



RAPPORT FINAL DU CONTROLE CITOYEN SUR L'UTILISATION DES FONDS ALLOUES AUX ELECTIONS EN RDC

Crédibilité budgétaire et transparence des Marchés publics

Activité appuyée par :



Décembre 2023

Réalisé par l'équipe de CREFDL

Valery MADIANGA BAKUTWENI, Coordonnateur et Chercheur en finances publiques
Tel. +248 840 620 956

Valerymadianga@gmail.com

Olivier KIPULU MABOSO, Expert en Marchés Publics et Développement local
+243998455755

olivierkipulu@gmail.com

Paulin KATSUVA KIBENDELWA, Expert Anti-Corruption
+243812014556

kibendelwapaulin@gmail.com

Olivier MASINI KULOSALA, Expert en enquêtes de terrain
+243823614165

oliviermas2015@gmail.com

Table des Matières

Table des Matières	3
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	5
LISTE DES TABLEAUX	6
RESUMÉ DE L'ÉTUDE	7
0. INTRODUCTION GENERALE	12
0.1. Contexte de l'étude	12
0.2. Contenu de l'étude	12
0.3. Méthodologie de l'étude	13
CHAPITRE I : BUDGET DU PROCESSUS ELECTORAL EN RDC	15
I.1. Contexte d'exécution du budget de la CENI	15
I.2. Cadre juridique relatif à l'organisation des élections	16
I.3. Cadre juridique de gestion budgétaire de la CENI	16
I.3.1. Missions de la CENI	16
I.3.2. Ressources financières de la CENI	17
I.4. Crédits alloués et payés à la CENI	19
I.4.1. De la préparation du budget de la CENI	22
I.4.2. De la discipline budgétaire	22
I.4.3. Utilisation des fonds de rémunération et de fonctionnement	23
I.4.4. Fonds des opérations électorales	26
I.5. Analyse du calendrier des décaissements de fonds : Mai 2016- Novembre 2023	33
I.6. Exécution des dépenses des opérations électorales	37
CHAPITRE II : PRATIQUE DES MARCHES PUBLICS A LA CENI	44
II.1. Les fondamentaux	44
II.1.1. Principes de passation des marchés publics	44
II.1.2. Champs d'application de la loi relative aux marchés publics	44
II.1.3. Les préalables à la commande publique	44
II.1.4. Fonds affectés à l'achat des équipements	45
II.2. Marchés publics effectués avec les prestataires extérieurs	47
II.2.1. De la programmation des marchés par la CENI	47
II.2.2. Intégration des marchés dans le PPM (Plan de Passation des Marchés Publics)	51
II.2.3. Intégration des marchés dans la programmation budgétaire	51
II.2.4. Respect du chronogramme des marchés publics	52

II.2.5. Degré de transparence des marchés effectués par la CENI	52
II.2.6. Analyse des marchés clés effectués par la CENI.....	53
II.2.7. Recrutement des fournisseurs	54
II.2.8. Respect de procedure	56
II.2.9. Quelques matériels achetés par la CENI	57
II.3. Marchés publics effectués avec les prestataires locaux	61
II.3.1. Points sur les PPM	61
II.3.2. De la publicité des marchés publics et le respect de procédure.....	62
II.3.3. Acquisition et location.....	63
CHAPITRE 3 : LEÇONS A TIRER ET PERSPECTIVES	66
III.1. Leçons à tirer de la gouvernance de la dépense des marchés publics.....	66
III.2. Perspectives.....	66
III.2.1. Suppression des dépenses des opérations électorales comme étant exceptionnelle (Fonds spécial d'intervention).....	66
III.2.2. Débat public au Parlement.....	67
III.2.3. Renforcement du contrôle tant interne qu'externe	67
III.2.4. Respect du circuit de la dépense publique.....	68
III.2.5. Publication trimestrielle des rapports des dépenses détaillées de la CENI	68
III.2.6. Application strict de Sigmap par la CENI	68
III.2.7. Importance de création d'une Inspection des marchés publics	69
III.2.8. Migration des dépenses de la CENI vers le Budget-programme.....	69
III.2.9. Harmonisation des PPM avec les outils de gestion budgétaire	69
CONCLUSION	70
BIBLIOGRAPHIE.....	71
ANNEXES.....	73
ANNEXE 1 : TABLEAUX BUREAUX, ENTREPOTS ET TERRAINS DE LA CENI.....	74
ANNEXE2/ PROTOCOLE D'EQUETE: DGCMMP	81
PROTOCOLE D'EQUETE 2 : CGPMP-CENI.....	83
PROTOCOLE D'EQUETE 3: CRD/ARMP.....	85
PROTOCOLE D'EQUETE 4: CADRE DE CONCERTATION (OSC, Partis politiques).....	85
PROTOCOLE D'EQUETE 5: Organes de Contrôle (IGF, Cour des Comptes et le Parlement).....	86
ANNEXE 3 : Liste des marchés publics à Observer	86

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ANO	: Avis de non objection
AOI	: Appel d'offre international
AAOI	: Avis d'appel d'offre international
ANO	: Avis de Non Objection
AON	: Appel d'Offre National
AAON	: Avis d'Appel d'Offre National
ARMP	: Autorité de Régulation des Marchés Publics
BDE	: Bon d'Engagement Budgétaire
BUFORDI	: Bureau de Formation et du Développement Intégral
CENI	: Commission Électorale Nationale Indépendante
CGPMP	: Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics
CREFDL	: Centre de Recherche en Finances publiques et Développement Local
DAO	: Dossier d'Appel d'Offre
DEV	: Dispositif électronique de vote
DRI	: Democracy Reporting International
LOFIP	: Loi relative aux finances publiques
MAD	: Mise à disposition des fonds
OPI	: Ordre de paiement Informatisé
ONG	: Organisation non gouvernemental
PPM	: Plan de passation des marchés publics
SIGMAP	: Système intégré de gestion des marchés publics

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Evolution des crédits alloués et payés à la CENI entre 2016 et 2019

Tableau n°2 : Evolution des crédits alloués et payés à la CENI 2021-Fin Août 2023

Table n°3: Historique financement des opérations électorales en RDC

Tableau n°4 : Historique du budget des activités électorales en RDC

Tableau n°5 : Prévisions et exécutions des fonds des opérations électorales

Tableau n°6: Fonds justifiés et non justifiés par la CENI entre 2014-2019/2021-2022

Tableau n°7 : Calendrier des décaissements de fonds des opérations 2016 à Novembre 2023

Tableau n°8 : Budgétisation et exécution des activités

Tableau n°9 : Evolution des dépenses de l'opération de révision du fichier électoral

Tableau n°10 : Fonds reçus pour les scrutins directs

Tableau n°11 : Budget accordé et exécuté pour l'acquisition du matériel électoral

Tableau n°12 : liste des marchés (AOI) effectués par la CENI

Tableau n°13 : volume des documents publiés

Tableau n°14 : Liste des marchés importants passés par la CENI

Tableau n° 15 : Mode de passation des marchés publics

Tableau n°16 : Tableau représentatif de quelques équipements importants acquis par la CENI

Tableau n°17: Liste de quelques marchés effectués par la CENI avec des prestataires locaux

Tableau n°18 : Répertoire des bureaux, entrepôts et terrains de la CENI

Tableau n°19 : Situation des fournitures énergétiques Avril 2022-Mars 2023

RESUMÉ DE L'ÉTUDE

Le Centre de Recherche en Finances Publiques et Développement Local (CREFDL), avec l'appui de l'ONG allemande Democracy Reporting International (DRI), a mené une étude comparative sur le budget et le système de passation des marchés publics dans le cadre des opérations électorales 2016-2019 et 2021-2024. Le rapport issu des investigations retrace les faits suivants:

De la gestion budgétaire

- L'étude relève une hausse de 25,1% des dépenses de la CENI entre les deux cycles électoraux. De décembre 2021 à Novembre 2023, le Gouvernement a effectué un versement de **1 091 479 898 \$** à la CENI pour financer les opérations électorales contre une demande de 1,1 milliard \$. Comparés aux budgets votés de 711 millions USD, il se dégage un taux d'exécution de 153%, en dépassement de 53,31%. De son côté, la CENI a déclaré de n'avoir reçu que 930 millions \$. L'écart entre le montant déclaré reçu et celui décaissé par le trésor public est de 161 millions USD.
- Des nombreux flux financiers sont mouvementés dans des banques commerciales en lieu et place de la Banque Centrale du Congo, échappant au contrôle interne. Cette pratique est susceptible de favoriser le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, surchauffer le marché de change et entraîner l'inflation ;
- L'origine des fonds payés à la CENI reste inconnue. En 2022, le rapport de la reddition des comptes du ministère des finances ne retrace pas la source de décaissement de 500 millions USD effectué en faveur de la CENI ;
- Les effectifs du personnel permanent de la CENI sont passés de 1.369 en 2020 sous la Présidence de Corneille Naanga à 3 240 en 2022, après l'entrée en fonction de l'actuel Bureau, soit une augmentation de 1871 agents (57,7%). De ce qui précède, il se dégage que les effectifs non reconnus par le trésor public et sur les listings de paie sont évalués à 117 agents rémunérés par la CENI. Ceci entraîne une disparité des salaires pour les agents de même grade. Parfois, les agents de collaboration sont mieux traités que leurs chefs hiérarchiques ;
- Paiement des avantages indus au personnel politique de la CENI en violation du cadre légal. La loi des finances 2021 fixe à 9 000 \$ les frais d'installation du Président de la CENI, qui a rang d'un Ministre et à 8 866 USD pour un membre ayant rang de Vice-Ministres. Ce qui coûterait 133.137 USD, alors que la CENI a obtenu du Gouvernement 2 million \$ en décembre 2021. Par ailleurs, la dotation des véhicules aux 15 membres de la CENI, dès leur installation est irrégulière. Ceci est un indice de détournement de denier public, car cela est non reconnue par l'arrêté fixant le seuil des indemnités des agents publics à l'installation ;

- La CENI finance certaines ONG et entreprises, alors que cela n'est pas inscrit dans ses prérogatives. Ces paiements irréguliers sont chiffrés à 252.867 USD l'an, représentant 2,29% des fonds de fonctionnement. Dans son rapport financier, exercice 2022-2023, la CENI n'évoque pas l'identité de ces entreprises et ONG bénéficiaires de ces différents financements ;
- Le circuit de la dépense publique ne fonctionne pas au sein de la CENI. Les fonds publics sont toujours mis à sa disposition par des mécanismes opaques, notamment sans l'émission en amont des bons d'engagement, de la liquidation, de l'ordonnancement ni l'émission des OPI.

