

Les coûts de la politique en République démocratique du Congo

Dr Camille Forite

Juin 2024

Avis légal

Les auteurs ont fait preuve de la diligence nécessaire et fait usage de leurs compétences pour s'assurer que le contenu de ce rapport est exact au moment de sa publication.

Les auteurs n'acceptent aucune responsabilité quant à toute perte subie par quiconque en utilisant le contenu.

Tous les droits associés au présent ouvrage, y compris les droits d'auteur, sont la propriété de la Westminster Foundation for Democracy Limited (WFD) et sont protégés par les lois du Royaume-Uni et internationales qui s'appliquent. Il est strictement interdit de copier, de distribuer, de traduire ou d'adapter le présent ouvrage sans l'autorisation préalable de la WFD. Tous droits réservés.

L'information et les opinions présentés relèvent des auteurs et ne représentent pas forcément l'opinion officielle de la WFD, de ses fondateurs ou du gouvernement du Royaume-Uni. La WFD ou toute personne agissant en son nom ne peuvent être tenues responsables des conséquences de l'utilisation de l'information contenue.

L'auteure

Dr Camille Forite est une experte électorale diplômée d'un doctorat de sciences politiques. Elle est spécialisée sur les problématiques liées au financement politique, à la participation politique des femmes et autres groupes sous-représentés, et aux violences électorales. Elle a participé à des missions internationales d'observation électorale pour le Centre Carter, l'Union européenne, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, et l'ONU dans plus d'une dizaine de pays en Afrique dont la RDC, au Moyen-Orient, en Amérique latine et en Europe Centrale et de l'Est.

Remerciements

Cette étude est soutenue par un projet financé par l'Union européenne WYDE Civic Engagement, dirigé par EPD, Partenariat européen pour la démocratie. Le projet WYDE est une composante de l'initiative de la Commission européenne "Women and Youth in Democracy Initiative (Femmes et jeunes dans la démocratie, WYDE). Le projet vise à renforcer l'implication des jeunes dans les processus démocratiques aux niveaux national, régional et mondial.

Table des matières

| | |
|--|----|
| Introduction..... | 4 |
| Méthodologie..... | 5 |
| Contexte historique..... | 5 |
| Les coûts de la politique parlementaire | 7 |
| Les élections, un « troc électoral »..... | 7 |
| Entre les élections..... | 9 |
| Mobilisation des fonds | 10 |
| Déterminants actuels des coûts de la politique parlementaire..... | 12 |
| Un mode de scrutin qui individualise le coût de la politique | 12 |
| Opacité et controverses sur la rémunération parlementaire..... | 12 |
| Partis politiques sous-financés..... | 13 |
| Implications..... | 14 |
| Recommandations..... | 16 |
| Références | 18 |

Introduction

Lorsqu'il s'agit d'élections et d'argent, c'est d'abord la problématique du financement des opérations électorales qui agite la République démocratique du Congo (RDC). Et pour cause, ce pays qui compte près de 100 millions d'habitants est grand d'une superficie de plus de deux millions de km². Les principaux centres urbains sont reliés par des réseaux de communication mais les territoires ruraux sont bien souvent enclavés à cause d'infrastructures vétustes, voire lacunaires. Un vrai défi logistique qui nécessite d'importantes ressources pour l'acheminement du matériel électoral. Or, de récurrents retards de décaissements des fonds publics pour financer la Commission électorale nationale indépendante congolaise (CENI) questionnent régulièrement la capacité de l'État congolais à pouvoir supporter le poids de ces coûts¹.

Moins évoqués, les défis liés au financement politique des candidats soulèvent pourtant de nombreuses problématiques, directement liées aux conditions dans lesquelles le jeu démocratique peut se dérouler. Cette étude s'intéresse donc aux dépenses individuelles des candidats qui briguent un mandat électif, à la façon dont ils mobilisent leurs fonds, et ce dans quoi ils choisissent d'investir l'argent qu'ils consacrent à leurs ambitions électorales et politiques. Conformément à l'approche du coût de la politique de la *Westminster Foundation for Democracy* (WFD), l'ensemble du cycle électoral est considéré : depuis les élections à l'Assemblée nationale jusqu'aux élections qui éliront les députés de la mandature suivante².

Cette étude entend apporter des réponses aux questions suivantes : comment les aspirants députés et les députés candidats financent-ils leurs ambitions politiques au cours d'un cycle électoral ? Quels obstacles rencontrent-ils à l'heure de la mobilisation des ressources ? Quel rôle jouent les partis politiques et quelles sont les principales difficultés auxquels ils font face ? Quels sont les postes de dépenses les plus importants pour s'engager politiquement en RDC ?

Méthodologie

Cette étude empirique se fonde sur une approche qualitative des coûts de la politique en RDC. Elle se base sur un échantillon de 22 personnes interrogées, dont des élus, d'anciens élus et des candidats malheureux de ce cycle électoral. L'étude se concentre principalement sur les politiciens et politiciennes qui ont convoité ou occupé un siège à l'Assemblée nationale. L'échantillon comprend une quasi égale proportion de femmes (41%) et d'hommes, ainsi que des candidats de la majorité et de l'opposition ayant battu campagne aussi bien en zones urbaines qu'en zones rurales. Il tient également compte de la représentation des jeunes (13%) et de candidats en situation de handicap. Les entretiens ont été menés de manière semi-directive avec des questions ouvertes.

Afin de compléter les données recueillies auprès des acteurs politiques, un *focus group* réunissant des femmes et des jeunes a permis de recueillir des points de vue citoyens sur les coûts associés à la politique congolaise, comme la problématique controversée de la rémunération des députés et les modalités et défis du financement des campagnes électorales.

Enfin, des discussions avec des chercheurs, des représentants de la société civile, ainsi qu'avec la communauté internationale ont également nourri la réflexion sur les enjeux et problématiques liés aux coûts de l'engagement politique en RDC, et en particulier pour les femmes et les jeunes.

Contexte historique

En 2002, l'accord de paix Sun City engage la République démocratique du Congo vers la fin de la seconde guerre du Congo (1998-2003). Il prévoit les termes de la mise en place d'un gouvernement transitoire et une feuille de route pour l'organisation d'élections démocratiques. Après l'adoption par référendum d'une nouvelle Constitution en 2005, les premières élections générales sont organisées en 2006. Joseph Kabila remporte l'élection présidentielle³. Avant la fin de son mandat, en janvier 2011, une révision constitutionnelle introduit le scrutin uninominal majoritaire à un seul tour pour l'élection présidentielle.

