

Coût des élections

Dr Philippe Biyoya

Dr Philippe Biyoya : Professeur à l'Université de Kinshasa

«La Constitution est en Afrique plus qu'un simple cadre normatif de la vie politique. Elle est la ressource stratégique de conquête ou de conservation de pouvoir. Aussi tout débat autour de la Constitution est-il une question de vie ou de mort politique ?»

Introduction

Pour contribuer aux débats sur l'identification des obstacles à la tenue des élections au terme des délais constitutionnels et sur l'inventaire des moyens à mettre en œuvre pour les surmonter, il m'a été demandé de faire quelques considérations sur l'estimation chiffrée des coûts de préparatifs ainsi que des opérations électorales proprement dites.

S'agissant d'un débat scientifique et académique, il m'a paru nécessaire d'indiquer le cadre méthodologique de ma contribution ainsi que le modèle théorique qui éclaire ma démarche. Ce cadre méthodologique est celui que Jean-Baptiste Duroselle appelle le calcul stratégique qui introduit au cœur du débat sur la finalité. Tout homme se propose des buts qu'il cherche à atteindre parce qu'il sait que toute entreprise rencontre sans doute des obstacles et qu'il travaille à définir les moyens pour les atteindre¹.

Concrètement je me propose ici une approche des coûts électoraux qui aidera à poser le vrai problème de nos présentes assises qui est celui de faire coïncider **l'économie du temps de la transition** avec celle du **temps électoral programmable**². Selon cette approche, il nous faudra procéder à travers les estimations chiffrées des coûts des élections à l'évaluation générale des coûts de notre volonté des réformes politiques et institutionnelles. Et puisque l'Accord global et Inclusif a assigné aux élections une fonction stratégique de refondation de l'État et de la République à travers l'objectif de la mise en place d'un nouvel ordre politique et institutionnel, il nous faut indiquer comment la question de la **prolongation** devrait se poser en termes **de rattrapage du temps de la transition par le temps électoral**.

Cela étant notre communication se construit autour de trois petits points à savoir, 1) un bref rappel de la mission assignée par l'Accord de Pretoria et de Sun City aux élections ; 2) une présentation non détaillée des éléments de la structure budgétaire des élections dont le budget global concocté entre la Commission Électorale Indépendante (CEI) et la Communauté des bailleurs de fonds internationaux ; les coûts dits logistiques, les coûts dus à la sécurisation électorale, les coûts dus à l'assistance technique pour nous faire une idée exacte de ce que tous ces apports en argent et en équipements attendent en contrepartie.

Le devoir d'inventaire des moyens à même de surmonter les obstacles financiers m'oblige à apporter en addition aux coûts matériels d'autres coûts politiques, institutionnels voire diplomatiques et stratégiques. Ce sont surtout ces coûts qui permettront s'ils sont assumés de stimuler les partenaires extérieurs à tenir leurs promesses ; et 3) enfin un tableau des constats suivi de quelques

recommandations en guise de conclusion.

Nous allons ensemble constater le gaspillage du temps de la transition, la difficulté de programmation du temps électoral qui nous oblige à intégrer dans la gestion du présent et du futur le devoir de calcul stratégique, pour recommander aux décideurs de changer d'approche de gestion de la transition en cas de prolongation en devenant plus réaliste et plus pragmatique ; et surtout de mettre à profit la prolongation de manière à donner au temps électoral la fonction correctrice du temps de la transition par la réalisation des objectifs fondamentaux de la transition dont dépend la sérénité des opérations électorales. Parce que sans un bilan de la transition la prolongation n'aurait de sens que si elle se veut réparatrice. Et si les élections s'imposent obligatoirement comme condition des conditions à la refondation de l'État et au nouvel ordre politique examinons comment surmonter le préalable sécuritaire par une bonne économie politique des Accords de défense et par la normalisation diplomatique.