Marchés passés avec les prestataires internationaux

- **La gestion des marchés publics de la CENI est caractérisée par une budgétisation forfaitaire**, fondée sur des faits aléatoires. Un acte qui entraînerait une perte de denier public de près de 400 millions USD entre 2022 et 2023 et 640 millions \$ lors du cycle précédent, faute de justification ;
- **L'inadéquation** entre les budgets des marchés publics repris sur les différents PPM, le Plan d'Engagement Budgétaire et le Plan de Trésorerie du pouvoir central (PTR). Certains des marchés effectués par la CENI sont hors cadre budgétaire. Il y en a qui n'ont reçu aucune autorisation et d'autres bénéficient de l'exécution sans l'avis de non objection préalable, soit ils manquent de crédit ou ne figurent pas sur le PPM ;
- **Des marchés surfacturés** : la CENI a commandé 33.000 machines à voter neuves, qui ont coûtés 109 869 726 USD pour compléter le stock de 80.000 acquis en 2018 dans le cadre des scrutins du 20 Décembre 2023. Après constatations des affectations, ce montant payé à Miru Systems pour les 33.000 machines dégage un dépassement de 62.778.726 USD ;
- **Des marchés sur-financés et/ou dupliqués** : la CENI a acheté 58 315 000 cartes d'électeurs auprès de MIRU SYSTEMS SARL pour 43.941.891 d'électeurs enrôlés. L'enquête révèle que *14 373 109 cartes d'électeurs n'ont pas été utilisées*. Comme si cela ne suffisait pas, en 2023 la CENI a encore dépensé 1.000.000 USD pour acheter des cartes d'électeurs supplémentaires afin de délivrer des duplicatas.

58.200.864 bulletins de vote ont été achetés au coût de 16.296.242 USD. Pourtant, le nombre d'enrôlés est de 43.941.891. Ces prévisions dégagent une quantité supplémentaire de *14.258 973 bulletins de vote dont la CENI devrait justifier la destination et les motivations d'achat, alors que moins de 50% d'électeurs votent en RDC depuis 2011* ;

- **Recours à l'arbitraire** : MIRU SYSTEMS SARL est le seul fournisseur qui a remporté les plus importants des marchés publics évalués à 321,4 millions \$, dont 1 de manière

régulière et 8 de gré à gré irrégulier. Ce choix de MIRU, qui ne dispose pas des compétences techniques, soulève des doutes quant à la sincérité de la procédure. D'autres marchés excédentaires ont été saucissonnés puis attribués à MIRU SYSTEMS. Par la suite, la CENI a renoncé à ses fonctions, s'est montré complaisante en confiant à MIRU l'exclusivité de la surveillance de l'exécution desdits marchés sans respect du cadre légale ;

- **Remplacement du matériel électoral sur fond de motivation fallacieuse.** Par exemple 50% des Kits d'inscription des électeurs encore en bonne état ont été déclaré vétustes ou obsolètes par la CENI pour lancer des nouveaux achats, creusant un manque à gagner d'environ 45 millions \$ au Trésor public ;
- **Prépondérance de recours au mode de gré à gré :** Sur 54 marchés Publics effectués entre 2021 et 2023, 83,3 % l'ont été de gré à gré et 16,7% ont été effectués par Appel d'offres. La majorité des marchés de gré à gré a été attribuée avant que les soumissionnaires n'apportent leurs offres à la CENI. C'est le cas par exemple des marché de fourniture des bulletins de vote et des dispositifs électronique de vote ;
- **Faible degré de transparence :** sur 467 documents des marchés publics produits et censés être publiés, 13 seulement l'ont été et sont accessibles au public, 454 documents par contre demeurent non publiés. Par ailleurs, la CENI entretien l'ambiguïté sur le libellé des différents marchés publics effectués pendant la période, rétention de l'information publique en violation de la constitution et du cadre légal des marchés publics ;
- **Persistance des pratiques de corruption et de blanchiment d'argent à la base de l'inflation sur le marché.** Par exemple au mois de juillet 2023, le Gouvernement a effectué deux paiements en cash à la CENI qui s'élèvent à 240 Millions USD ;

S'agissant des marchés effectués avec les prestataires locaux :

- 80% des commandes publics effectués avec les fournisseurs locaux ne figurent pas dans les PPM exercices 2022 et 2023 ;
- Absence d'émission et de publication des Avis d'appel d'offre sur le site de l'ARMP, moins encore les décisions d'attribution desdits marchés ;
- Saucissonnage des marchés pour échapper à la procédure d'appel d'offres. C'est le cas de l'achat des produits pétroliers, dont le gasoil, l'essence et le lubrifiant. En 2022, la CENI a déclaré avoir payé 272.945,14 \$ à ses fournisseurs, alors que le coût total du marché s'élève à 3 900 354\$. Ce contournement de la procédure creuse un écart non déclaré de **3 627 408,86 \$** ;

- 83,71% d'entrepôts loués par la CENI appartiennent aux privés. De quoi susciter l'inquiétude des acteurs engagés au processus électoral au sujet de la sécurité du matériel électoral sensible.

Leçon à tirer

L'analyse comparative des fonds alloués aux opérations électorales de la République démocratique du Congo soulève des doutes quant à la fiabilité des prévisions arrêtées par la CENI suite à l'absence d'un débat public au Parlement, du contrôle exercé par la Cour des Comptes. Toutes les dépenses opérationnelles sont extrabudgétaires¹ et ce budget varie au cours de l'exercice fiscal sans l'adoption du collectif budgétaire. Par ailleurs, la gestion de ce budget manque de **transparence, de sincérité** et de **crédibilité**. Il est caractérisé par **l'indiscipline budgétaire et l'opacité** dans l'exécution des marchés publics².

Le fonctionnement du système des marchés publics de la CENI continuent de susciter des inquiétudes. Cela se traduit par :

- L'absence de contrôle des organes étatiques, tels que l'Inspection Général des Finances, la Cour des Comptes, l'Autorité de Régulation des marchés publics et le Parlement ;
- Le contrôle a priori exercé par la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics se révèle défailant vis-à-vis de la CENI. On note une prédominance des marchés effectués de gré à gré, alors que ces derniers ont été préalablement programmés pour des appels d'offres Internationales ;
- La surfacturation ou sur-financement, duplication des marchés ainsi que le gaspillage des deniers publics ;
- Le budget des opérations électorales demeure irrationnel ;
- La chaîne de la dépense publique est restée en veilleuse. Les fonds publics sont mis à la disposition de la CENI par des mécanismes opaques, sans l'émission en amont des bons d'engagement, la liquidation et l'émission des OPI. Conséquences, d'importantes dépenses ne sont pas retracées par les outils de contrôle budgétaire moins encore par la reddition des comptes, entraînant le blanchiment d'argent ;
- Cette étude relève l'inadéquation entre le budget des marchés publics repris dans les différents PPM, le Plan d'Engagement Budgétaire et le Plan de Trésorerie du pouvoir central (PTR). Tous les marchés effectués par la CENI sont hors cadre budgétaire, n'ont reçu le quitus de l'autorité approbatrice.

Recommandations

Face à cette réalité, l'urgence d'amorcer des mesures correctives s'impose pour améliorer la transparence, l'équité et l'économie de la commande publique, nous recommandons :

¹ Article 10, idem

² Article 126 LOFIP

Au Gouvernement :

- Instruire à la CENI l'application stricte du Système intégré de gestion des marchés publics (Sigmap);
- La création d'une inspection des marchés publics pour lutter contre la fraude à la CENI et d'autres services publics ;
- Migration des dépenses de la CENI vers le Budget-programme pour renforcer la gestion axées sur les résultats, à l'instar des ministères pilotes;

A la CENI

- L'harmonisation des PPM avec les outils de gestion budgétaire, dont le Plan d'Engagement et le Plan de Trésorerie du pouvoir central ;
- La transmission à la reddition des comptes des pièces de l'utilisation de 604 millions \$ acquis du trésor public entre décembre 2021 et fin décembre 2022 ;
- La Justification du renouvellement des kits d'enrôlement des électeurs, alors que 50% acquis en 2017 sont encore utilisables ;
- La justification de l'exclusivité des marchés importants accordés à MIRU SYSTEMS, alors qu'il ne dispose pas des compétences techniques ;
- Éclairer l'opinion sur les motivations de l'achat d'une quantité très significative des bulletins de vote et des cartes d'électeurs, alors que l'utilisation est très inférieure à la demande ;

A la Justice :

L'ouverture des enquêtes sur la gestion des fonds alloués au processus électoral et réprimer les mauvaises pratiques conformément au code pénal congolais.

Aux Organes de contrôle (IGF, Cour des comptes et parlement):

Justifier aux contribuables congolais l'absence des missions de contrôle face à la gestion calamiteuse des fonds publics alloués à la CENI.

A la population

- L'appropriation dudit rapport et exiger la redevabilité de la CENI.

0. INTRODUCTION GENERALE

0.1. Contexte de l'étude

Le contrôle citoyen des marchés publics apparaît de nos jours comme une alternative à celui exercé par les organismes étatiques et un levier pour promouvoir la bonne gouvernance. En République Démocratique du Congo, cela a été renforcé par l'article 24 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ces jours, qui accorde la possibilité à tout citoyen d'accéder librement à l'information publique sans entrave et dans le délai.

Le Décret n° 22/37 du 29 octobre 2022 portant gouvernance budgétaire est plus explicite dans ses articles 163-164 : « Tout au long du cycle budgétaire, le Gouvernement, tant au niveau central, provincial et local associe le citoyen à la conception, la définition, la mise en œuvre, au suivi, au contrôle et à l'évaluation des politiques, des projets ou des programmes publics et tient compte de son point de vue. La participation citoyenne permet à l'exécutif d'identifier les services et les niveaux des services qui répondent aux préférences du citoyen ».

Ainsi, depuis les réformes intervenues en 2010 dans le cadre de la passation des marchés publics et des finances publiques en 2011, la gestion des dépenses des marchés publics devrait être la seule référence de transparence en République Démocratique du Congo. Mais, la CENI accuse de nombreuses faiblesses d'une gestion saine des finances publiques. Le budget détaillé des opérations électorales n'apparaît pas dans la loi des finances de l'année, les projets inscrits dans les PPM sont à l'inadéquation avec le PEB. Le présent rapport répond à ce besoin de transparence et de redevabilité des gestionnaires des fonds de l'Etat. C'est dans ce cadre que le contrôle citoyen devient incontournable pour mettre fin aux mauvaises pratiques de gouvernance.

Le Centre de Recherche en Finances Publiques et Développement Local (CREFDL) a reçu un appui de l'ONG allemande Democracy Reporting International (DRI) pour mener une étude sur la crédibilité des marchés effectués par la CENI avec les partenaires internationaux entre 2021 et novembre 2023. L'activité s'inscrit dans le cadre du programme «Unis pour la démocratie», financé par l'Union Européenne et la République Fédérale d'Allemagne.

0.2. Contenu de l'étude

La présente étude relève l'impact des procédures des marchés sur la crédibilité des résultats de vote. Il s'appuie sur la vérification de l'application du code des marchés publics, de l'effectivité des engagements de la CENI à promouvoir la transparence et la confiance des parties prenantes au processus électoral. Grâce à ce suivi, la CENI peut rationaliser, améliorer la qualité des dépenses des opérations électorales et accroître la transparence du système des marchés publics.

Pour ce faire, cette étude dispose de trois chapitres: (I) le Premier fait le rappel historique des budgets des opérations électorales en RDC. Il est question de dresser les différentes allocations et exécutions des crédits alloués par le gouvernement, dégager les écarts entre les prévisions et les exécutions, les tendances des priorités de la CENI, aborde l'épineuse question de la crédibilité de la dépense; (II) le deuxième revient sur les pratiques des marchés publics.; (III) le troisième chapitre relève les leçons à tirer des pratiques des marchés publics à la

CENI après l'installation de la CGPMP et fait des prospections pour améliorer la transparence et la crédibilité du processus électoral.