A l'issue des élections présidentielles et législatives contestées du 28 novembre 2011, Joseph Kabila est réélu avec près de 49 % des voix. La mouvance présidentielle remporte la majorité à l'Assemblée nationale avec 341 sièges. Sept ans plus tard, la crise politique provoquée par le double report des élections s'achève le 30 décembre 2018, lorsque la RDC connaît sa première alternance politique pacifique avec l'élection à la Présidence de la République de Félix Antoine Tshisekedi. Néanmoins, « le manque de transparence des processus de dépouillement et de gestion des résultats de la CENI, combiné aux résultats très différents indiqués par les observateurs nationaux et d'autres sources, compromet gravement la crédibilité des résultats officiels », selon les conclusions de la mission d'experts électoraux du Centre Carter⁴.

Les élections de 2023 ne sont pas moins controversées, et ce alors que la CENI avait pris la liberté d'invalider pour fraude 82 candidats avant la proclamation des résultats provisoires⁵. Des candidats, dont trois interrogés pour cette étude, accusent la CENI d'avoir manipulé les résultats en mettant à la vente les sièges parlementaires au prix unitaire variant entre 10,000 \$ et 25,000 \$. L'observation électorale internationale note quant à elle que les procédures légales de compilation des résultats n'ont pas été respectées, portant atteinte à la transparence de cette partie du processus⁶.

Le 31 décembre 2023, la CENI déclare vainqueur le président sortant candidat à sa réélection, Félix Antoine Tshisekedi, à 73 % des voix. Selon les résultats définitifs des législatives nationales, le parti présidentiel et ses alliés, regroupés au sein de l'Union Sacrée de la Nation (USN), s'offrent une large majorité tandis qu'avec à peine trente sièges à ce stade, l'opposition est minoritaire⁷. Le 22 avril 2024, après plusieurs semaines de contentieux, la liste des 477 députés élus est officialisée⁸. Cette liste est encore incomplète, car d'une part, la CENI avait annulé les élections dans deux circonscriptions pour fraude, Masimanimba (Province du Kwilu) et Yakoma (Province du Nord-Ubangi)⁹. Et d'autre part, celles-ci n'avaient pas été organisées dans les territoires de Kwamouth (Province du Maï-Ndombe) ainsi que dans les territoires de Masisi et du Rutshuru (Province du Nord-Kivu) en raison de l'activisme des groupes armés. Le 5 mars 2024, la Cour constitutionnelle autorise néanmoins les élus de ces trois circonscriptions de la mandature 2018-2023 à siéger à l'Assemblée nationale en attendant que les élections y soient organisées¹⁰.

L'Assemblée nationale congolaise est composée de 500 sièges. Les députés sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable. Le système électoral varie en fonction du nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription, définie par le territoire, la ville et le regroupement de communes pour la ville de Kinshasa. Dans celles comptant un siège à pourvoir, c'est le système de scrutin majoritaire simple qui prévaut, tandis que dans les circonscriptions comptant deux sièges à pourvoir ou plus, le vote a lieu au scrutin proportionnel de listes ouvertes à une seule voie préférentielle avec application de la règle du plus fort reste. Dans le cas où deux ou plusieurs listes obtiennent un nombre égal de suffrages pour l'attribution du dernier siège à pourvoir, celui-ci est attribué au candidat le plus âgé.

En 2023, la CENI a enregistré le nombre pléthorique de plus de 25,000 candidatures pour les 484 sièges à pourvoir à l'Assemblée nationale¹¹. Conformément au seuil de recevabilité établi par l'article 22 de la loi électorale de 2022, les listes des partis qui n'atteignent pas 60 % des sièges représentés sont déclarées irrecevables. Cependant, la mise en place d'un seuil n'a pas eu l'effet escompté puisqu'à défaut de limiter le nombre de candidatures, les partis politiques se sont efforcés d'aligner le nombre suffisant de candidats pour dépasser ce seuil¹². Enfin, pour qu'un candidat soit élu, son parti doit avoir atteint un seuil de représentativité de 1 % du nombre total de suffrages valablement exprimés au niveau national.

Les coûts de la politique parlementaire

En moyenne, les candidats interrogés estiment aux environs de 100,000 \$ les fonds nécessaires pour faire une campagne compétitive. Parmi eux, la campagne la moins coûteuse fut de 3,000 \$ et la plus coûteuse de 300,000 \$. En moyenne, ils ont dépensé 76,000 \$ pour leur campagne électorale. 65 % des candidats interrogés ont dépensé entre 40,000 \$ et 90,000 \$ et 17,7 % plus de 100,000 \$. Les budgets de campagne les plus économiques ont été ceux de candidats issus des groupes les plus sous-représentés (femmes, jeunes, et candidats en situation de handicap). L'accès à des ressources est un défi majeur qui limite la compétitivité de leur candidature.

Les élections, un « troc électoral »

Les personnes interrogées s'accordent à dire que les dons aux électeurs représentent la partie la plus importante de leurs dépenses de campagne¹³. En moyenne, ils constituent 36 % de leurs dépenses totales. Les attentes des électeurs sont élevées, et la pression des candidats à y répondre est tout aussi grande. Il est par exemple impensable pour les candidats interrogés d'organiser un rassemblement politique sans au minimum défrayer les électeurs du coût des transports. Dans le cas contraire, ils disent s'exposer à des risques de violences verbales ou physiques¹⁴ et/ou, dans le meilleur des cas, au risque que « les électeurs partent avec les chaises » louées pour l'occasion. La crainte d'être l'objet de violences est unanimement partagée par les candidats : « Si on n'a pas d'argent pour les électeurs, on risque d'être insultés et frappés » et « si on ne donne pas d'argent, on peut être menacé et on peut nous jeter de pierres », lancent à l'unisson deux des personnes interrogées.

