92472>. Consulté le 7 juin 2021.

7 <https://aceproject.org/ace-en/focus/core/cra/types-of-electoral-costs>. Consulté le 21 mai 2021.

Ce processus de diminution du coût ne se met en place que si l'organe chargé d'organiser les élections jouit d'une autonomie relative, à la fois sur le plan financier qu'opérationnel et si, fort de cette autonomie, il se dote de la capacité de planifier à moyen terme pour réaliser des économies d'échelle dans sa politique d'approvisionnements et dans les solutions technologiques qu'il introduit progressivement. La stabilité de la centrale électorale est donc une condition *sine qua non* pour qu'il y ait des économies de coût avec l'expérience. Les changements intempestifs du mode de fonctionnement de la centrale, qui indiquent eux-mêmes les intrusions incessantes des groupes politiques, sont de nature à empêcher les économies d'échelle. On entre, dans ce cas, dans un processus de type *stop and go*, qui gêne le *learning by doing*. Ces conditions semblent être réunies dans le cas congolais. Pour preuve, depuis 2006, la CENI procède à l'enrôlement des électeurs pour chaque cycle. Et pourtant, la stabilité du fichier, surtout s'il est obtenu par l'établissement d'une collaboration positive avec l'administration traditionnelle, devrait contribuer à fiabiliser le processus et donc à diminuer les coûts liés à son intégrité. Ces conditions défavorables sont amplifiées par la persistance de l'insécurité dans plusieurs territoires des provinces orientales, par la prolifération des groupes armés qui alimentent et se nourrissent de l'exploitation illégale des ressources naturelles.

Dans l'immédiat, et en prévision des prochains scrutins, il est indispensable que soit réglée la question de la collaboration entre la CENI et l'ONIP (l'Office National d'Identification de la Population). Du point de vue technique, la base des données résultant du dernier enrôlement électoral de 2016-2017 est un bon point de départ pour l'établissement d'un véritable fichier d'identification nationale devant donner lieu à la délivrance des cartes d'identité. C'est à partir du fichier d'identification nationale que la CENI devrait tirer le fichier électoral. Cette opération est la plus grande source d'économie du processus électoral en RD Congo. Elle va permettre de mettre un terme aux suspicions qui entourent habituellement le fichier électoral et réduire sensiblement le coût de l'enrôlement, car le fichier d'identification nationale est censé être actualisé de manière continue.

Certains spécialistes des questions électorales proposent, depuis quelques années, un nouveau paradigme qui consiste à considérer le coût des élections comme étant un investissement et non comme une dépense perdue. C'est le cas de BRIDGE (Building Resource in Democracy Governance and Elections), un consortium de cinq organisations avec une expertise avérée dans la recherche et dans la pratique sur les processus électoraux⁸. Si les dépenses électorales sont un investissement, alors les citoyens sont en droit d'en attendre un retour. Le retour sur investissement

⁸ Composé de la Commission électorale australienne (AEC), International IDEA, la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et la Division de l'assistance électorale des Nations Unies (UNEAD), BRIDGE (<https://www.bridge-project.org>) offre des modules de développement des capacités sur les questions électorales.

est mesuré par la stabilité sociale, l'inclusivité, et la fourniture adéquate des biens publics. Deux conditions préalables sont nécessaires pour ce faire : (i) la budgétisation et le financement des processus électoraux doivent être transparents ; (ii) la budgétisation doit reposer sur un « *plan clair comprenant une analyse des risques, une planification d'urgence, un calendrier et des stratégies de suivi* »⁹.

Le coût de la démocratie ne se limite toutefois pas à celui des élections, qui ne sont organisées qu'à des moments particuliers. Il est important de distinguer le coût structurel et le coût cyclique. Si cette dernière catégorie concerne les dépenses relatives à l'organisation effective des élections, le coût structurel comprend, en son sein, pas seulement les dépenses pérennes de la centrale électorale et celles des administrations partenaires, mais aussi les dépenses effectuées par les partis politiques et les candidats pour le fonctionnement et le financement des campagnes électorales. Dans les pays en développement, on se focalise uniquement sur le coût cyclique. Et pourtant, des ressources publiques financent également les partis politiques et les campagnes électorales. En principe, le coût structurel dépasse le coût cyclique. Le contrôle des dépenses des partis politiques et des campagnes électorales est nécessaire pour permettre de garantir que les candidats seront incités à œuvrer plus pour l'intérêt collectif que pour leurs gains individuels ou sectaires.