0.3. Méthodologie de l'étude

Cette étude a été menée par le Centre de Recherche en Finances Publiques et Développement Local (CREFDL). L'activité a été conduite par son Coordinateur National Valery MADIANGA, chercheur en finances publiques. Il a été secondé par trois Experts : Olivier KIPULU, Expert en passation des marchés publics et développement local, Olivier MASINI, Expert en questions d'enquête de terrain et Paulin KIBENDELWA, Expert Anti-Corruption. Cette équipe a été appuyée par quelques enquêteurs sur terrain.

Pour réaliser ce travail sur la transparence du processus des marchés publics effectués par la CENI-RDC, deux approches méthodologiques ont été utilisées : la collecte des données et la revue documentaire en vue de recueillir les appels d'offre émis par la CENI (marchés de fournitures et services), les Avis de Non Objection de la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics, les décisions du Comité de Règlement des Différends (Service public chargé de traiter les contentieux issus des marchés publics) auprès de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, les cahiers de charge, les PV d'ouverture des offres, des décisions d'attribution des marchés, (...) ; les différents textes réglementaires du système des marchés publics ; les rapports de la CENI et les prévisions budgétaires. L'équipe a aussi reçu l'autorisation d'accéder aux archives de l'Assemblée Nationale.

Ainsi, l'enquête s'est appuyée sur 1.500 documents, qui ont été collectés et analysés pendant deux (2) mois.

Au terme de la collecte des données, l'équipe de CREFDL a organisé une cinquantaine d'entretiens avec les agents des services publics et des parties prenantes au processus électoral, notamment de la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics, les Parlementaires et les Organisations de la Société Civile et des partis politiques membres de du cadre de concertation. C'était à l'aide d'un outil de collecte des données préalablement élaboré qui a rendu cette enquête possible.

La CENI n'a pas répondu à toutes les sollicitations afin d'organiser une séance contradictoire. Il est de même que pour l'Autorité de Régulation des Marchés (ARMP).

La Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics par Contre a donné son avis favorable pour l'organisation de la séance débat le 11 novembre 2023 à 12 heures. Par la suite, la DGCMMP a annulé l'activité à dix minutes du début des échanges, évoquant avoir reçu l'ordre de la hiérarchie de ne pas livrer les documents financiers, car relevant de la sécurité nationale. L'équipe a tout de même organisé des échanges avec des experts techniques du Ministère du Budget, des agents opérationnels de la CENI et des services de la Reddition des Comptes.

Des informations ont été obtenues auprès des fournisseurs, la plupart par leurs canaux de communication.

De la Rédaction, Validation de l'analyse par une équipe d'expert et étude documentaire (vérification et contre vérification des faits) : cette étape a consisté en la rédaction, l'analyse des documents et le filtre des entretiens. Ensuite, un atelier de trois jours a été organisé pour valider le rapport préliminaire de cette étude.

CHAPITRE I : BUDGET DU PROCESSUS ELECTORAL EN RDC

I.1. Contexte d'exécution du budget de la CENI

Le Gouvernement de la République Démocratique du Congo se félicite des performances réalisées en 2022 et 2023. Comme en 2015, la croissance économique s'est fortement accélérée, dépassant le cap de 6% pour se situer à 8,5%, selon les données du Fonds monétaire international, contre 6,2% en 2021 et 1,7% en 2020. Ce qui place la RDC parmi les meilleurs pays performants en Afrique, a déclaré le Ministre du Budget, après la réunion du comité de conjoncture économique du 23 mars 2023.

Le rapport sur les performances économiques 2022 renseigne que la pression fiscale a progressé de 8% en 2020 à 15% en 2022. Toutefois, elle reste inférieure au niveau de 20%, la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne. Les réserves de change international ont suivi aussi la même tendance, se situant à 4,4 milliards USD à fin décembre 2022 et se sont maintenues en 2023³.

La stabilité du cadrage macroéconomique a eu un impact, certes, sur la hausse des recettes publiques. Elles sont passées de 11,5 milliards USD en 2022 contre 8,8 milliards collectées en 2021. Elles dégagent une plus-value de 1,5 milliards de dollars américains, sur les prévisions arrêtées dans la Loi des finances de l'année de 10 milliards USD. Les projections de 16 milliards ont été arrêtées en 2023 puis en 2024.

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

Toutefois, la situation des finances reste très préoccupante en République démocratique du Congo depuis 2019. Le taux de change est passé de 1.750 FC pour 1\$ en 2019 à 2.650 FC pour 1 \$ en 2023. Ainsi, l'agent public a perdu près de 45% du pouvoir d'achat, suite à la dépréciation monétaire. Les recettes publiques continuent à servir l'élite politique au détriment de la population. 75% des recettes sont utilisées pour les dépenses de fonctionnement des institutions politiques contre 5% affectés aux investissements publics. Le salaire moyen dans l'administration publique est de 90\$ tandis que celui d'un personnel politique se chiffre autour de 2500 \$ le mois.

Plus de 1000 projets alignés dans le budget de l'Etat ne reçoivent pas de financement⁴. En plus, le Gouvernement a été dédoublé ; 80% des projets d'investissements sont mis en œuvre directement par les conseillers de la Présidence de la République. Des cabinets ad hoc ont été créés, mettant de côté les services clés voire même les membres du gouvernement légalement investis par le Parlement. C'est le cas du programme des 100 jours, « Tshilejelu », « Kinshasa Zéro trou » et le Programme de développement local des 145 territoires.

³ Ministère des finances, Rapport sur les performances économiques 2022, pages 3-4

⁴ Ministère des finances, Rapport de reddition des comptes, exercices 2021 et 2022, Volume Investissement sur transferts en provinces et ETD

Le compte général du trésor est actionné par des simples lettres, sans l'émission des OPI⁵. D'importants fonds publics sont conservés dans des banques privées, bravant ainsi le principe de l'unicité des comptes instaurés par les réformes appliquées depuis 2011.

I.2. Cadre juridique relatif à l'organisation des élections

Sur le plan national, le cadre juridique du processus électoral est fixé par :

- La Constitution du 18 février 2006, modifiée par la loi n°11/00 du 20 janvier 2011 ;
- La loi électorale numéro 22/029 du 29 Juin 2022 modifiant et complétant la Loi n°06/006 du 9 Mars 2006;
- La loi n°04/028 du 24 décembre 2004, portant identification et enrôlement des électeurs en République démocratique du Congo, modifiée et complétée par la loi n°16/007 du 29 juin 2016.
- La Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée par la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 et la Loi organique n° 21/012 du 03 juillet 2021 ;

Sur le plan international : La RDC a ratifié les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs à l'organisation des élections démocratiques. Il s'agit notamment de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) et la Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF). La RDC est membre de l'Union africaine (UA), de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et de la Francophonie, qui œuvrent au développement et à l'application des principes démocratiques au travers, notamment, de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, de la Déclaration de Bamako, mais aussi de l'application des guides et principes formalisés par la SADC.

I.3. Cadre juridique de gestion budgétaire de la CENI

I.3.1. Missions de la CENI

La CENI a pour mission d'organiser, en toute indépendance, neutralité et impartialité des scrutins libres, démocratiques et transparents. A cet effet, elle exerce les attributions ci-après:⁶

- Organiser et gérer les opérations pré-électorales, électorales et référendaires notamment l'identification et l'enrôlement des électeurs, l'établissement et la publication des listes électorales, le vote, le dépouillement, la centralisation et l'annonce des résultats provisoires ;

⁵ Cour des Comptes, Rapport général sur le contrôle de l'exécution de la loi des finances, exercice 2022

⁶ Article 9, Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée par la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 et la Loi organique n° 21/012 du 03 juillet 2021

- Transmettre les résultats provisoires à la juridiction compétente pour proclamation des résultats définitifs ;
- Passer des marchés afférents aux opérations pré-électorales, électorales et référendaires conformément à la législation en vigueur ;
- Contribuer à l'élaboration du cadre juridique relatif au processus électoral et référendaire ;
- Elaborer les prévisions budgétaires et le calendrier relatifs à l'organisation des processus électoraux et référendaires ;
- Vulgariser en français et en langues nationales les lois relatives au processus électoral et référendaire ;
- Coordonner la campagne d'éducation civique de la population en matière électorale, notamment par la réalisation d'un programme d'information et de sensibilisation des électeurs en français et en langues nationales ;
- Assurer la formation des responsables nationaux, provinciaux et locaux chargés de la préparation et de l'organisation des scrutins électoraux et référendaires ;
- Elaborer et vulgariser un code de bonne conduite et des règles de déontologie électorale ;
- Découper les circonscriptions électorales au prorata des données démographiques actualisées ;
- Déterminer et publier le nombre et les localisations des bureaux de vote et de dépouillement ainsi que ceux des centres locaux de compilation des résultats par circonscription électorale ;
- Veiller à la régularité des campagnes électorales et référendaires ;
- Examiner et publier les listes des candidats ;
- Accréditer les témoins, les observateurs nationaux et internationaux.

1.3.2. Ressources financières de la CENI

a. Contenu de la Loi organique

Les ressources de la CENI proviennent :⁷

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

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

Le budget et les ressources de la CENI sont gérés conformément aux lois et règlements régissant les finances publiques, d'une part, et au manuel de procédures administratives et financières interne, d'autre part⁸.

Selon l'article 44 de la Loi organique n° 21/012 du 03 juillet 2021, la CENI élabore son budget conformément à la loi financière. Elle le transmet au Gouvernement pour être incorporé dans

⁷ Article 43, loi organique de la CENI

⁸ Idem

le Budget de l'Etat. Le budget de la CENI comprend : le budget des rémunérations ; le budget de fonctionnement ; le budget d'investissement ; le budget des opérations pré-électorales, électorales et référendaires. Il émerge au Budget annexe de l'Etat.

b. Loi relative aux finances publiques

La présente loi introduit des innovations majeures dans la gestion des finances publiques en RDC :⁹

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

⁹ LOFIP, Exposé de motif

I.4. Crédits alloués et payés à la CENI

Tableau n°1 : Evolution des crédits alloués et payés à la CENI entre 2016 et 2019

Rubriques	Année 2016			Année 2017			Année 2018			Année 2019		
	Votés en FC	Exécutés FC	%	Votés en FC	Exécutés FC	%	Votés FC	Exécutés FC	%	Votés en FC	Exécutés FC	%
Dépenses exceptionnelles sur ressources extérieures	37 800 000 000		0	58 090 000 000	0	0	72 536 000 000		0,00			
Dépenses exceptionnelles sur ressources propres	248 000 000 000	167 914 000 000	67,71	1 110 899 527 729	280 681 129 500	25,27	840 000 000 000	72 536 000 000	72,34	325 000 000 000	3 000 000 000	0,92
Fonctionnement	6 375 307 239	47 523 000 000	745,42	15 000 000 000	33013895000	220,09	18 000 000 000	29 609 067 166	164,49	20 451 735 542	33 859 537 502	165,56
Interventions économiques, sociales, culturelles et scientifiques	363 128 624	18 370 000 000	5058,81	311 364 235	6 510 000 000	2090,80	311 364 235	56 184 701 092	18044,69	741 364 235		0,00
Investissements sur ressources extérieures	1 290 310 471		0,00	10 883 558 400	896 759 567	8,24	108 835 584 00		0,00			
Investissements sur ressources propres	1 290 310 471		0,00	611 050 151		0,00	611 050 151		0,00	1 500 000 000		0,00
Rémunérations	24 204 629 160	2 696 755 920	11,14	25 978 746 809	185 755 920	0,72	24 204 629 160	24 204 629 160	100,23	24 207 641 589	41 804 557 920	172,69
Total	236 503 755 920	236 503 755 920	100,00	1 221 774 247 324	321 287 539 987	26,30	966 546 601 946	182 534 397 418	18,89	371 900 741 366	78 664 095 422	21,15
Taux de change	945 CDF/ 1 USD			1465,9 CDF/ 1 USD			1813,4 CDF/ 1 USD			1747,8 CDF /USD		