Les coûts de l'engagement politique en milieu rural et urbain s'équilibrent, puisque si le coût des transports et de la logistique est plus onéreux en milieu rural en raison des mauvaises conditions ou de l'absence d'infrastructures de base¹⁵, les électeurs sont plus exigeants vis-à-vis des candidats en milieu urbain où ils leur demandent plus d'argent. Un candidat raconte avoir préféré être candidat en milieu rural car on donne à un électeur 2,000 Francs congolais (0,70 \$) contre 5,000 (1,80 \$) à Kinshasa.

Les candidats interrogés affirment qu'ils ont donné de l'argent en liquide entre 2 et 5 dollars par électeurs pendant leurs rencontres politiques, représentant en moyenne, entre 10,000 \$ et 15,000 \$ de leur budget de campagne. Les électeurs font par ailleurs des listes de leurs besoins, bien souvent élémentaires (produits alimentaires de base ou encore sous-vêtements pour les femmes), et les candidats sélectionnent ceux auxquels ils sont en mesure de répondre. L'un d'entre eux se souvient que pendant la campagne, les électeurs venaient tous les jours chez lui pour exposer leurs demandes. « Les gens considèrent la politique comme une marchandise, on ne vous vote plus gratuitement, il n'y a plus de valeurs », regrette un candidat. De son côté, une autre candidate s'indigne que « pour les Kinois, les élections c'est la période où ils vont soutirer de l'argent aux candidats. C'est la période où ils vont bien manger et boire [...] ». Outre les dons individuels, les

dons pour la communauté, comme l'achat de chaises et de baffles pour les églises ou de sac de sables pour lutter contre l'érosion, trouvent leur place dans le budget des candidats.

De plus, les électeurs sont aujourd'hui bien mieux informés qu'avant des revenus perçus par les députés et considèrent donc que leur voix a un prix. Selon la majorité des personnes interrogées pour cette étude, la forte médiatisation des dernières augmentations des émoluments s'est traduite par une hausse des demandes matérielles et financières des électeurs vis-à-vis des députés, et, par effet domino, des aspirants députés. Un candidat se rappelle qu'« avant, les émoluments étaient plus faibles et pas connus [du grand public], et que depuis c'est la règle du « donnant-donnant » qui prime ». En raison du déficit de confiance vis-à-vis de l'élite politique congolaise, l'immédiateté des besoins individuels supplante l'incertitude des promesses politiques. Le niveau de vie très bas des Congolais alimente aussi cette dérive. En 2023, la Banque mondiale place la RDC parmi les cinq pays les plus pauvres du monde¹⁶. Aussi, un candidat résume-t-il que « les élections sont devenues un troc électoral ».

Les aspirants députés se plaignent que les députés sortants candidats à leur réélection tirent vers le haut le coût de la campagne en raison des dépenses de « pré-campagne » engagées pour satisfaire aux demandes d'électeurs qui, au moment de la campagne, ne font bien souvent guère la différence entre un candidat et un député (pour plus de détails, voir section *Entre les élections*). Ils estiment que se joue alors un combat à armes non égales, laissant peu de place à un renouvellement de la classe politique congolaise. En janvier 2024, avant la fin de la période de contentieux électoral, l'Assemblée nationale comptait environ 71 % de nouveaux élus¹⁷.

Après les dons aux électeurs, l'achat de matériel de visibilité tel que les banderoles, affiches, dépliants et calicots a représenté la deuxième rubrique de dépenses pour les candidats, notamment en raison de l'augmentation des prix des prestataires de service à l'approche des élections. Les coûts des campagnes électorales ont aussi été impactés par un contexte économique assez défavorable en 2023. Dans sa province, un candidat estime que « le niveau de l'économie était déliquescant pendant la campagne » et que « la rareté du courant [électrique], du carburant et des équipements a eu un impact sur le prix des matériels de campagne ». A l'échelle nationale, l'inflation a atteint près de 33 %, principalement à cause de la dépréciation de près de 20 % du Franc congolais par rapport au dollar américain sur les taux de change officiel et parallèle¹⁸, ce qui a alimenté l'augmentation des prix, et par conséquent une baisse du pouvoir d'achat des candidats. Quelques-uns ont néanmoins mis en place des stratégies de réduction de ces coûts en acheminant du matériel de campagne moins cher depuis des pays voisins comme la République du Congo par exemple, ou parfois même depuis l'Europe.

En dernier, viennent les dépenses liées à la visibilité dans les médias, un défi pour les femmes, la gratification des témoins et les transports pour les candidats en zone rurale. La moitié des candidats interrogés a aussi engagé des dépenses pour du personnel de sécurité, parfois professionnel, mais le plus souvent des jeunes recrutés parmi leurs soutiens politiques.

Sans argent, les chances d'un candidat de remporter un siège sont infimes, mais l'argent n'est tout de même pas l'unique déterminant du vote¹⁹. D'autres facteurs tels que l'appartenance ethnique des candidats, leur ancrage local et au sein d'une famille politique ou des promesses d'emploi déterminent aussi la couleur du bulletin qui est glissé dans l'urne. Au sujet du déterminant identitaire par exemple, les élections de 2023 ont montré l'importance grandissante d'une dimension ethnique dans la politique congolaise²⁰. Concluant de ce cycle électoral qu'il a « exacerbé les clivages au Katanga, avec des discours identitaires et populistes », une étude du *Think Tank* Ebuteli rapporte à la fois la présence de discours identitaires sur les réseaux sociaux et des incidents de violences électorales principalement liés à des tensions ethniques dans cette province²¹. En outre, il semblerait qu'en raison du déficit de confiance vis-à-vis de l'élite politique, les électeurs soient de moins en moins fidèles aux candidats qui leur donnent de l'argent ou leurs facilitent l'accès à des services particuliers²².

Enfin, les candidats déplorent de concert que leur engagement politique a aussi un coût non monétaire important. Stress, anxiété et isolement social, parfois même au sein de la cellule familiale, sont le lot commun des politiciens chevronnés et des apprentis politiciens. S'y ajoute l'augmentation des risques liés à leur intégrité physique et psychique et ce particulièrement pour les femmes, plus à mêmes d'être la cible de harcèlement. Les candidates se plaignent également de la stigmatisation dont elles sont victimes en raison de la perception négative des femmes politiques dans le pays. « En politique, les femmes, nous payons double », soutient une candidate, qui poursuit : « c'est plus cher d'être une femme en politique : il faut doublement se battre, faire face au sexisme et à la misogynie, faire ses preuves et constamment rappeler son diplôme ».