1. Rappel de la fonction politique des élections en RDC

D'après la lettre et l'esprit de l'Accord global et Inclusif, les élections prévues pendant la période de la transition de 24 mois ou plus doivent permettre la mise en place d'un nouvel ordre politique et institutionnel³. Et quoiqu'on dise l'objectif du nouvel ordre politique et institutionnel va bien au-delà de la simple désignation de nouveaux dirigeants et animateurs de nouvelles institutions politiques. Il ne se ramène pas à la victoire électorale d'un programme de campagne de tel ou de tel autre parti ou coalitions des partis ou regroupements politiques.

Un nouvel ordre politique et institutionnel suppose l'invention d'un nouveau système politique ou institutionnel différent en tout point de vue des anciennes formes de gouvernements reconnus comme ayant occasionné l'état actuel de la dégénérescence de la République ou de l'effondrement de l'État et de la cessation de l'autorité légitime, les rebellions ainsi que les agressions armées du passé. Cette exigence a un effet direct et réel sur l'élaboration de la Constitution qui doit éviter de nous vendre des règles et principes de fonctionnement de l'État dont la nouveauté ne serait qu'illusoire et sans moyen de dominer notre état d'impuissance institutionnelle. La garantie ou le préalable sécuritaire aux opérations électorales participe de cet objectif général de nouvel ordre politique et institutionnel. Il nous faut une sécurité intérieure mais aussi une sécurité extérieure par une approche plutôt diplomatique. Cette garantie sécuritaire devrait être avant tout protectrice d'un patrimoine qui en ce jour ne concernerait que nos réformes institutionnelles en chantier.

Selon ce qui précède, évaluer les coûts des élections dont la finalité est non seulement de régler définitivement la querelle de légitimité démocratique mais plus de transformer le cours de l'histoire politique et institutionnelle du pays, c'est évaluer la capacité managériale des Institutions à provoquer le miracle d'un nouvel ordre politique par les élections ou simplement de rattraper le temps de la transition à travers la programmation du temps électoral.

À ce niveau le principal obstacle à la tenue des élections dans les limites des délais institutionnels, serait **l'absence d'une approche** stratégique et globale nationale de **l'intention démocratique** mieux, du projet électoral⁴. Parce que l'analyse des coûts financiers de nos élections donne l'impression que sans implication de la Communauté internationale il serait impensable que les Congolais se déterminent à se donner eux-mêmes un avenir et surtout qu'ils en payent le prix. C'est l'absence d'une telle vision programmatique de la transition en termes des priorités et des coûts qui nourrit l'impression de son échec ou justifie les dénonciations d'absence de volonté politique

d'amener les populations aux élections.

2. Présentation de la structure budgétaire des élections

Les informations au sujet du financement des élections n'étant pas disponibles, je m'en vais vous présenter une structure budgétaire des opérations électorales à partir des brides recueillies par-ci, par-là. Commençons par ce qui est connu de tous, le budget global des élections convenu de façon ferme entre le Groupe Consultatif de la Banque Mondiale et la CEI. Il est de 285 millions de dollars américains dont 90 millions en Fonds fiduciaire gérés par le PNUD et déjà disponibles et mêmes engagés et destinés à l'équipement d'enregistrement et autres fournitures ; la différence, soit les 185 millions restant serviront aux achats des véhicules et autres divers. Au budget global, il faut ajouter la logistique dont le coût revu en baisse s'évalue à hauteur de 103 millions de dollars américains au lieu de 150 millions initialement.

Ces 103 millions de US\$ seraient répartis comme suit :

- 61 millions pour les opérations de transports aériens ;
- 31 millions pour le personnel ;
- 10,5 millions pour le fonctionnement (bureaux), entrepôts et divers.

Aux dépenses de logistique, il faut ajouter le financement de la sécurisation électorale par l'Union européenne à concurrence de 45 millions de dollars américains. D'autres efforts financiers sont requis pour par exemple l'assistance technique évaluée à près de 300 millions de dollars américains à charge du PNUD et des fonds supplémentaires pour la location ou l'achat des nouveaux bâtiments devant abriter la CEI et les Services du PNUD commis aux élections par exigence de transparence de la gestion au quotidien de ces sommes d'argent de la Coopération (efficacité, transparence, appels d'offre, etc.).