Source : Ministère du Budget/ESB 2016, 2017, 2018, 2019

Tableau n°2 : Evolution des crédits alloués et payés à la CENI 2021-Fin Août 2023 en FC

Section	Rubrique	Nature économique	2021			2022			2023		
			Voté	Exécution	Tx d'Exéc.	Voté	Exécution	Tx d'Exéc.	Voté	Exécution	Tx d'Exéc.
77	COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE		186 262 083 991	232 710 471 396	124,9	581 709 843 352	508 694 250 306	87,4	958 438 167 346	867 268 285 733	90,5
Dépenses Exceptionnelles sur Ressources Propres			150 000 000 000	1 500 000 000	1,0	500 000 000 000		0,0	879 000 000 000	175 095 308 221	19,9
	66431	Fonds spécial d'intervention	150 000 000 000	1 500 000 000	1,0	500 000 000 000		0,0	879 000 000 000	175 095 308 221	19,9
Fonctionnement des Institutions			11 542 151 191	207 000 000 000	1793,4	15 231 832 813	484 483 778 910	3 180,7	18 152 282 969	530 618 878 714	2 923,2
	36625	Prime, gratification et indemnité non permanentes	1 586 647 532		0,0	2 930 600 710		0,0	3 118 190 805		0,0
	36627	Indemnités kilométriques	4 982 228		0,0						
	46011	Fournitures et petits matériels	675 697 232		0,0	793 349 491		0,0	888 702 052		0,0
	46021	Matériaux de construction et de quincaillerie	43 201 559		0,0	106 483 089		0,0	106 483 089		0,0
	46022	Pièces de rechange pour matériels roulants	558 825 749		0,0	506 024 894		0,0	376 024 894		0,0
	46041	Produit chimique et organique							102 655 160		0,0
	56111	Communication et télécommunication	125 344 821		0,0	337 995 820		0,0	1 036 760 696		0,0
	56113	Alimentation en eau							394 270 500		0,0
	56121	Publicité	221 478 616		0,0	406 222 465		0,0	130 645 665		0,0
	56131	Location et affrètement de moyens de transport	117 793 905		0,0	129 011 534		0,0	369 642 507		0,0
	56132	Titre de voyage à l'intérieur	395 367 900		0,0	415 999 454		0,0	679 999 454		0,0
	56133	Titre de voyage à l'extérieur	629 624 088		0,0	662 949 381		0,0	662 949 381		0,0
	56152	Réparation de matériel et d'équipement									
	56181	Frais de mission à l'intérieur	944 866 027		0,0	1 009 042 902		0,0	2 507 435 110		0,0
	56182	Frais de mission à l'extérieur	1 374 457 798		0,0	1 467 128 682		0,0	1 778 809 022		0,0
	56185	Prestations intellectuelles, d'organisme de formation et divers	329 689 941		0,0	361 086 636		0,0	541 086 636		0,0
	56188	Autres prestations	1 456 251 576		0,0	3 295 266 782		0,0	1 804 396 955		0,0
	66431	Fonds spécial d'intervention	3 077 922 219	207 000 000 000	6725,3	2 810 670 973	484 483 778 910	17 237,3	3 654 231 043	530 618 878 714	14 520,7
Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques			21 756 477		0,0	211 313 833		0,0	3 211 313 833	143 396 245 251	4 465,3

	66434	Interventions économiques, sociales, scientifiques et culturelles	21 756 477		0,0	211 313 833		0,0	3 211 313 833	143 396 245 251	4 465,3
Investissements sur Ressources Propres			487 001 784		0,0	42 055 222 176		0,0	33 864 099 148		0,0
	72412	Acquisition d'équipements informatiques							2 948 315 841		0,0
	72421	Acquisition d'équipements médico-chirurgicaux, de diagnostic et hospitaliers							352 534 000		0,0
	72442	Acquisition d'équipements industriels et électriques				519 271 783		0,0	4 945 637 438		0,0
	72452	Acquisition d'équipements de transport	487 001 784		0,0	13 754 928 618		0,0	10 164 579 672		0,0
	72453	Acquisition d'équipements de manutention				4 362 767 838		0,0	4 338 217 906		0,0
	82311	Acquisition bâtiments				18 376 607 763		0,0	6 776 596 385		0,0
	82321	Construction d'édifices, de bâtiments				5 041 646 174		0,0	4 338 217 906		0,0
Rémunérations			24 211 174 539	24 210 471 396	100,0	24 211 474 530	24 210 471 396	100,0	24 210 471 396	18 157 853 547	75,0
	36611	Traitement de base du personnel permanent	186 459 063	185 755 920	99,6	185 755 920	185 755 920	100,0	377 093 509	139 316 940	36,9
	36623	Prime et indemnité permanentes	24 024 715 476	24 024 715 476	100,0	24 025 718 610	24 024 715 476	100,0	23 833 377 887	18 018 536 607	75,6
Total général			186 262 083 991	232 710 471 396	124,9	581 709 843 352	508 694 250 306	87,4	958 438 167 346	867 268 285 733	90,5
Taux de change			2006 CDF/USD			2130 CDF/USD			2021 CDF/USD		

Source : Ministère du Budget/ESB 2021, 2022, 2023. Budget 2024/Reddition des comptes

I.4.1. De la préparation du budget de la CENI

Il ressort que le budget de la CENI est préparé par son administration conformément aux instructions du Ministère du Budget et de la Lettre d'Orientation Budgétaire du Premier Ministre. Ces prévisions budgétaires émarginent dans le Budget Général de la Loi de finances de l'année à la section 77. Alors que la Loi organique de la CENI exige son intégration au Budget annexe de l'Etat¹⁰.

En outre, le Budget détaillé des opérations électorales reste flou et n'est pas déposé lors de l'élaboration de la Loi de finances de l'année, soit fin juillet. La CENI évoque toujours le manque de maîtrise du cycle électoral, ont déclaré les experts de la Direction Générale des Politiques et Programmation Budgétaire du Ministère du Budget.

I.4.2. De la discipline budgétaire

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

- Les dépenses de Fonctionnement des Institutions ont connu un taux de paiement de 169,73% entre 2016 et 2019 puis de 2720% de 2021 à fin novembre 2023 ;
- En ce qui concerne les Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques, ces dépenses ont connu un taux d'exécution de 4.693,36% entre 2016 et 2019 puis de 4.163,19% entre 2021 à Novembre 2023 ;
- Non-respect du plan d'engagement budgétaire, dont l'impact reste très démesuré sur les finances publiques. Par exemple, la ligne des crédits intitulée « *Fonds d'intervention spécial* », qui finance les élections a connu un taux de paiement de 6.725,3% en 2021, de 17.237,3% en 2022 et de 14.520,7% à fin novembre 2023 ;
- Engagement des dépenses sans disponibilité des crédits et sans autorisation préalable du Parlement ;
- Le paiement de 500 millions USD effectué en 2022 par le Gouvernement n'est pas retracé à la comptabilité, moins encore au service de reddition des comptes. L'absence de régularisation de toutes les dépenses de la CENI et le refus de la Banque Centrale du Congo de transférer au circuit de la dépense publique les avis de débit de paiement handicap la transparence des différents paiements.¹¹

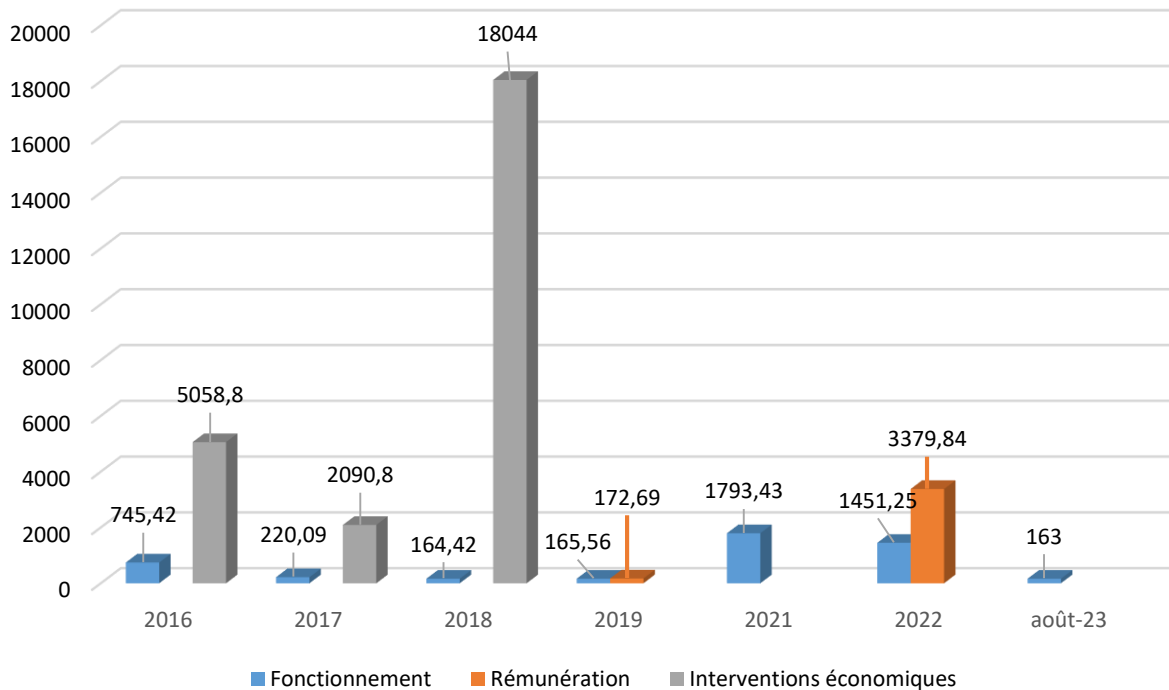
S'agissant des dépassements, les crédits budgétaires sont limitatifs. Les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées ni ordonnées au-delà des dotations budgétaires¹². Ainsi, le gestionnaire des crédits de la CENI (le Président) tombe sous le coup des sanctions prévues à l'article 129 de la Loi relative aux finances publiques pour non-respect des règles d'engagement des dépenses.