Entre les élections

Les députés candidats à leur réélection n'ont dans l'ensemble pas dépensé plus pour leur campagne électorale que les autres mais grâce à leurs – généreux - revenus parlementaires, ils ont œuvré, par ce qu'ils appellent la « pré-campagne », à consolider leur base électorale pendant toute la durée de leur mandat. Revenant sur son propre mandat, un ancien élu admet que l'« on est dans un clientélisme, on se fait élire si on a de l'argent, puis on consolide le clientélisme ».

En plus de la réserve parlementaire créée spécialement pour les vacances parlementaires (d'un montant d'environ 3,000 - 3,500 \$²³), les députés interrogés réservent entre un quart et la moitié de leurs revenus à des programmes et des activités de soutien aux citoyens de leur circonscription, soit sous la forme de dons individualisés qui répondent aux demandes ponctuelles et immédiates de chacun, soit indirectement sous la forme d'ouvrages pour la communauté, comme la construction d'une école, l'achat de matériel médical pour les centres de santé, la réfection d'infrastructures routières ou bien l'achat de groupes électrogènes.

Bien que ces députés disent rentrer entre deux à quatre fois par année dans leur circonscription pour s'enquérir des problématiques locales, les participants au *focus group* de cette étude, estiment que seuls 3 % reviennent dans leur circonscription pendant leur mandat ; signalant là qu'ils perçoivent assez négativement l'engagement de leurs députés vis-à-vis de la communauté.

De plus, les personnes interrogées avancent que la faiblesse de services publics qui ne répondent pas aux besoins élémentaires des Congolais en matière d'accès à la santé, à l'éducation et d'infrastructures locales, ainsi que le faible pouvoir d'achat des électeurs, contribuent à ce détournement du rôle des députés qui risquent le suicide politique s'ils ne pourvoient pas aux demandes de leur électorat. Selon un candidat élu, « le don aux électeurs, c'est capital, il faut faire des réalisations sociales. [...] Si on ne donne pas, on réduit ses chances d'élection ».

Néanmoins, ces investissements au long cours, conjugués à la notoriété de leur statut, œuvrent aussi à la consolidation de la base électorale de ceux que l'on appelle les « Honorables » et constituent un avantage supplémentaire qui tire vers le haut les coûts de l'engagement politique de tous les prétendants à l'Assemblée nationale avant et pendant la campagne électorale, et ce à la défaveur des candidats qui n'exercent pas de fonctions électives et de ceux aux moyens les plus modestes. Selon ses mots, une candidate estime que les candidats sortants « qui ont les moyens [financiers] deviennent l'unité de mesure pour les autres ».

Mobilisation des fonds

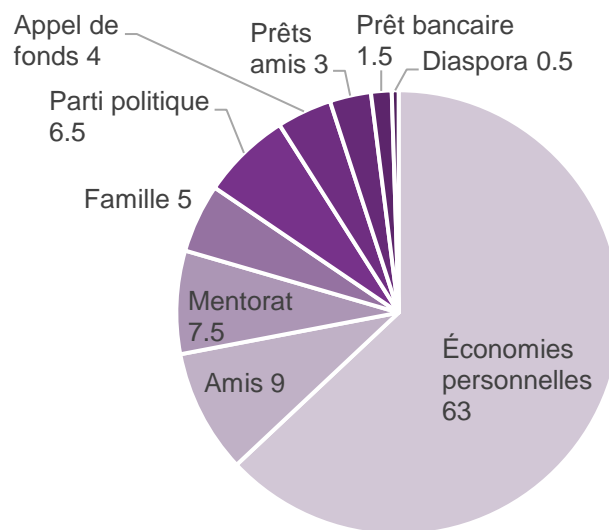


Figure 1: Provenance des fonds de campagne des candidats (moyenne sur les 22 candidats interrogés, en %), 2023

Avec plus de 25,000 aspirants à la députation nationale, la recherche de financements est naturellement compétitive. Les candidats interrogés comptent principalement sur leurs économies personnelles pour leur campagne, donnant au capital individuel de départ une importance toute particulière à l'engagement politique des Congolais, et qui par voie de conséquence limite les chances des plus modestes ; au premier rang desquels les groupes sous-représentés. *In fine*, ce capital de départ est perçu comme un symbole de réussite et celui d'un candidat qui a quelque chose à offrir.

Les économies personnelles représentent en moyenne 63 % de leur budget. Ce sont ensuite le soutien des amis (9 % du budget) et de la famille (5 %) qui constituent la deuxième et troisième partie la plus importante de leurs fonds de campagne. On remarque aussi assez peu d'envoi d'argent provenant de la diaspora congolaise qui, de l'avis de beaucoup, est davantage soutenue par les Congolais restés au pays que l'inverse. Également, les candidats bénéficient souvent du soutien d'un mentor (7,5 % du budget) qui peut être une figure politique, religieuse ou bien issue du milieu des médias. Si le soutien des mentors est financièrement plus important que celui de la famille (d'où le pourcentage plus élevé), il reste moins consistant chez l'ensemble des candidats. En revanche, le soutien des opérateurs économiques congolais au financement politique reste marginal.

En raison des taux d'intérêts trop élevés, la part moyenne des prêts bancaires dans les ressources des candidats avoisine 6 %. En plus des risques d'endettement, la majorité des candidats pensent qu'ils n'auraient pas obtenu d'accord de prêt car les banques ne financent pas les projets politiques, perçus comme trop risqués. D'aucuns ont emprunté de l'argent à des amis, sans ou à faibles taux d'intérêts.

En outre, seule une minorité a pris l'initiative de lancer des appels des fonds. Ceux-ci sont généralement mal perçus par les électeurs congolais, qui considèrent le plus souvent qu'avoir de l'argent est une condition *sine qua non* pour entrer dans la course électorale : « c'est trop critiqué et mal perçu par la population qui considère que l'on ne peut pas se présenter si on n'a pas d'argent », estime une candidate. Plusieurs candidats ont même rapporté que des anecdotes de candidats vilipendés sur la toile pour avoir demandé le soutien financier des électeurs les ont dissuadés de faire de même.