Il n'existe pas de modèle unique pour assurer que la démocratie affecte positivement la performance économique. Le plus important est de garantir que les motivations (fondement de la primauté du bien collectif) ne soient pas brouillées par le jeu politique en cours. Pour cela, il est indispensable de veiller à ce que le coût structurel de la démocratie (partis politiques et campagnes électorales) ne crée pas de motivations pour les acteurs les moins attachés au bien collectif à entrer dans le jeu politique, au détriment des acteurs les plus attachés au bien collectif. Ce phénomène d'éviction se nourrit de et nourrit à son tour l'ignorance des électeurs et l'argument ethnique. Il n'existe pas en RD Congo de cadre légal pour le contrôle des dépenses des partis politiques et des campagnes électorales. La loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques a bien posé quelques principes fondamentaux, notamment l'interdiction, pour un parti politique, d'utiliser les biens et le personnel de l'État, la possibilité, pour un parti politique, de recevoir des subventions de l'État¹⁰ (articles 21 et 25), l'obligation de dépôt, chaque année, auprès du ministère ayant les affaires intérieures dans ses attributions, au plus tard le 31 mars, du compte financier de l'exercice écoulé faisant apparaître les subventions éventuelles

9 Ruby Leahy GATFIELD, "Electoral processes : an investment, not a cost", publié en ligne le 01/12/2017, <https://www.idea.int/news-media/news/electoral-processes-investment-not-cost>. Consulté le 21 mai 2021.

10 L'article 25 de la loi a prévu que les conditions et la nature des subventions seraient déterminées par une autre loi non encore prise à ce jour.

de l'État, les cotisations, dons et legs des adhérents et sympathisants, les opérations mobilières et immobilières et des recettes réalisées à l'occasion des manifestations ou des publications (article 21), l'obligation pour tout parti politique de tenir une comptabilité et un inventaire de ses biens, meubles et immeubles, conformément à la législation en vigueur et de présenter ses comptes annuels à l'administration compétente (article 26). Ces dispositions légales n'ont toutefois pas donné lieu à des mesures d'application et elles sont restées lettre morte. Il y a certainement des efforts à fournir dans ce domaine pour casser le cordon ombilical entre les biens et les finances de l'État et ceux des partis politiques.

3. Quel modèle pour le financement des élections en RD Congo ?

Les élections de 2006 avaient été financées par les partenaires extérieurs à 91%. Depuis lors, le gouvernement congolais a fait du financement interne des élections une question de principe. Depuis l'annonce de l'organisation des élections locales et municipales en 2007-2008, les budgets annuels contiennent chaque année des crédits budgétaires qui, la plupart du temps, tombent en annulation à la fin de l'exercice. Ce mode de financement des élections est une source additionnelle d'incertitude dans les processus électoraux en RD Congo. Il ne permet pas la bonne exécution d'un plan stratégique de la centrale électorale et l'exigibilité des montants inscrits dans le budget ne devient effective que sous la pression des acteurs politiques internes et/ou externes, généralement au cours du dernier exercice budgétaire du cycle. La concentration des décaissements sur l'année électorale fausse toutes les procédures d'acquisition des biens et matériels électoraux, créant ainsi des surfacturations, pourtant évitables. L'abandon de la CENI par les autorités budgétaires dans les années qui suivent une élection a comme conséquences la perte des matériels encore utilisables, l'amortissement rapide de certains autres matériels pour manque d'entretien, et l'obsolescence rapide des équipements des télécommunications propres à la CENI pour manque d'actualisation et/ou de paiement des factures. À cause de tous ces travers, les coûts fixes qui peuvent être étalés sur plusieurs cycles électoraux sont récupérés sur un seul cycle et doivent encore être supportés au cycle suivant.

Il faut également fustiger le manque d'appropriation par le parlement de la budgétisation et du financement des élections. Le parlement ne se saisit de ces questions hors l'année électorale que lors du débat sur la loi des finances. Dans un tel cadre étroit, il est quasi impossible de rester focalisé sur la relation entre le plan stratégique de la CENI et le financement requis pour sa réalisation dans les délais convenus.

C'est pour toutes ces raisons que nous plaignons pour l'abandon de ce mode *ad hoc* qui ne peut s'expliquer que dans un contexte post-conflit et l'adoption des modalités budgétaires qui garantissent la régularité des débours en faveur de la CENI. En effet, pour que les élections soient *cost-effective*, il faut de la préparation continue, ce qui suppose un financement régulier.

Les élections sont en effet une entreprise impliquant des défis logistiques majeurs et complexes. Ces défis sont d'autant plus élevés que l'administration courante est faible et dénuée de tout. Une des solutions envisageables pour assurer le financement régulier de la CENI serait **la création d'un compte d'affectation spéciale, conformément à la loi relative aux finances publiques (articles 60-65)**. Dans l'architecture budgétaire actuelle, la CENI est une section budgétaire (section 77). Elle est donc logée à la même enseigne que les autres administrations et l'exécution de son budget souffre des mêmes contraintes qu'impose la gestion budgétaire sur base caisse.