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

¹¹ Direction Générale des Politiques et Programmation Budgétaire, états de suivi budgétaire de fin Septembre 2023, page 12

¹² Article 38 de la LOFIP

Evolution des dépassements budgétaires



I.4.3. Utilisation des fonds de rémunération et de fonctionnement

A. Constats sur la rémunération :

Au niveau de la Commission Electorale Nationale Indépendante, il existe trois statuts du personnel : opérationnel, régime général (permanent) et politique¹³. La gestion des fonds de rémunération renseigne ce qui suit :

- Entre 2014 et 2019, le Gouvernement a mis à la disposition de la CENI un montant de 65,3 millions de dollars américains pour payer les agents et 468,5 millions USD entre 2021 et 2023. Ce qui dégage une augmentation de 403,2 millions \$ entre les deux périodes, soit 617,45%. CREFDL relève que les rémunérations mensuelles se situent autour de 1 million de dollars américains, soit 12 millions \$ l'an¹⁴. Dans son rapport financier 2022, la CENI ne fournit aucune explication sur les dépassements. Même le dernier rapport de Reddition des Comptes 2022, qui retrace ces augmentations est resté muet ;
- D'après les statistiques du Ministère du Budget, les effectifs du personnel du régime général de la CENI se situent à 3.123 agents avec un salaire moyen de 315,81 USD par mois tandis que celui du personnel politique se situe à 63 agents avec un salaire moyen de 1 452 USD¹⁵ ;

¹³ Loi des finances 2023

¹⁴ Ministère du Budget, Etat de suivi budgétaire section 77, 2016-Juin 2023

¹⁵ Loi des finances 2023, Section 77, page 449

- Dans la pratique de la CENI, les effectifs du personnel permanent sont passés de 1.369¹⁶ en 2020 sous la présidence de Corneille Naanga à 3 240 en 2022 sous la présidence de Denis Kadima, dégagant un surplus de 1871 agents, soit une hausse de 57,7%. Après vérification des rapports de la CENI et des budgets de l'Etat, il se dégage que les effectifs non reconnu par le trésor public sont évalués à 117 agents, mais rémunérés par la CENI en dehors du cadre légal ;
- S'agissant du barème salarial, il diffère de la Loi des finances des exercices 2022 et 2023. Ce plafond prend en compte 15 Membres de l'Assemblée Plénière de la Commission Electorale National Indépendante (15) dont un (1) Président ayant rang de Ministre et quatorze (14) membres ayant rang de Vice-ministre, d'un cabinet composé du personnel spécialisé et du personnel d'appoint ; un effectif commis à la sécurisation des sites et de quelques hauts cadres de la CENI conformément à l'article 23 quinquies de la loi organique de la CENI n° 21/012 du 03 juillet 2021;

Des entretiens effectués avec les experts du Ministère du Budget ne renseignent que le salaire des 15 membres du bureau de la CENI varie entre 10.000 USD à 15.000 USD. Officiellement, ces crédits n'apparaissent pas dans la Loi de finances de l'année et viole le barème salarial approuvé par le Ministère du Budget¹⁷. Quant au personnel opérationnel, son budget de rémunération émerge des fonds affectés aux opérations électorales. En 2022 par exemple, la CENI a obtenu du Gouvernement les primes et avantages du personnel de l'ordre de 22 834 502 \$ pour les motiver.

Après investigations, il ressort que ces avantages sont indus, car ils violent l'article 38 de la loi relative aux finances publiques en vigueur en RDC et l'arrêté interministériel n°039/CAB/MIN/FP/2011, n°016/CAB/MIN.BUDGET/2011 et n°65/CAB/MIN/FINANCES/2011 du 2 juillet 2011 portant dispositions relatives à la procédure de la paie des Agents et fonctionnaires de l'Etat tel que modifié et complété par l'arrêté n°002/CAB/VPM/BUDGET.2013, n°001/CAB/MIN/FP/2013 et n°688/CAB/MIN/FINANCES/2013.

B. Constats sur le fonctionnement

S'agissant du fonctionnement, la CENI bénéficie des deux rubriques budgétaires¹⁸. Au-delà des frais de fonctionnement courant, le Gouvernement alloue aussi les interventions économiques sociales, culturelles et scientifiques. Entre 2014 et 2019, la CENI a utilisé 81 258 078,34 USD, alors que de 2021 à Août 2023, un paiement de 350 645 940,9 USD a été effectué, enregistrant une augmentation de 269 387 862,56 USD, soit 76,82%.

Après analyse, les statistiques linéaires renseignent une confusion entretenue entre les fonds affectés aux opérations électorales, qui n'apparaissent plus sur les états de suivi budgétaires et le fonctionnement courant du bureau de la CENI. La fusion de ces deux dépenses soulève un problème de transparence et de crédibilité dans la gestion des fonds alloués à la CENI.

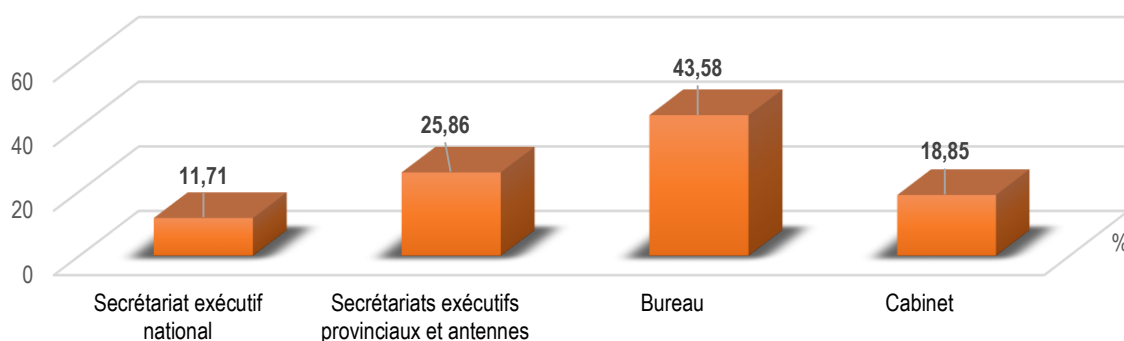
¹⁶ CENI, Rapport général du processus électoral 2012-2019, page 188

¹⁷ Ministère du Budget, Circulaire n°001/ME/MIN.BUDGET/2023 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi des finances n°22/071 du 28 décembre 2022, exercice 2022, page 19

¹⁸ Loi de finances, exercices 2022-2024

Ces dépenses de fonctionnement indiquent aussi que 43,58% des fonds reçus du trésor public sont consommés par le Bureau, alors que le Secrétariat exécutif pouton de la CENI ne bénéficie que de 25% des décaissements, tel que présenté dans le graphique ci-dessous :

STRUCTURE DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT DE LA CENI



C. L'illégalité de certaines dépenses

A l'arrivée du nouveau Bureau de la CENI, installé en novembre 2021, le Gouvernement a débloqué le 2 décembre de la même année 2,5 millions de dollars, puis 25 milliards de FC (12 millions \$) pour apurer les arriérés de salaire. Ensuite, il y a eu une mise à disposition de fonds de 4,5 milliards FC (2 millions \$) pour installation des nouveaux membres, a déclaré le Ministre des finances Nicola Kazadi le 13 février 2022 sur Top Congo, une radio locale.

Les instructions du ministère du Budget relatives à l'exécution de la Loi des finances 2021 fixent à 9 000 \$ les frais d'installation du Président de la CENI, qui a rang du Ministre et à 8 866 USD pour un membre ayant rang de Vice- Ministres. Ce qui coûterait 133 137 USD au trésor public, contre 2 million \$ décaissés en décembre 2021. Par ailleurs, la dotation des véhicules aux 15 membres de la CENI, dès leur installation est irrégulière. C'est un indice de détournement de denier public, car non reconnue par l'arrêté fixant le seuil des indemnités des agents publics à l'installation¹⁹.

¹⁹ Ministère du Budget, Circulaire n°001/ME/MIN.BUDGET/2023 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi des finances n°22/071 du 28 décembre 2022, exercice 2022, page 27

D. Gestion des interventions économiques

Le fonctionnement de l'Assemblée plénière est financé par la ligne budgétaire intitulée « interventions économiques, sociales et culturelles », qui s'élève à 10,6 millions \$ par an. La CENI a actionné aussi cette ligne budgétaire pour apporter de l'aide financière à certaines ONG et entreprises, alors que cela n'est pas inscrit dans ses prérogatives.

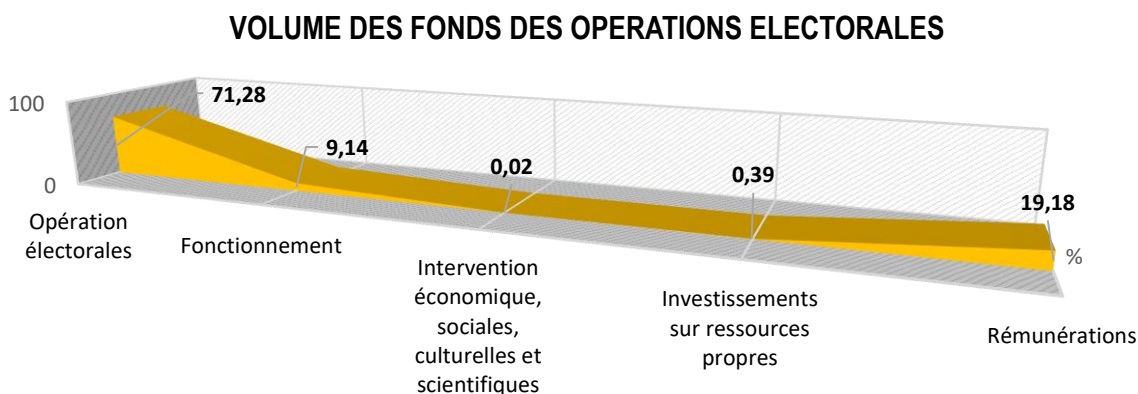
Ces paiements irréguliers sont chiffrés à 252.867 USD l'an, représentant 2,29% des fonds de la rubrique budgétaire²⁰. Dans son rapport financier, exercice 2022-2023, la CENI n'évoque pas l'identité de ces entreprises et ONG bénéficiaires de ces différents financements. 80% des organisations de la société civile interrogée, qui participent aux réunions de cadre de concertation de la CENI, n'ont aucune information sur ces paiements.

En principe, ces fonds devraient financer les activités d'éducation civique et électorale, les conférences scientifiques pour expliquer l'évolution du processus électoral, ..., indique la circulaire contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi des finances 2022 et 2023.

I.4.4. Fonds des opérations électorales

A. Structure du budget

En République Démocratique du Congo, le fonds alloués aux opérations électorales représentent 71,28%²¹ des crédits budgétaires de la CENI. Ce budget attise des convoitises et suscite la curiosité de l'opinion publique à chaque cycle électoral. Il diffère aussi de celui de fonctionnement habituel de l'administration électorale.