Également, si les partis et les regroupements politiques ont presque tous payés les cautions d'un montant unitaire de 1,600,000 Francs congolais (soit environ 573 \$) pour l'enregistrement des candidatures, leur participation au financement des campagnes électorales a été marginal et inégalement réparti entre les candidats. Les personnes interrogées affirment avoir reçu entre 0 et 10,000 \$ de leur parti politique et regrettent le manque de transparence sur l'attribution des fonds. La répartition dépend du potentiel estimé du candidat, lequel est souvent mesuré à l'aune des projets sociaux qu'il a pu achever dans sa circonscription, de son statut et de son ancienneté au sein du parti. La distribution dépend aussi bien souvent des liens familiaux avec l'autorité morale du parti politique, ont remarqué la plupart des candidats interrogés.

Enfin, des candidates ont regretté les discriminations faites aux politiciennes à l'heure de la distribution des financements. Plus d'argent est donné à plus d'hommes. Un président de parti a reconnu avoir alloué des financements à seulement 5 % de ses candidates. Cette situation a un coût élevé pour les femmes qui ont déjà un pouvoir économique plus faible que les hommes. Non seulement elles démarrent la course électorale avec un capital plus limité, mais le soutien financier du parti est en outre plus maigre que celui de leurs adversaires masculins. Pour la majorité des candidates, tant qu'elles n'occuperont pas de postes à responsabilité au sein des partis, elles ne seront pas prioritaires au moment de la distribution des financements. Aujourd'hui, on dénombre

en RDC 920 partis politiques enregistrés officiellement, dont environ 5 % dirigés par des femmes en 2023. Les difficultés spécifiques d'accès à des financements ont aussi un coût humain pour les candidates. Elles les exposent à des risques de violences sexuelles plus élevés au sein même de leurs formations politiques. Elles admettent être plus vulnérables face au harcèlement de confrères nantis qui peuvent chercher à tirer profit de leur manque de ressources au bénéfice de faveurs sexuelles. Une députée constate avec gravité que les femmes « préfèrent travailler dans l'ombre » car la politique « coûte plus cher à une femme ; il faut être prête à donner son corps ».

Déterminants actuels des coûts de la politique parlementaire

Un mode de scrutin qui individualise le coût de la politique

Pour élire les députés nationaux, la RDC a fait le choix d'un système électoral proportionnel préférentiel à listes ouvertes pour les circonscriptions de plus d'un siège. Or, en laissant le choix à l'électeur de voter pour des individus au sein des listes - et non de seulement de voter pour une liste, ce mode de scrutin a deux conséquences : il accroît d'abord la tentation pour les candidats de répondre aux diverses demandes des électeurs, et il fait davantage peser la pression du financement sur les candidats eux-mêmes que sur les partis politiques. Et, par effet domino, cette pression pèse plus lourdement sur les femmes, les jeunes et les candidats en situation de handicap²⁴.

Opacité et controverses sur la rémunération parlementaire

Le manque de transparence de l'État sur le salaire des parlementaires alimente la défiance des électeurs vis-à-vis de l'élite politique congolaise. En septembre 2022, l'opposant Martin Fayulu a lancé une vive polémique sur la rémunération des députés nationaux lorsqu'il a affirmé dans un communiqué que ceux-ci gagnaient l'équivalent de 21,000 \$ par mois - primes comprises - depuis une augmentation début 2022. Un choc pour l'opinion publique de l'une des cinq nations les plus pauvres du monde²⁵ qui observe, outre les fréquents retards de paiements, l'écart gigantesque avec les salaires des agents de la fonction publique et du corps enseignant et médical.

Traduisant l'opacité des revenus des parlementaires, ce chiffre est depuis sujet à controverses, puisque le cumul des rémunérations et des primes est difficilement vérifiable sur les diverses lignes budgétaires de l'Assemblée nationale. De leur côté, la majorité des députés soit dément gagner cette somme, soit affirmé ignorer le montant réel de l'ensemble de leurs revenus. A l'instar de l'ancien député national Delly Sesanga²⁶, un ancien élu interrogé a reconnu ce chiffre et s'est dit favorable à plus de transparence sur le salaire des parlementaires.

Selon les participants au *focus group* de cette étude, les députés gagnent trop par rapport au travail qu'ils accomplissent²⁷. Les personnes interrogées estiment que 95 % des candidats se présentent pour gagner vite de l'argent et que seuls 5 à 10 % portent un réel projet de société. Selon eux, l'inflation de candidats à la députation nationale est directement liée à la médiatisation des 21,000 \$ de rémunération mensuelle. Les candidats interrogés observent quant à eux que depuis la polémique, les attentes d'électeurs, devenus plus exigeants, sont de plus en plus difficiles à supporter, tout particulièrement pour les candidats qui ne siègent pas à l'Assemblée nationale. Selon un candidat, « la campagne coûte cher sur le plan symbolique et financier car la politique est le seul secteur qui paye bien. Et donc l'opinion pense que sa voix a un coût depuis qu'elle s'est rendue compte du salaire des députés. C'est le mérite par l'argent ». Début 2024, la rumeur d'une toute récente augmentation du salaire mensuel à 33,000 \$, confirmée par certains et démentie par d'autres, pourrait bien raviver la controverse. Mais en juin, la polémique sur les salaires des députés a été relancée lorsque le président de L'Assemblée nationale, Vital Kamerhe, a affirmé que les députés nationaux gagnent l'équivalent de 14 million de Francs Congolais – soit environ 5,300 \$ - tous avantages confondus. L'opposant Martin Fayulu a rejeté ces informations et a demandé qu'une enquête soit menée sur le sujet²⁸.

Partis politiques sous-financés

La loi 8/005 de 2008 définit les conditions du financement public des partis politiques pour les dépenses de leurs activités courantes et de leurs campagnes électorales²⁹. Le texte prévoit que les partis ont le droit à une contribution annuelle de l'État à des fins organisationnelles. Celle-ci doit être proportionnelle au nombre de sièges obtenus au sein des diverses assemblées délibérantes et son montant doit être ni inférieur à 0,5 % ni supérieur à 1 % des recettes annuelles de l'État. Pour les campagnes électorales, le montant de la participation de l'État est fixé à 2 % de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'État. Il est inscrit dans la Loi de finances de l'année qui suit l'organisation de chaque consultation. Le texte prévoit également la mise en place d'une commission interinstitutionnelle pour la gestion et le contrôle du financement public des partis politiques.