Cet effort financier de la Communauté internationale bute cependant sur quelques obstacles : l'impression qu'il n'y aurait pas assez d'avancées en contrepartie ; toujours pas de Constitution ; pas de loi électorale pour connaître le nombre des scrutins ; l'impression que plus ça dure plus on en demande aux donateurs (crainte d'aller au-delà de 285 millions prévus pour le Budget général des élections). L'accélération par la Monuc du maintien de la paix qui connaît un déficit de 100 véhicules saccagés lors des événements de juin 2004 ; le financement de l'intégration de l'armée et de la police.

Comme on peut le constater le coût réel des élections, c'est celui qui se dégage de l'évaluation de l'ensemble des réformes institutionnelles de refondation de l'État. Les efforts financiers de la Communauté des donateurs internationaux dépendent de notre engagement à surmonter les obstacles qui à ce jour suscitent de leur part les doutes.

Et c'est ici que je pense qu'il faille aussi au cours de ces assises déterminer les autres coûts qu'exige la tenue des élections dans les délais constitutionnels. Ceux-ci seraient à mon avis d'ordre politique, diplomatique, institutionnel et stratégique. Car sans investissement de notre part en volonté politique, en intelligence diplomatique et stratégique, il y a fort à parier que la finalité attendue ne devienne avec le temps illusoire. L'obstacle sécuritaire peut être surmonté au-dedans comme au-dehors par des mesures de confiance et de sécurité mutuelles, par l'activation ou la réactivation des accords de défense et de la Coopération régionale dans la perspective surtout de l'aboutissement de la conférence internationale sur la région des Grands Lacs. Autant nous

avons besoin des capitaux des internationaux, autant il nous faut régionaliser notre intention démocratique et républicaine.

3. Esquisse sur les coûts politiques, diplomatiques et stratégiques

La grande implication de nos partenaires bilatéraux et multilatéraux dans la facilitation de nos échéances électorales ne devrait pas nous détourner de notre devoir de payer nous-mêmes le prix de notre désir de changement par des réformes courageuses au niveau politique et institutionnel voire économique.

Les débats d'aujourd'hui sur les délais constitutionnels sont la preuve que les bonnes dispositions de cœur de nombreux amis du Congo dans le monde n'a pas suffi à justifier les avancées et les succès de la période de Transition. C'est de nous, les bénéficiaires de cette générosité internationale, que dépendent les résultats du processus électoral.

C'est pourquoi il me semble qu'il nous faut nous engager à réussir tous les objectifs déclarés de la transition à travers une approche ou une politique des élections à ce jour inexistante. Nous donnons l'impression que les élections ne seraient que l'affaire de la Communauté internationale qui elle décide à qui confier le pouvoir, qui exclure et certainement aussi de la logistique et de la maintenance de la stabilité et de la sécurité institutionnelle. C'est là me semble-t-il la principale méprise à la base de tous les retards accumulés et des blocages connus dans la mise en pratique des résolutions de Pretoria et de Sun City.

L'élaboration de la Constitution devrait montrer notre pleine disposition à payer le prix de notre paix institutionnelle et surtout des élections dont nous espérons le nouvel ordre politique et institutionnel. Parce qu'il me semble que le nouvel ordre politique institutionnel ne réside pas dans le choix du régime politique et de la forme de l'État⁵ mais bien plus dans notre capacité à construire un système politique en tous points de vue différent du mobutisme qui nous aveugle aujourd'hui encore. Serons-nous capables de donner à la Nation des principes de fonctionnement de l'État qui soit réellement souverain ? La référence au modèle institutionnel français devrait aussi rencontrer la rationalité à la base de son institutionnalisation⁶. Sait-on par exemple que le coût politique, diplomatique et stratégique payé par la France à l'occasion de sa réforme institutionnelle de 1962 fut le Traité d'amitié franco-allemande de l'Élysée de 1963 ? La stabilité institutionnelle est avant tout une question de volonté politique et de calcul stratégique. Obtenir de protéger les réformes à l'intérieur et à l'extérieur, sera la preuve de notre maturité politique. Sinon, continuer de penser les réformes dans un contexte interne et externe de méfiance et de rêves de revanche, c'est courir un risque absolument négatif.