²⁰ CENI, Rapport financier 2022, page 11

²¹ Loi des finances 2023, section 77

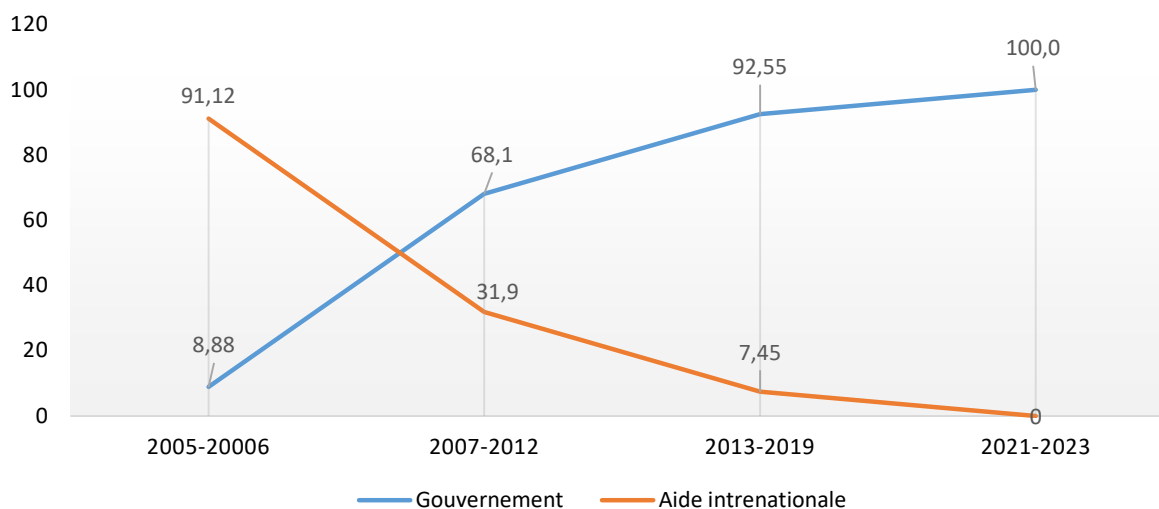
B. Historique sur le financement des opérations électorales en RDC

Table n°3: Historique financement des opérations électorales en RDC

Sources de financement	2005-2006		2007-2012		2013-2019		2021-2023	
	Montant en USD	%	Montant en USD	%	Montant en USD	%	Montant en USD	%
Gouvernement	48 500 000,00	8,88	474 317 355,00	68,1	2 505 380 881,51	92,55	1 120 136 977	100,0
Aide Internationale	497 700 000,00	91,12	222 194 834,00	31,9	201 599 242,47	7,45	Non renseigné	
Total	546 200 000,00	100	696 512 189,00	100	2 706 980 123,98	100	1 120 136 977	100,0

Source : Rapport annuel de la CENI de 2006 à 2023/ ESB de fin novembre 2023

Evolution des sources de financement des élections en RDC



Constats et analyses

D'un cycle électoral à l'autre, les dépenses des opérations électorales sont en accroissement de plus de 50% depuis la tenue des premières élections de 2006, malgré les progrès technologiques enregistrés dans les opérations de vote et de transmission des données. La problématique de rationalisation des dépenses de la CENI refait surface à chaque cycle électoral.

Ainsi, ces prévisions ont progressé de manière suivante :²²

- 546 200 000,00 USD pour le cycle 2005-2006
- 696 512 189,00 USD pour le cycle 2007-2012
- 2 706 980 123,98 USD pour le cycle 2013-2019
- 1 120 136 977 USD pour le cycle 2021-2023

L'article 42 alinéa 1 de la Loi organique de la CENI stipule que le budget et les ressources sont gérés conformément aux lois et règlements régissant les finances publiques, d'une part, et au manuel de procédures administratives et financières interne, d'autre part.

A cet effet, il se pose un problème de sincérité des chiffres présentés par la CENI qui « ... **s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui en découlent** ». ²³

²² CENI, Rapport annuel de la CENI de 2006 à 2023

²³ Article 6 de la LOFIP

C. Activités électorales en RDC

Tableau n°4 : Historique du budget des activités électorales en RDC

En \$	Révision du Fichier Electoral	Scrutins directs : Présidentielle, Législatives nationales et Provinciales	Scrutins directs : Urbains, Municipaux et Locaux	Scrutins indirects : Sénateurs, Gouverneurs et Vice Gouverneurs, Cooptation des chefs coutumiers, élections des conseillers urbains, maires, bourgmestres et chefs de secteurs	Total
	400 821 568,8				400 821 568,8
			377 810 267,4		377 810 267,4
		414550815,6			414 550 815,6
				2 046 524,32	2 046 524,32
	400 821 568,80	414 550 815,55	377 810 267,43	2 046 524,32	1 195 229 176

Source : CENI

Selon l'historique ci-dessus, il s'observe que depuis 2014 le budget des opérations électorales se chiffre à 1,1 milliard de dollars, représentant plus de la tranche annuelle du fonds d'investissement agricole, qui se situe à environ 800 millions \$.

L'élaboration de ces prévisions ne suit pas les instructions du Ministère du budget, moins encore la lettre d'Orientation Budgétaire du Premier Ministre, chef du Gouvernement. Malgré la mise en train des réformes des finances publiques intervenues en 2011, ce budget n'a jamais été débattu et voté au Parlement.

Le budget détaillé des opérations électorales est élaboré en toute opacité, reste secret et viole le principe de légalité des dépenses, de sincérité et de crédibilité.²⁴

Au niveau de la Commission Economique, financière et bonne gouvernance (ECOFIN) de l'Assemblée Nationale, 60% des députés interrogés ont fustigé cette situation, qui entrave les bonnes pratiques de gouvernance. Toutefois, aucune action de contrôle parlementaire n'a été initiée à la CENI. La dernière audition en plénière d'un membre de la CENI date de 2021. Ce jour-là, Corneille Naanga a présenté le rapport synthèse des activités électorales 2012-2019. Après débat, son rapport a été adopté par acclamation. Par la suite, aucune enquête parlementaire n'a été initiée sur la gestion des fonds alloués aux opérations électorales en RDC.

Même les initiatives de la Cour des Comptes se sont limitées aux bonnes intentions. L'Inspection générale des finances a tenté en mars 2022 une initiative de contrôle. Celle-ci

²⁴ Articles 9, 10, 11 de la Loi N° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, telle que modifiée à ces jours

s'est heurtée aux clivages et s'est limitée à l'encadrement des organes de gestion des crédits budgétaires.

D. Prévisions et exécutions des dépenses des opérations électorales

Tableau n°5 : Prévisions et exécutions des fonds des opérations électorales

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

Source : PTR du pouvoir central 2022 et 2023, Rapport CENI 2026-2019, Rapport financier de la CENI 2022

Le tableau ci-dessus renseigne ce qui suit :

- Entre 2021 et Novembre 2023, le Gouvernement a effectué un versement de **1 091 479 898 \$** à la CENI pour financer les opérations électorales contre une demande de 1,1 milliard de dollars américains, d'après les états de suivi budgétaires 2021-novembre 2023 et le Plan de trésorerie du pouvoir central de Janvier à Novembre 2023. Cependant, comparés aux budgets votés de 711 millions USD, il se dégage un taux d'exécution de 153,31%, soit un dépassement de 53,31%. Elle attend encore un montant de 190,1 millions \$;
- Entre le montant déclaré par la CENI et le fonds retracés par la comptabilité publique, il se dégage un écart non déclaré de 161,4 millions \$;

La situation paraît similaire à celle que le pays a connue entre 2016-2019. Cela étant :

- La CENI a bénéficié d'un appui du Gouvernement de l'ordre de 706 317 745,4 USD, indiquent les rapports de reddition des comptes de la période contre les prévisions de 1,5 milliard \$, soit un taux d'exécution de 45,03%. Au terme des opérations électorales,

la CENI a déclaré avoir reçu **817,4 millions \$²⁵**, **dégageant un dépassement de 111,1 millions \$ que la comptabilité publique n'a pas encore retracée ;**

- Alors que la CENI a recouru à des dispositifs électroniques pour amoindrir le coût des opérations électorales, le tableau ci-haut démontre que le budget du cycle électoral 2022-2027 reste très élevé. Le montant sollicité enregistre un accroissement de 274 millions \$, soit 25,1% par rapport au dernier cycle clos.
- Même si un troisième scrutin a été ajouté au cycle 2021-2027, le coût des élections ne devrait pas connaître un accroissement de 25%. Ainsi, le gap attendu de 190,1 millions USD ne servirait à rien. Il faut rappeler que le budget de 1,3 milliard USD présenté par la CENI en 2017 a été réduit à 800 millions \$ suite à l'introduction du vote semi-électronique. Ces mêmes dispositifs sont encore d'application²⁶. **Les prévisions des exercices budgétaires 2016-2019 le démontrent clairement.**

E. Risque d'opacité

Comme souligné ci-haut, la gouvernance des fonds alloués aux opérations électorales soulève plus d'inquiétude, faute de contrôle a priori et à posteriori. Un peu plus bas, nous démonterons la fragilité du système de gestion. Toutefois, plusieurs millions de dollars, soit **674,7 millions \$** n'ont jamais été justifiés depuis le cycle électoral avorté de 2014-2016, y compris celui de 2016-2019.

Ces montants représentent la tranche triennale que le Gouvernement cherche pour financer son système de santé, notamment la gratuité de la maternité²⁷. Pour le cycle 2022-2023, la CENI n'a pas encore donné plus d'explications sur l'augmentation des besoins à hauteur de 25,1%. L'absence de contrôle pourrait creuser un manque à gagner à hauteur de 1 milliard de dollars américain.

Par le passé, des demandes d'audits sollicités par les Organisations de la Société Civile sont restées lettres mortes et sans réponses des autorités. Ces antécédents ont certes une incidence sur le financement des projets de développement et le comportement des dirigeants de la CENI, comme le démontre le tableau ci-dessous :

²⁵ CENI, Rapport général du processus électoral 2012-2019, page 210

²⁶ Article 47, Loi n°22/029 du 29 Juin 2022 modifiant et complétant la loi n°06/006 du 9 mars 2006, adoptée et promulguée le 29 juin 2022.

²⁷ Projet de loi des finances 2024, section 37

Tableau n°6: Fonds justifiés et non justifiés par la CENI entre 2014-2019/2021-2022

Rubriques	Prévisions budgétaire en\$	Fonds reçus du gouvernement en \$	Fonds déjà justifié par la CENI en \$	Reste à justifier en \$	%
Fonctionnement et Rémunération	180 983 678	156 751 716,52	49638587,03	107113129,5	86,6
Opérations électorales	2 270 921 140,50	955 466 475,38	280 683 184,43	674 783 291,00	42,1
Opérations électorales de 2014 à 2016	938 299 431	138 047 566,71	37283830,44	100763736	14,7
Opérations électorales de 2016 à 2019	1 332 621 709,50	817 418 908,67	243399354	574019555	61,3
TOTAL	2 451 904 819	1 112 218 192	330 321 771	781 896 420	45,4
Pourcentage		45,4	29,7	70,3	

Source : Rapports de la CENI 2013 -2014, 2015-2016 et 2016-2017, 2012-2019 et ESB du pouvoir central²⁸

Pour le cycle en cours, plus de 800 millions \$ n'ont pas encore été régularisés, faute des avis de débit de paiement non transférés dans le circuit de la dépense par la Banque Centrale du Congo, renseigne la DGPB.