Cependant, ces dispositions n'ont jamais été mise en application et la commission n'a jamais été installée, privant les partis politiques d'une possible stabilité financière. Aujourd'hui, les partis politiques survivent principalement des cotisations bien souvent symboliques de leurs membres, dont les cadres du parti regrettent au demeurant le caractère irrégulier. Il arrive aussi que les mandataires et les cadres soient sollicités pour appuyer financièrement les membres les plus modestes du parti. Ce sont principalement les mandataires issus des partis politiques exerçant des fonctions électives ou nominatives qui alimentent les fonds des partis grâce au prélèvement mensuel de 10 % de leurs revenus ; ce qui, par voie de conséquence, favorise la majorité au pouvoir. Les contributions *ad hoc* des députés nationaux aux fédérations des partis, qui représentent entre 1,000 et 6,000 \$ annuels, soutiennent aussi leurs activités courantes tout en assurant le maintien de l'influence locale du leader.

La non-application de la loi de 2008 est une opportunité manquée pour les partis de pouvoir contribuer substantiellement au financement des campagnes électorales de leurs candidats. Elle contribue aussi à affaiblir la compétitivité des partis d'opposition et donc la vitalité démocratique du pays. Pourtant, dès 2011, la mission d'observation électorale de l'Union européenne rapportait que des vides juridiques persistants tels que « la non-régulation du financement des partis politiques et des campagnes électorales » favorisent les partis de la majorité présidentielle, et recommandait l'élaboration d'une loi sur le financement des campagnes électorales³⁰. La mise en application de la loi de 2008 aurait également un effet bénéfique pour la participation politique des femmes puisque la loi inclut la parité dans les critères d'éligibilité au financement public (article 3 alinéa 5).

Implications

S'engager en politique coûte cher en République démocratique du Congo. Ce qui est appelé l'« achat de consciences », via des dons individuels et collectifs, est de loin le poste de dépense le plus important des politiciens congolais pendant tout le cycle électoral.

Dans un pays où le niveau de vie des citoyens est particulièrement bas, l'« achat de consciences » détourne les électeurs de la raison d'être des élections, en reléguant au second rang les projets de société portés par les candidats. Les participants au *focus group* ont estimé que seuls 1 à 2 % des participants aux rassemblements politiques viennent pour écouter l'agenda politique des candidats. Les candidats interrogés remarquent aussi que les « cadeaux » sont la principale raison de la présence des électeurs. Pour une élue, le proverbe « ventre affamé n'a pas d'oreilles » illustre parfaitement la problématique. Enfin, « l'achat de consciences » remet en cause la redevabilité des élus vis-à-vis de leurs mandants qui peuvent plus facilement décider, une fois élu, d'agir pour leurs propres intérêts. Une candidate estime à ce sujet que « les élus ne se sentent pas redevables [car] ils ont déjà payé leur siège ».

La majorité des personnes interrogées reconnaît par ailleurs que les coûts élevés de la politique érodent la raison d'être de la démocratie congolaise en biaisant la représentativité de l'Assemblée nationale à la faveur des plus aisés. Selon les mots d'un candidat, le principe de démocratie représentative se substitue à une « démocratie des nantis ». Un deuxième considère quant à lui que cela crée une « démocratie de façade, avec les médiocres qui accèdent, ceux qui ont les moyens [et que] les compétents ne s'engagent pas ». « Nous consacrons un parlement des riches », lance un troisième cependant qu'un dernier conclut que « les coûts de la politique ont détruit la démocratie ».

Dans cette équation, les revenus parlementaires contribuent à élever le coût de l'engagement politique. Ils portent préjudice à l'égalité des chances entre les candidats en faisant des députés les seuls à être en mesure de mener des « pré-campagnes » et des campagnes compétitives pendant l'intégralité du cycle électoral ; une dérive qui de surcroît compromet le renouvellement de la classe politique congolaise. Les nombreuses voix qui s'élèvent contre les augmentations des

émoluments arguent que ce système créé également une forme de complaisance³¹ et de redevabilité qui conduit à une baisse du contrôle de l'Assemblée sur l'action du Gouvernement.

Selon le baromètre de l'activité parlementaire et du contrôle du gouvernement en RD Congo, *Talatala*, seuls 12 députés ont déposé un moyen de contrôle ou d'information au bureau de l'Assemblée nationale lors de la session ordinaire de septembre 2022³². Et bien souvent, ces initiatives ne sont pas suivies d'effets. Sur les 26 moyens de contrôle et d'informations déposés lors de la session de mars 2022, *Talatala* conclut que seulement cinq ont été réellement examinés par la chambre basse du Parlement congolais³³. Des interlocuteurs détaillent que les émoluments ont fait un bon substantiel après la fin de la coalition de l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS) avec le Front Commun pour le Congo (FCC) de l'ancien président Joseph Kabila fin 2020, lorsque la consolidation d'une majorité au Parlement était devenue nécessaire. Pour les mêmes motifs, le présumé don de 500 jeeps aux députés nationaux en juin 2021 avait déjà ouvert le débat de l'achat d'une loyauté des parlementaires.

L'augmentation des émoluments alimente la désillusion des électeurs vis-à-vis de la démocratie et la défiance à l'égard de la classe politique congolaise. Par leur pouvoir économique plus faible, les groupes les plus sous-représentés, parmi lesquels les femmes, les jeunes et les personnes en situation de handicap, sont nécessairement pénalisés par la cherté de la politique et la prépondérance de l'« achat de consciences », au détriment des projets politiques³⁴. Seuls les femmes et les jeunes issus de familles engagées en politique peuvent espérer avoir les ressources suffisantes pour le combat électoral tandis que les autres risquent de devoir battre campagne pour un colistier qui les aura soutenus. L'importance du taux de chômage chez les jeunes Congolais conjugué aux longs délais pour décrocher un premier emploi, pèsent lourdement sur leur capacité à entrer en politique. En expliquant d'abord avoir dû se battre pour rester sur la liste de son parti politique en raison de son jeune âge, une candidate soutient que pour les jeunes la carrière politique a un « coût énorme si on n'est pas « fils de » [car les jeunes] n'ont pas de travail et ne peuvent supporter ces coûts ». Les participants au *focus group* défendent aussi que « les jeunes qui réussissent sont les « fils de ». Dans un pays où les violences basées sur le genre sont répandues, les femmes sont davantage exposées à des risques de violences sexuelles lorsque s'engager en politique coûte si cher.