Nous sommes donc astreints à un devoir de volonté politique qui nous oblige à une approche politique des échéances électorales qui donne aux calendriers ou délais constitutionnels un contenu et une dimension politique. Il est déplorable par exemple qu'il n'existe pas en RDC une instance ou un niveau de responsabilité qui prenne des initiatives de concertations nationales d'anticipation politique.

La transition est gérée de façon non programmatique, planifiée. On s'est installé dans un légalisme outrancier qui paralyse tout effort d'imagination politique. Pourquoi sommes-nous demeurés dans la logique des composantes jusqu'à ce jour alors que celles-ci n'auront été que des modalités de négociations politiques à vocation de recomposition du champ politique et de réinstallation de la

nation au cœur du pouvoir d'État ?

Pourquoi par ailleurs pensons-nous qu'il nous faut nous livrer à des exercices de sémantique constitutionnelle au lieu de prendre à bras le corps les problèmes de la société et de la transition à la base des tensions qui rendent certains d'entre nous plus impatients et plus exigeants parce que justement les affaires piétinent ?

L'objectif de mise en place d'un nouvel ordre politique et institutionnel ne sera pas atteint par l'ambition et l'audace des programmes de campagne d'un parti, d'une coalition de partis ou d'un candidat fut-il providentiel. Le nouvel ordre politique et institutionnel serait une exigence d'un consensus constructeur d'un nouvel ordre social qui lui serait demandeur d'un nouveau pacte républicain⁷.

En termes simples, il me semble qu'une bonne approche de prochaines échéances électorales passerait par une reconsidération de celles-ci comme voie de recours afin de rattraper les temps de la transition pour faire pendant la prolongation ce qui n'aura pas été possible en 24 mois.

Par voie de conséquence, l'évaluation du coût des élections devrait se faire à partir des résultats attendus à l'issue de nos scrutins électoraux. Si c'est la démocratie que nous voulons, comment travaillons-nous à utiliser des élections pour plus de paix interne et pour plus de stabilité régionale ?

Au regard par exemple de l'objectif de la réunification du territoire national, de la réconciliation et de la pacification nous faudra-t-il aborder les élections en ordre dispersé et suivant la logique de compétitions et de rivalités entre composantes ou devrions-nous nous résoudre à l'échafaudage des mécanismes d'apaisement du contexte interne pour une compétition électorale entre partenaires politiques d'une nation pacifiée et réconciliée ?

Les questions de sécurité et de Constitution soulevées en relation avec les élections montrent qu'il nous faut œuvrer en contrepartie des millions de dollars de nos partenaires bilatéraux et multilatéraux à construire un environnement politique national et régional stable et protecteur de la finalité ultime de nos élections.

Il faut craindre que l'absence de visibilité et de prévisibilité dans notre approche électorale ne contribue à la démobilisation et au refroidissement de nos partenaires. Qui voudra prendre des risques inconsidérés de consacrer de centaines de millions de dollars à un processus dont les résultats ne seraient que précaires sinon illusoire, ou simplement une absence des résultats.

La CEI pour être une Commission Indépendante n'aurait pas tourner le dos à 100 % au Ministère de l'Intérieur pour donner l'impression de construire une Tour en plein désert d'État. Le Ministère de l'Intérieur lui-même ne semble pas se comporter comme un espace de pouvoir d'État parce que se confondant avec l'Inspection générale de la Police. Nous aurions gagné en temps et en ressources si la CEI et le Ministère de l'intérieur avait jugé bon de collaborer dans nombre d'opérations préélectorales. Les élections ne refonderont pas l'État sur le cadavre du reste de l'État. Il nous a manqué jusqu'ici une politique gouvernementale ou simplement nationale de nos élections.