²⁸ <https://budget.gouv.cd>

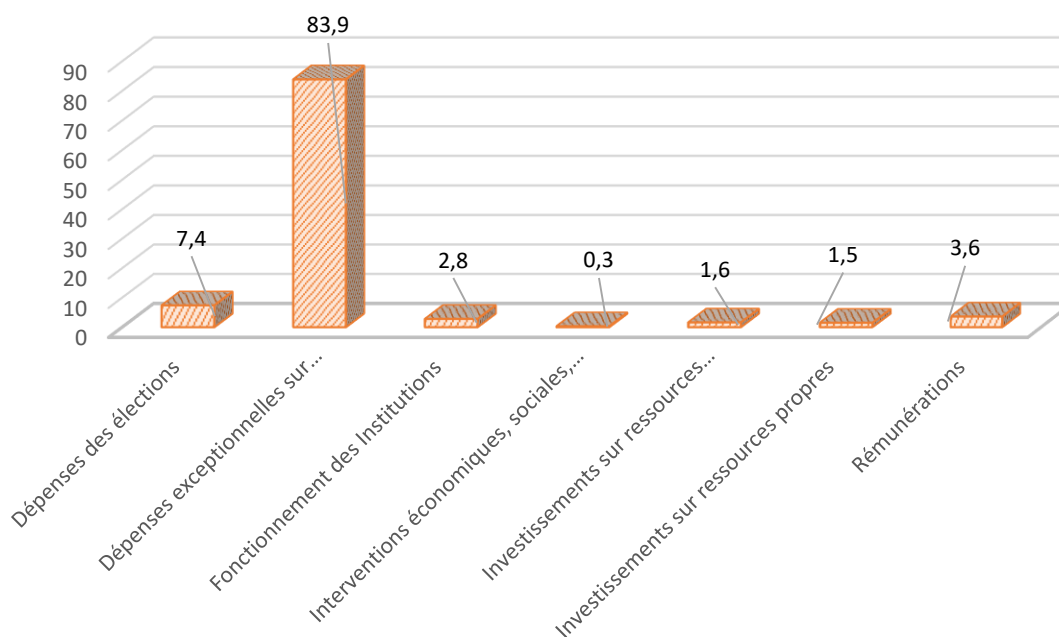
I.5. Analyse du calendrier des décaissements de fonds : Mai 2016- Novembre 2023

Tableau n°7 : Calendrier des décaissements de fonds des opérations 2016 à Novembre 2023

Calendrier des décaissements des fonds des opérations électorales mai 2016 à novembre 2023					
Période	Révision du Fichier électoral	Scrutins directs en une séquence Présidentielle, Législatives nationales, Provinciales	Scrutins directs : Présidentielle, Législatives nationale et Provinciales, Urbains, Municipaux et Locaux	Scrutins indirects : Sénateurs, Gouverneurs et Vice Gouverneurs, Cooptation des chefs coutumiers, élections des conseillers urbains, maires, bourgmestres et chefs de secteurs	Total
mai 2016-avril 2017	400 821 568,8				400 821 568,8
Janvier à décembre 2018		414 550 815,55			414 550 815,6
Janv. –avril 2019				2 046 524,32	2046524,32
Novembre-Décembre 2021	103 154 432				103 154 432
Janvier à Décembre 2022	500 000 000				500 000 000
Janvier à Avril 2023			61 273 353		61 273 353
mai-23			56 665 683		56 665 683
juil-23			240 386 430		240 150 294
Novembre 2023			130 000 000		130 000 000
TOTAL	1 003 976 001	414 550 815,55	488 325 466	2 046 524,32	1 908 662 671

Source : Rapports de la CENI 2013 -I 2014, 2015-2016 et 2012-2019, Reddition des Comptes 2016-2022, PTR du pouvoir central, et ESB provisoire du pouvoir central

ALLOCATION ET EXÉCUTION DE FONDS DE LA CENI



a. Absence de crédibilité et de sincérité des prévisions budgétaires

A la lumière des plans des décaissements déposés par la CENI auprès du Gouvernement, qui restent non publiés, depuis le cycle électoral avorté de 2014 jusqu'à ces jours, il se dégage les faits suivants :

- 1,9 milliard \$ a été englouti dans les opérations électorales, représentant le budget actuel du programme de développement local des 145 territoires, qui devrait améliorer entre autres 40.000 Km des routes de desserte agricole ;
- Les dépenses des opérations électorales sont restées les mêmes et aucune stratégie n'est mise en place par le Gouvernement pour mettre fin à cette hausse des dépenses. En 2022, quelques jours après la réception des besoins exprimés par la CENI, le Premier Ministre Jean-Michel Sama Lukonde avait exprimé des doutes sur la crédibilité des prévisions des dépenses des opérations électorales. Le 14 février 2022 à Kinshasa, lors d'un dîner avec les médias, le Chef du Gouvernement avait exprimé l'intention de revoir à la baisse les besoins exprimés, estimant que certains équipements existaient et que le pays pourrait capitaliser ces acquis pour bien projeter l'avenir;
- Néanmoins, le Gouvernement a accéléré le volume des décaissements des fonds des opérations électorales. De 2016 à 2018, la capacité annuelle de décaissement se situait entre 280 et 360 millions \$²⁹. Chaque 15 du mois, la CENI bénéficiait entre 20 et 30 millions \$. De 2022 à 2023, la capacité de financement a beaucoup évolué. 500 millions

²⁹ CENI, Rapport annuel 2016-2017, Kinshasa, 2017, Kinshasa, p. 101

USD en 2022 et 488 millions USD de janvier à novembre 2023. En juillet par exemple, un montant de 240 millions \$ a été débloqué en deux tranches au titre de dotation et 130 millions \$ à la dernière semaine du mois de Novembre. Cette situation est liée à l'absence d'un plan de décaissement cohérent. Sous Corneille Naanga, la CENI se contentait de déposer une liste des dépenses linéaires sans détaillées. Les mêmes habitudes se sont poursuivies avec l'équipe actuelle.

b. Recours fréquents à la procédure d'exception

Pour effectuer une dotation à la CENI, le Gouvernement effectue une mise à disposition des fonds (MAD) ou recours à la procédure d'urgence. Selon les instructions relatives à l'exécution de la Loi des finances, les dépenses éligibles à cette procédure sont entre autres la communication et télécommunication, frais secrets de recherche, fonds spécial d'intervention, aides et secours, fournitures et petits matériels. (...). Aucun service ne peut prétendre au renouvellement de la mise à disposition des fonds si l'utilisation des fonds précédemment reçus n'est pas justifiée³⁰.

Selon le manuel des procédures et du circuit de la dépense publique, la mise à disposition des fonds est une procédure d'octroi d'avance des fonds aux Ministères, Institutions et services publics permettant de faire des menues dépenses de fonctionnement limitativement autorisées³¹.

Néanmoins, avec l'autorisation du Ministère des finances, la Banque Centrale du Congo a débloqué 240 millions \$ en juillet 2023 en faveur de la CENI hors chaîne de la dépense publique et 130 millions \$ fin novembre 2023. Pourtant, dans un courrier adressé au Premier Ministre, le 12 janvier 2023, Jimmy MUNGANGA, Premier Président de la Cour des Comptes avait attiré l'attention du Gouvernement sur le strict respect de la procédure de recours à la MAD³². En 2020 par exemple, cette pratique a été à la base de détournement de 4,2 millions USD de la CENI. Le montant a plutôt servi à la construction d'un abattoir dans la ville de Kindu, province du Maniema³³. D'important montant ont financé les activités économiques des membres de la CENI, d'après le rapport de l'ONG américaine The Sentry en 2021³⁴.

Ce non-respect du seuil des paiements fixés par le Ministère du budget est susceptible d'entraîner aussi une surchauffe sur le marché de change pouvant provoquer la dépréciation monétaire et l'inflation. L'article 81, alinéa 3 du Décret n°13/050 du 6 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique dispose que les dépenses publiques sont engagées, liquidées et ordonnancées avant d'être payées.

En mai 2022, le parquet général de Kinshasa Gombe a soupçonné des nombreuses irrégularités dans les différentes transactions financières des fonds alloués aux opérations

³⁰ Ministère du Budget, Circulaire n°001/ME/MIN.BUDGET/2023 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi des finances n°22/071 du 28 décembre 2022, exercice 2022, pages 46-47

³¹ Ministère du Budget, Manuel révisé des procédures et du circuit de la dépense publique, Kinshasa, version 2010, pages 20-21

³² Cour des Comptes, Lettre N°PPCC/TKG/001/2023 adressée au Premier Ministre le 12 janvier 2023

³³ Cour des Comptes, Rapport sur le contrôle de l'exécution de la Loi de finances rectificative n°20/019 du 24 décembre 2020, page 28

³⁴ The Sentry, Dans le flou en RDC publié sur <https://thesentry.org/reports/dans-le-flou-en-rdc/>

électorales et aux investissements publics. Une enquête judiciaire avait été ouverte. D'après le ministère de la justice, un compte avait été ouvert à la FBN Bank, en septembre 2021, deux mois avant l'entrée en fonction du nouveau bureau de la CENI, par le ministère des finances au nom du Bureau central de Coordination (BCeCo)³⁵.

A l'époque des faits, la justice accusait le Ministre des finances d'avoir éparpillé dans plusieurs banques commerciales de la place le dernier décaissement de 300 millions USD reçu des droits de tirages spéciaux (DTS) du Fonds Monétaire International et des Fonds censés financer les élections en RDC. Des comptes bancaires ont été ouverts aussi à cet effet à Citibank, Sofibank, Equity Bank, (...). A la même période, un rapport du ministère du budget renseigne un paiement de 100 millions de dollars USD³⁶ en faveur de la CENI. Montant non reconnu jusqu'à ces jours par la Centrale électorale. Pourtant, cette provision avait été annoncée en Novembre 2021, par le Premier Ministre lors du vote de recevabilité du Projet de Loi des finances 2022 à l'Assemblée Nationale.

Cette pratique irrégulière laisse échapper aux différents contrôles instaurés par la Chaîne de la dépense, des opérations dont l'exécution est subordonnée à l'émission des Ordres de Paiements informatisés (OPI), seul document attitré pour autoriser la BCC à débité le compte général du Trésor.

³⁵ Journal Africa Intelligence, une enquête publiée le 27 mai 2023, <https://www.africaintelligence.fr/afrique-centrale/2022/05/27/discrete-enquete-sur-un-compte-de-300-millions-de-dollars-appartenant-au-ministere-des-finances,109787632-eve>

³⁶ Ministère du budget, états de suivi budgétaire du 31 décembre 2021, section 77

1.6. Exécution des dépenses des opérations électorales

1.6.1. Mise à jour des cartographies électorales opérationnelles

Tableau n°8 : Budgétisation et exécution des activités

	Libellé	Cycle 2017-2019 ³⁷			Cycle 2022-2024 ³⁸		
		FONDS SOLLICITES en \$	FONDS UTILISES en \$	%	FONDS SOLLICITES en \$	FONDS UTILISES en \$	%
A	Matériel et équipement	1 528 131	1 691 636	110,70	9 614 64	9 614 645	100
B	Formation	2 407 035	2 681 430	111,40	2 092 437,99	2 092 437,99	100
C	Sensibilisation et Communication	2 698 483	2 671 452	99,00	1 050 128,62	1 050 128,62	100
D	Transport du matériel et déploiement du personnel	2 636 270	2 787 549	105,74	5 563 376,90	5 563 376,90	100
E	Achat GPS et Télécommunication	3 640 890	3 438 669	94,45	309 783	309 783	100
F	Services et divers	174730	278 905	159,62			
G	Salaires et primes au personnel temporaire des opérations	5 397 890	6 125 761	113,48	15 020 607	15 020 607	100
H	Frais bancaires 0,5%	92 417	463 065	501,06	679 749,78	679 749,78	100
I	Contingence	419 613	0	0,00	336 509	336 509	100
	TOTAL GENERAL	18 995 459	20 138 467	106,02	34 667 239,41	34 667 239,41	100

Source : CENI

³⁷ CENI, Rapport général du processus électoral 2012-2019, pages 216-217

³⁸ CENI, Rapport financier 2022, pages 5 et 13

Constats et Analyses

Après observations des dépenses effectuées dans le cadre de la cartographie électorale, il faut relever ce qui suit :

- Le paiement effectué par le Trésor public est passé de 20,1 millions USD à 34,6 millions, soit un accroissement de 42,2% entre le cycle électoral 2017-2019 et celui de 2022-2024 ;
- Le transport du matériel et le déploiement du personnel ont consommé 5,5 millions \$ contre 2,7 millions \$ au cycle précédent, soit une augmentation de plus de 50% ;
- Le salaire du personnel opérationnel a triplé, passant de 5,3 millions \$ à 15 millions \$, soit un accroissement de 64,6%.