Enfin, les coûts élevés de la politique sont aussi susceptibles de pousser à la corruption des candidats qui ont beaucoup investi dans leur carrière politique, car la difficulté à accepter la défaite électorale est à la hauteur de l'investissement qui est fait. Pour une personne interrogée, « les coûts poussent à la corruption car il y a une peur de l'échec avec de telles dépenses ». D'ailleurs, trois candidats concluent en ironisant qu'*in fine*, payer directement la CENI pour être élu serait un meilleur investissement.

Recommandations

En République Démocratique du Congo, s'engager en politique a un coût. Et il est élevé selon les candidats interrogés dans le cadre de cette étude. Pour consolider leur base électorale avant et pendant la campagne, ils investissent principalement dans les dons directs et indirects aux électeurs dont les attentes ne cessent de croître au fil des cycles électoraux. L'argent n'est pas l'unique déterminant du vote, mais l'accès inégal aux ressources financières d'aspirants députés concourant face à des députés ayant consacré une part significative de leurs émoluments à la constitution d'une clientèle, détériore nécessairement les conditions de concurrence de la compétition électorale. Et, par voie de conséquence, porte atteinte à la vitalité démocratique du pays.

Les recommandations suivantes sont proposées pour résoudre cette problématique :

- Le législateur à mettre en conformité la législation nationale aux engagements internationaux pris par la RDC en interdisant les dons aux électeurs et en établissant un régime de sanctions.
- Le Gouvernement et le législateur à davantage de transparence sur la rémunération des parlementaires (émoluments et primes comprises), de façon à accroître la confiance des Congolais vis-à-vis de leurs élus et de la classe politique en général.
- La non-application de la loi de 2008 sur le financement public des partis politiques est une opportunité manquée pour les partis de pouvoir contribuer substantiellement au financement des campagnes électorales de leurs candidats. Cela contribue aussi à affaiblir la compétitivité des partis d'opposition et donc la vitalité démocratique du pays. Réviser et mettre en œuvre cette loi permettrait non seulement d'améliorer la stabilité des partis politiques et d'accroître leur compétitivité, mais aussi de renforcer la participation politique des femmes grâce aux conditions d'éligibilité selon lesquelles les listes des partis doivent être paritaires.
- Le législateur à élaborer une loi qui encadre le financement des campagnes électorales, incluant un plafonnement des dépenses de campagne assorti de sanctions en cas de dépassement du plafond, et ce afin d'équilibrer la compétition électorale en garantissant que les candidats aux ressources les plus modestes ne soient pas injustement pénalisés. S'il est appliqué, le plafond de dépenses soutiendrait particulièrement la compétitivité des candidatures des femmes, des jeunes et des personnes en situation de handicap.
- Introduire des mesures incitatives pour soutenir la participation politiques des femmes, comme par exemple des subventions facilitant leur accès aux médias, des formations sur la mobilisation de réseaux de donateurs, ainsi que sur la prise de parole en public et enfin, sur les outils permettant de faire campagne en ligne sur les réseaux sociaux.
- Le Gouvernement et les donateurs à soutenir les initiatives visant à renforcer la participation politique des jeunes, et notamment leurs capacités à mobiliser des fonds et des réseaux de donateurs.

- Soutenir les programmes de renforcement de capacités pour les députés que la société civile peut mener sur leur rôle et leurs responsabilités en matière de législation et de contrôle parlementaire. Faciliter également des forums de dialogue axés sur les questions politiques entre élus actuels et potentiels avec les électeurs.
- Le Gouvernement, les donateurs et la société civile à concevoir, mettre en œuvre et/ou soutenir des programmes nationaux de sensibilisation des électeurs aux effets néfastes de l'« achat de consciences ».