4. Conclusion

Nous voudrions dire que le vrai coût des élections sera évalué à l'issue des opérations électorales et non avant. C'est dans la capacité institutionnelle des Congolais à utiliser réellement les élections

pour changer leur vieil ordre social en nouvel ordre social que repose le vrai coût des élections. C'est donc ici le lieu de rappeler que l'exigence d'un nouvel ordre politique et institutionnel va bien au-delà de la simple désignation de nouveaux dirigeants et animateurs politiques ; il comporte au contraire une exigence d'un nouveau pacte républicain que l'on n'obtient pas de la scrupuleuse observance des codes de conduite. Le nouvel ordre politique et institutionnel par les élections suppose entre autres que les acteurs aient préalablement renoncé à instrumentaliser les Constitutions et les élections.

Le constitutionnalisme africain donne l'impression que les Constitutions africaines servent moins à édicter les règles du jeu politique qu'à consacrer le principe de conquête ou de conservation du pouvoir et que les élections seraient la voie royale de la légitimation des coups d'États constitutionnels.

C'est aussi un autre coût politique : cette indispensable reconversion des mentalités politiques, constitutionnelles ou simplement électorales.

L'équation économique des élections en RDC, à résoudre, c'est celle qui additionne aujourd'hui le temps électoral au temps de la transition. Quelle heure sera-t-il après le dépouillement de tous les bulletins de vote ou combien nous faut-il encore de temps pour espérer être en mesure d'y apporter une réponse historique ? Telle me semble constituer la problématique du présent exercice.

Avril 2005

Notes

1 Voir DUROSELLE (J.-B.), *Tout Empire périra : Une vision théorique des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1981, p. 85-113.

2 Le temps est une notion importante en science politique ; il a été défini par Elias comme une capacité de synthèse, c'est-à-dire de mise en relation d'événements qui s'enchaînent ; lire à ce propos SMOUTS (M.-C.), *Les Nouvelles relations internationales, Pratique et Théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 193.

3 L'Accord de Lusaka qui instituait le Dialogue National ainsi que l'Accord global et Inclusif de Sun City conditionnent la mise en place d'un nouvel ordre politique et institutionnel à la tenue des élections dans l'esprit de rupture avec le système de gouvernement ayant consacré par le passé l'illégitimité démocratique et ses conséquences les rébellions et les agressions armées.

4 L'un des problèmes cruciaux de fonctionnement du régime de transition que l'on voulait présidentiel est de n'être pas parvenu à se constituer au système politique ; le conformisme légaliste a fait du gouvernement ou de l'ensemble des Institutions une sorte d'Arche de Noé pour les plus chanceux.

5 Voir BIYOYA (Ph.), *Pour un autre avenir congolais de paix. Le choix d'un modèle institutionnel*, Kinshasa, CEDI, 2002 ou BIYOYA (Ph.), *Nouvel ordre politique, Acte de refondation de l'État et de la vie républicaine*, Kinshasa, 2001, p. 19-27. Ce texte est notre contribution au débat de Médias pour la Paix.

6 Lire à ce propos SUR (S.), *Le système politique de la Ve République*, Paris, PUF., coll. «Que sais-je ?», 1981, p. 6-7-13. On y apprend que le fondateur de la République a réagi à la défaite avec un sens planétaire et que la politique extérieure occupe une place centrale dans l'ensemble des réformes institutionnelles. La Ve République est un système politique complexe caractérisable par une rupture institutionnelle, une évolution des structures sociales et une transformation des



problèmes de fond dont la décolonisation et la construction européenne.

7 Le nouvel ordre politique renvoie au système politique dans le sens développé par Rowland Egger dans son ouvrage *Le Métier du Président*, Paris, Éditions internationales, 1970, où il démontre comment l'histoire du développement institutionnel déjoue bien souvent les calculs des faiseurs de constitution, comme ce fut le cas du développement de la fonction présidentielle aux USA.

PDF généré automatiquement le 2020-06-23 17:13:08

Url de l'article : <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=206>