Créer un compte d'affectation spéciale a le mérite de considérer la CENI comme les autres comptes spéciaux, notamment les établissements publics qui apparaissent dans la loi des finances avec des budgets équilibrés en recettes et en dépenses et ce, malgré l'autonomie juridique et financière qui leur est reconnue par la loi. Pour la CENI, il sera question, soit de créer une recette spécifique qui lui serait allouée partiellement ou totalement, soit d'allouer, comme c'est le cas au Guatemala¹¹, un pourcentage du budget total à la CENI. Dans cette deuxième option, le compte spécial doit être alimenté de manière automatique à partir du compte général du trésor, avec la garantie supplémentaire du report de tout solde à la fin d'un exercice budgétaire.

Conclusion

Pour un pays dans lequel la formation de l'État n'a pas encore atteint sa maturité, il est indispensable de maintenir les processus de démocratisation et de décentralisation sur des trajectoires programmables. Les élections sont la principale modalité pour assurer que, dépassant les griefs et frustrations antérieurs, les différentes communautés qui composent la nation congolaise puissent réinventer un mode de vie sociale mieux régulé, pacifique, et pro-développement. Les deux racines de cette équation sont l'État, d'une part, et la société civile, d'autre part. Des interactions mutuellement positives entre les deux dépend le succès de l'élection comme mode par excellence des choix collectifs.

Dans cette réflexion, nous avons montré que les élections ne garantissent des résultats de développement appréciables que si elles sont préparées et organisées de la manière la plus transparente afin que la légitimité qu'elles confèrent aux élus, les motivations positives qu'elles sont censées susciter en eux, et la sélection des plus ardents défenseurs du bien collectif à laquelle elles doivent aboutir contribuent à l'amélioration des politiques publiques.

Nous avons également indiqué les moyens par lesquels le coût des élections peut être réduit tout en garantissant leur efficience, ainsi que la modalité de financement la plus à même d'éliminer l'incertitude des cycles électoraux. ■

11 Au Guatemala, la loi affecte 0,5% du budget global à un compte spécial du Trésor (le *Trust Fund Account for Elections*). Ce fonds fiduciaire reçoit aussi les contributions des partenaires extérieurs.

DISCOURS DE CLÔTURE DES JOURNÉES SOCIALES

*Madame la représentante de la Ministre d'État en charge de la Justice
Chers participants aux Journées Sociales du CEPAS
Distingués invités en vos titres respectifs,*

« *CONSOLIDER LA DÉMOCRATIE ET PROMOUVOIR L'ÉTAT DE DROIT EN RD CONGO* », c'est le thème général qui nous a occupés pendant les trois derniers jours de réflexion qui s'achèvent cet après-midi.

Pendant ces trois jours, il a été examiné tour à tour quatre aspects du problème : le politique, le juridique, l'économique et le sécuritaire.

Comme pour les autres années, le thème des journées sociales de cette année fait partie des défis auquel notre pays est constamment confronté pour sortir de son ornière et de sa léthargie. Que pouvons-nous retenir de ces trois jours de réflexion ?

Les deux panélistes du **premier jour** ont analysé tour à tour les raisons fondamentales de l'instabilité politique chronique en RD Congo, les moyens d'y mettre fin et, enfin, la désagrégation de l'ancienne coalition au pouvoir en RD Congo, FCC-CACH, pour voir si l'Union Sacrée actuelle (nouvelle coalition au pouvoir) est une panacée et un gage de stabilité pour les prochaines années.

Au-delà du fait que l'instabilité dans notre pays a plusieurs visages, a rappelé un des panélistes, il est important que les Congolais reconquièrent le contrôle du discours sur le Congo et cessent de sous-traiter leurs problèmes par d'autres. C'est seulement en revendiquant notre souveraineté nationale comme Etat, comme nation, qu'il sera possible de résorber les crises récurrentes et multiformes qui assaillent le pays depuis plusieurs décennies. Il est dès lors impératif de reconquérir une souveraineté qui permettra également d'asseoir une identité nationale et de débarrasser le pays d'une politique de sous-traitance à outrance qui a montré ses limites.

Par ailleurs, analysant l'implosion de l'ancienne coalition au pouvoir FCC-CACH et l'avènement de l'Union sacrée, un des panélistes a rappelé que celle-ci porte déjà les germes d'une instabilité future, étant donné qu'elle souffre du manque, en son sein, d'un noyau homogène et numériquement consistant qui mènerait la barque et faciliterait le consensus des autres parties.

Il se dégage donc que le Président de la République dispose d'une marge de manœuvre assez limitée pour impulser le changement, à moins de se montrer très conciliant. D'où, la nouvelle majorité (particulièrement le parti présidentiel) devrait développer une intelligence des risques pour

éviter d'embraser la nation par des prises de position va-t-en-guerre, et tout mettre en œuvre pour offrir au pays une élection fondatrice d'une stabilité plus durable en 2023.