Références

- ¹ En septembre 2023, la CENI a d'ailleurs affirmé avoir eu recours à des prêts bancaire pour pallier ces retards.
- ² La *Westminster Foundation for Democracy* a élaboré une approche globale de la politique qui s'appuie sur des recherches documentaires et des entretiens pour comprendre les problématiques liées aux coûts depuis le moment où un individu décide d'entrer dans le jeu de la politique parlementaire jusqu'à la fin de son mandat, s'il a été élu.
- ³ Joseph Kabila remporte ces élections à 58 % face à Jean-Pierre Bemba (Mouvement de Libération du Congo).
- ⁴ Mission d'expert électoraux du Centre Carter, Rapport Final, 2019.
- ⁵ Décision n° 001/CENI/AP/2024 du 05 janvier 2024.
- ⁶ Mission d'observation électoral du Centre Carter, Rapport Intérimaire, 26 janvier 2024.
- ⁷ RFI. 2024. *RDC : Les résultats définitifs des législatives sont désormais connus*, 13 mars. Disponible sur : <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20240313-rdc-les-resultats-definitifs-des-legislatives-sont-desormais-connus>
- ⁸ L'Assemblée nationale congolaise compte 500 sièges. Cependant, en raison de l'annulation pour fraude des élections dans deux circonscriptions et du report de l'organisation d'élections à cause de l'insécurité dans trois territoires (Rutshuru, Masisi et Kwamouth), seuls 477 députés ont été déclarés élus.
- ⁹ Décision de la CENI n° 001/CENI/AP/2024 du 05 janvier 2024. Les nouvelles élections dans ces deux circonscriptions sont planifiées pour le 12 juillet 2024 : Décision de la CENI n° 015/CENI/AP/2024 du 04 avril 2024.
- ¹⁰ Le 31 janvier 2024, la CENI a publié le calendrier actualisé des élections selon lequel ces trois territoires voteront le 5 octobre 2024.
- ¹¹ Dans trois territoires (Kwamouth, Masisi, Rutshuru) les élections n'ont pas été organisées à cause de la présence active des groupes armés, en l'occurrence la milice Mobondo dans la Province du Mai-Ndombe et le M23 au Nord-Kivu. Le 31 janvier 2024, la CENI a publié le calendrier actualisé des élections selon lequel ces trois territoires voteront le 5 octobre 2024.
- ¹² Centre Carter, Déclaration Préliminaire de la Mission Internationale d'Observation Électorale, le 22 Décembre 2023. Disponible sur : [Déclaration préliminaire du Centre Carter sur les élections générales en République démocratique du Congo](#)
- ¹³ La période de campagne électorale dure un mois
- ¹⁴ Selon un candidat interrogé, « si on ne donne pas d'argent, on peut être menacé et on peut nous jeter de pierres ».
- ¹⁵ Un candidat a raconté comment il a affrété des voitures par avion pour être en mesure de sillonner sa circonscription pendant la campagne électorale.
- ¹⁶ Banque mondiale. 2023. <https://www.banquemondiale.org/fr/country/drc/overview>, 4 Octobre.
- ¹⁷ Agence Congolaise de Presse. 2024. « Assemblée nationale : 71 % de députés nouvellement élus contre 29 % d'anciens ». Disponible sur : <https://acp.cd/nation/assemblee-nationale-71-de-deputes-nouvellement-elus-contre-29-danciens/>
- ¹⁸ RFI. 2023. RDC : l'inflation, l'une des principales préoccupations des électeurs, 7 décembre. Disponible sur : <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20231207-rdc-l-inflation-l-une-des-principales-preoccupations-des-electeurs>
- ¹⁹ Entretien avec Trésor Kibangula, Directeur du pilier politique du *Think Tank* Ebuteli, 14 Février 2024.
- ²⁰ Il convient de préciser qu'en RDC, les partis politiques sont légalement tenus de veiller à avoir un « caractère national et ne peuvent ni s'identifier à une famille, à un clan, à une tribu, à une ethnie, [...] ». Loi n° 04/002 de 2004, portant organisation et fonctionnement des partis politiques. Disponible sur : https://zoom-eco.net/wp-content/uploads/2020/07/11511_loi_du_15_mars_2004_partis_politiques.pdf
- ²¹ Ebuteli. 2024. "Katanga, la poudrière électorale", 12 mars. Disponible sur: <https://admin.ebuteli.org/assets/21705bc0-af2d-4bc9-9d44-ea2c79cc043d>
- ²² Entretien avec Trésor Kibangula, Directeur du pilier politique du *Think Tank* Ebuteli, 14 Février 2024.
- ²³ Cette réserve a été créée lors de la mandature 2018 - 2023. Les députés bénéficient également de la prise en charge des coûts de leur transport pour se rendre dans leur circonscription.
- ²⁴ Ballington, J. et Kahane, M. « Women in Politics: financing for political equality » dans Falguera, E., Jones, S. et Ohman, M., *Funding of political parties and election campaigns*, International IDEA, 2014. Disponible sur: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>
- ²⁵ En Octobre 2023, la Banque mondiale estime qu'environ 62 % de la population du pays vivait avec moins de 2,15 dollars par jour en 2022. Banque mondiale, <https://www.banquemondiale.org/fr/country/drc/overview>, 4 Octobre 2023.

²⁶ Actualités.cd, *Affaire 21 000 USD: après son audition, Delly Sesanga dit avoir fourni les preuves attestant ses allégations sur "l'ensemble des revenus perçus" par un député national*, le 10 novembre 2022. Disponible sur : <https://actualite.cd/2022/11/10/affaire-21-000-usd-apres-son-audition-delly-sesanga-dit-avoir-fourni-les-preuves>

²⁷ Les participants au *focus group* sont en faveur d'une rémunération des parlementaires entre 3,500 \$ et 5,000\$.

²⁸ Actualités.cd, *Martin Fayulu dénonce les « contre-vérités » sur les salaires des députés, exige une enquête, le 15 juin 2024*. Disponible sur <https://actualite.cd/2024/06/16/rdc-martin-fayulu-denonce-les-contre-verites-sur-les-salaires-des-deputes-exige-une#>

²⁹ Loi n° 08/005 du 10 juin 2008 portant financement public des partis politiques. Disponible sur : <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Divers/L.08.005.10.06.2008.htm>

³⁰ Mission d'observation électorale de l'Union européenne, Rapport Final, 2012. Disponible sur : <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/republique-democratique-du-congo-rapport-final-elections>.

³¹ Entretien avec Valéry Madianga, Directeur Centre de Recherche en Finances Publiques et Développement Local (CREFDL), le 17 février 2024. Entretien avec Florimond Muteba, Directeur de l'Observatoire des dépenses publiques (ODEP), le 19 février 2024.

³² Matumo, Bienvenu, « Le contrôle parlementaire de nouveau gelé à l'Assemblée nationale ? », *Talatala*, le 18 novembre 2022. Disponible sur : <https://talatala.cd/eclairage/59/>.

³³ *Talatala*, « Rentrée parlementaire de septembre 2022 : il était comment le contrôle parlementaire de la session passée ? », le 14 septembre 2022. Disponible sur : <https://talatala.cd/eclairage/53/>

³⁴ Pour aller plus loin sur les problématiques de financement politique liées au genre, voir : Cigane, L. et Ohman, M. 2014. *Political Finance and Gender Equality*, IFES White Paper, Août. Disponible SUR : <https://www.ifes.org/publications/political-finance-and-gender-equality>

La Westminster Foundation for Democracy (WFD) est un organisme public du Royaume-Uni dont la mission est de soutenir la démocratie à l'échelle mondiale. La WFD collabore avec les parlementaires, les partis politiques et les groupes de la société civile dans plusieurs pays, et contribue aux processus d'élections afin d'améliorer l'équité, l'inclusivité et la responsabilisation des systèmes politiques.



www.wfd.org



[@WFD_Democracy](https://twitter.com/WFD_Democracy)



[@WFD_Democracy](https://www.instagram.com/WFD_Democracy)



[Westminster Foundation
for Democracy \(WFD\)](https://www.linkedin.com/company/Westminster-Foundation-for-Democracy)



Scan here to sign up to WFD news



WFD

La Westminster Foundation for Democracy est un organe exécutif public non ministériel financé par le Foreign, Commonwealth & Development Office.



Foreign, Commonwealth
& Development Office