Consacré à l'aspect juridique du thème des Journées, les deux panélistes du **deuxième jour** se sont attelés à analyser le système judiciaire congolais, en lien avec l'état de droit et la stabilité politique, et à décortiquer les défis de l'application de la constitution au regard des dernières crises constitutionnelles en RD Congo et des interprétations de la constitution que d'aucuns qualifient de « tendancieuses » à chaque saisine de la Haute Cour.

Quel serait le meilleur système judiciaire pour la RD Congo ?, s'est interrogé un des panélistes. Ce serait, à l'en croire, celui qui garantit l'état de droit et la stabilité politique, en se basant sur les critères de compétence, d'indépendance des magistrats, d'efficacité, d'équité, d'efficience, de respect des délais et de transparence des procédures. Cependant, compte tenu des tares dont souffre notre système judiciaire, la société civile est appelée à jouer un rôle-clé. Elle doit être au centre des étapes essentielles de l'élaboration des lois et de leur mise en œuvre, pour être en mesure de dénoncer les dérapages et les travers éventuels.

Par ailleurs, étant donné que tout est juridiquement virtuel dans une constitution, et que celle-ci est souvent sujette aux interprétations pour faire face à multiples problèmes qui surgissent, un des panélistes a suggéré que ces interprétations s'affranchissent des manipulations politiciennes et que les Juges constitutionnels se départissent des intérêts partisans pour dire le droit dans l'intérêt supérieur de la nation.

Le **troisième et dernier jour** des travaux est revenu sur les deux derniers aspects du thème des journées, à savoir l'économique et le sécuritaire.

Le premier panéliste a décrypté les crises sécuritaires et leurs rapports à la gouvernance en RD Congo. Il a souligné qu'il est important que la gouvernance politique s'attaque aux conflits latents et évite de « banaliser » les crises sécuritaires, même dans leur phase embryonnaire. Chaque fois que l'on cafouille avec la situation politique, que l'on s'installe dans l'incertitude et que la vie sociale et politique s'enlisent, la violence, les conflits, la guerre ne sont jamais loin, a-t-il conclu.

Le deuxième panéliste a discuté de la meilleure approche économique à adopter pour financer la démocratie, garantir la prospérité et consolider la sécurité et la stabilité. Les élections coûtent cher, certes, mais le retour sur investissement en vaut le coût, car elles favorisent l'instauration d'une culture de la redevabilité des élus et mettent en place un processus de sélection de meilleurs candidats à même de conduire les affaires de l'État et de garantir la paix sociale. Le panéliste a suggéré quelques pistes de solution quant au coût élevé des élections, notamment :

- Élaguer du budget électoral des rubriques qui ne devraient pas dépendre de la CENI : comme, par exemple : la sécurisation du processus électoral, l'aménagement des routes et ponts, la prise en charge des télécommunications, l'installation de certaines structures, l'élaboration d'un registre d'état civil fiable (près de la moitié du budget du processus électoral congolais est consacré à la constitution du fichier électoral), etc.
- Création d'un compte d'affectation spéciale destiné à financer les élections.

Mesdames et messieurs, chers participants aux journées sociales, vous l'aurez compris, nous avons reçu suffisamment d'éléments pour nous permettre de mieux appréhender la question qui nous a occupés pendant les trois derniers jours. Notre souhait le plus ardent est d'identifier des lieux possibles de plaidoyer à mener pour que la démocratie soit consolidée et que l'état de droit cesse d'être un slogan creux pour devenir une réalité palpable qui ravive l'espoir des marginalisés et des laissés-pour-compte.

Madame la représentante de la Ministre d'État en charge de la Justice
Chers participants aux Journées Sociales du CEPAS
Distingués invités en vos titres respectifs,

Je ne peux pas clore ce mot sans adresser mes vifs remerciements aux différents acteurs qui ont contribué, souvent dans l'ombre, à la réussite de cette belle fête de l'esprit : le modérateur général des Journées sociales, le père Rigobert Minani, qui est également responsable du secteur *Recherche et animation sociopolitique* du CEPAS, les différents conférenciers, les modérateurs des conférences et les rapporteurs des ateliers, les deux rapporteurs généraux, le personnel du CEPAS ...

Et à vous qui nous avez fait l'insigne honneur de vous joindre à nous, provenant de milieux sociaux divers et variés...

Oui, à vous tous, je transmets ma gratitude au nom du Centre d'Études pour l'Action Sociale.

Devenez nos porte-paroles et nos multiplicateurs !

Avec ces mots de remerciements, je laisse la parole à la Directrice de cabinet de la Ministre de la Justice pour procéder à la clôture des Journées Sociales du CEPAS-édition 2021.

Je vous remercie !

Alain NZADI-A-NZADI, S.J.