Les raisons de ces augmentations ne sont pas évoquées par la CENI. Même son rapport financier 2022 ne donne aucune explication. L'absence d'un rapport explicatif du Ministère des finances sur les dépassements soulève des doutes sur la crédibilité des augmentations observées dans la gestion des fonds utilisés pour la cartographie électorale.

Selon les informations recueillies auprès du secrétariat exécutif de la CENI, dès son entrée en fonction le bureau actuel a tout trouvé, notamment l'atlas électoral. Dans son rapport déposé au Parlement en juin 2019, la CENI a indiqué que l'opération de stabilisation des cartographies opérationnelles effectuée en 2018 a permis la constitution d'une liste exhaustive des groupements, communes et quartiers de l'ensemble du territoire national, ainsi que la liste de villages cartographiés. En plus de la liste de ces entités de base, une géo-localisation de chacune d'elle par prélèvement des coordonnées GPS (longitude, latitude et altitude) permet une bonne maîtrise de la position de chaque entité en utilisant le système d'information géographique (SIG) qui exploite la base de données constituée. Depuis, aucun texte législatif n'a été pris par le Gouvernement modifiant la configuration géographique de la RDC.

Le même document révèle que cette stabilisation effectuée en 2018 a permis à la Commission électorale nationale indépendante de disposer des données logistiques. Ces données concernent la maîtrise des itinéraires pour accéder aux sites de vote ; l'état, l'accessibilité et la disponibilité des bâtiments pouvant abriter les sites de vote ; la couverture en réseaux de télécommunications et en fréquence modulée (FM) des sites de vote³⁹.

Ces révélations démontrent que la mise à jour de la cartographie opérationnelle devrait coûter un peu plus moins que ce que la CENI a dépensé en 2022. Des techniciens ont indiqué qu'à l'aide de la technologie dont dispose la CENI, il est possible d'identifier des sites à problème et corriger les erreurs à moindre coût, sans recours à un budget élephantique.

³⁹ CENI, Rapport général du processus électoral 2012-2019, pages 38-39

1.6.3. Révision du fichier électoral

Tableau n°9 : Evolution des dépenses de l'opération de révision du fichier électoral

2016-2019				Décembre 2021- Août 2023			
Activités/tâches	Budget en \$	Fonds reçus en \$	%	Opérations électorales	Budgets en \$	Fonds reçus	%
Révision du fichier électoral				Révision du fichier électoral			
Matériel d'enrôlement des électeurs	142 616 043	142 374 518,8	99,83	Matériel et équipement d'inscription	139 910 040,5		
Cascade de formation	18 540 222	18 538 300,38	99,99	Formation électorale	17 251 220,25	Non communiqué	
Transport du matériel et déploiement du personnel	72 835 637	73 015 973,03	100,25	Transport du matériel et déploiement du personnel	61 883 826	Non communiqué	
Sensibilisation et communication	13 610 450	12 938 321	95,06	Sensibilisation et communication	3 433 715	Non communiqué	
Télécommunication	15 574 915	11 359 119,6	72,93	Télécommunication	3 389 464,676		
Budget CNT et pré-déploiement des matériels	1 700 000	1 695 563	99,74	Centre National de Traitement	1 646 798,555	Non communiqué	
Location et réhabilitation entrepôts	353 400	3 439 474,5	973,25	Location entrepôts	351 852,4	Non communiqué	
Services et divers (Sécurisation, accréditation, frais de transfert de fonds)	2 140 9187	26 734 798,86	124,88	Services et divers (Sécurisation, accréditation, frais de transfert de fonds)	19 160 611	Non communiqué	
Supervision de l'opération	7 435 667	6 435 690	86,55	Supervision de l'opération (RFE)	3 558 767,646	Non communiqué	
Salaire personnel des opérations	94 996 085	95 266 989,99	100,29	Salaires du personnel temporaire des opérations	92 685 776,3	Non communiqué	

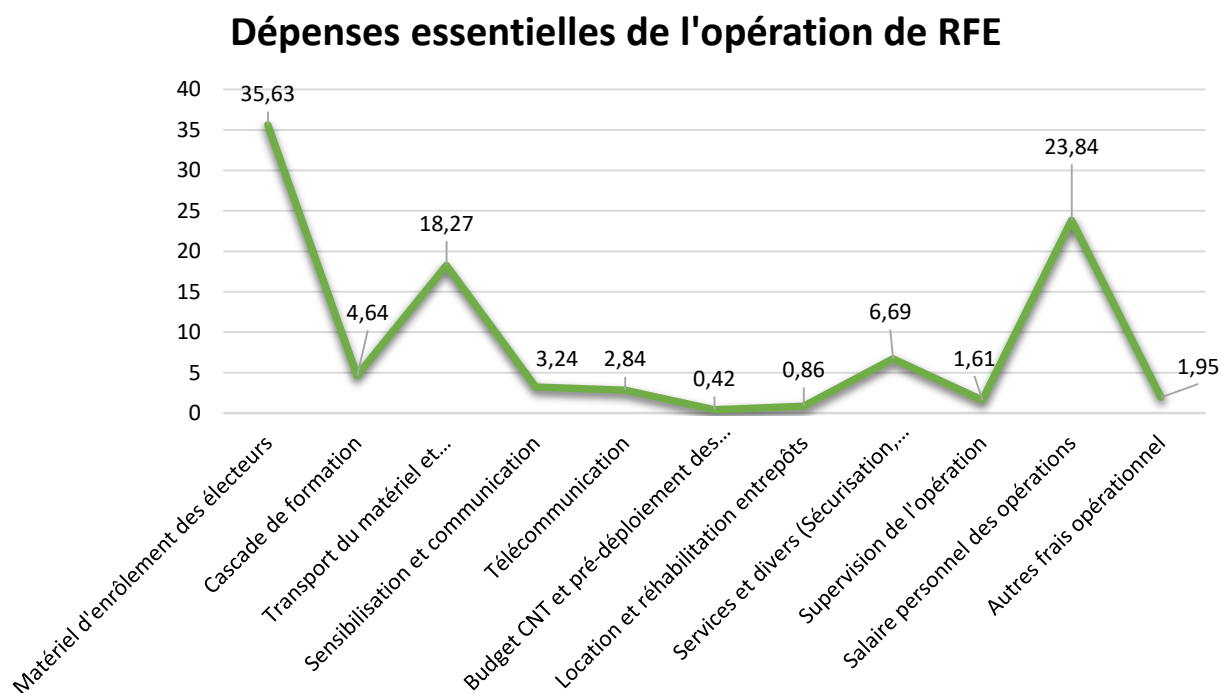
Contingence et Frais bancaires	11749962		0,00	Frais bancaires	3 432 720	Non communiqué	
Autres frais opérationnel		7 776 496,82		Contingence	6 934 095		
TOTAL GENERAL	400 821 568	399 575 245,9	99,69	TOTAL GENERAL	353 638 890,6	269 945 726	76,33

Source : CENI

Constats :

Le tableau ci-dessus apporte des renseignements ci-après :

L'opération de révision du fichier électoral dispose de trois dépenses importantes. Il s'agit de l'acquisition du matériel qui consomme 35,63% du budget global; le salaire du personnel opérationnel a atteint 23,84% ; le transport du matériel et le déploiement du personnel se situent à 18,27%.



Les mêmes données font apparaître une baisse du budget enregistré entre le cycle électoral 2017-2019 et celui de 2022-2024. En 2017, la CENI a dépensé 399,5 millions \$ contre les prévisions de 400,8 millions \$, soit un taux d'exécution de 99,69%. Par contre en 2022, la CENI a utilisé 269,9 millions \$ contre les prévisions de 353,6 millions \$, soit 76,33%.

Notons qu'en 2017, la CENI a dépensé 142,3 millions \$ pour les équipements, dont 40 millions d'euros pour les kits d'enregistrement des électeurs et 139,9 millions \$ en 2022 pour la même dépense, dont 93,7 millions \$ pour les kits d'enregistrement des électeurs. Entre les deux périodes, un investissement de 282,2 millions \$ a été effectué pour un accroissement de 50% des Kits d'enrôlement.

La CENI motive ce remplace par la vétusté du matériel acquis entre 2016-2017, sans donner les moindres détails. Le Procès-verbal d'inventaire des kits électoraux n'a pas fait l'objet d'une publication, même pas dans son rapport d'activité, exercice 2022-2023.

1.6.4. Utilisation des fonds scrutins directs

Tableau n°10 : Fonds reçus pour les scrutins directs

RUBRIQUES	SCRUTINS DIRECTS 2018 EN \$			SCRUTINS DIRECTS 2023 en \$		
	BUDGET SOLLICITE	EXECUTION	%	FONDS ATTENDUS EN 2023 en\$	DECAISSEMENT JUILLET 2022- NOV 2023 en \$	%
ACQUISITIONS	225 431 371	227 031 503	100,71	620 136 977	544 720 444	66,88
FORMATION	12 878 929	12 684 176	98,49			
LOGISTIQUE	75 114 694	74 337 489	98,97			
SENSIBILISATION	18 867 732	18 606 498	98,62			
TELECOMMUNICATIONS	17 693 390	17 477 067	98,78			
REMUNERATION	82 656 577	82 617 004	99,95			
TOTAL	432 642 693	432 753 737	100,03			
RESTE A PAYER				75 416 533		

Source : CENI

Selon le tableau ci-dessus des opérations électorales présentées par la CENI, il ressort ce qui suit :

- En 2018, les scrutins directs : Président de la République, législatives nationales et provinciales ont coûté 432,7 millions \$ contre les prévisions de 432,6 millions \$, soit 100% ;
- En 2023, la CENI a organisé 4 scrutins directs : Président de la République, Législatives nationales, législatives provinciales et des conseillers municipaux. Pour ce faire, le budget demeure flou au regard du tableau affiché ci-haut. Le gouvernement a déjà débloqué 544,7 millions \$: 56,3 millions \$ en 2022⁴⁰ et 488,3 millions \$⁴¹ de janvier à novembre 2023. Lors de la réunion du cadre de concertation tenu le 13 novembre 2023 entre la CENI et les candidats Président de la République, Denis Kadima a indiqué que son institution attendait encore 300 millions \$ pour parachever les opérations électorales. Fin novembre, le Gouvernement a annoncé un décaissement de 130 millions \$. Ce qui ferait un total de 620,1 millions \$;
- Le budget présenté de 1,1 milliard prend aussi en compte d'autres scrutins, qui seront organisés en 2024. Il s'agit notamment des scrutins indirects : Sénateurs, gouverneurs et vice-gouverneurs de province, des conseillers urbains, des bourgmestres et bourgmestres-adjoints ainsi que de maires de ville ; puis locales⁴². Jusqu'à présent la

⁴⁰ CENI, Rapport financier exercice 2022, page 14

⁴¹ Ministère des finances, Plan de trésorerie du pouvoir central, exercice budgétaire 2023

⁴² CENI, Calendrier électoral 2021-2027

Loi de finances 2024 indique une ligne de crédit de 80 millions de dollars pour financer ces opérations.

CHAPITRE II : PRATIQUE DES MARCHES PUBLICS A LA CENI

II.1. Les fondamentaux

II.1.1. Principes de passation des marchés publics

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

Ainsi, ils doivent répondre aux exigences de transparence, d'équité et de probité. Chaque gestionnaire de crédits doit prendre en compte les incidences des marchés publics sur les performances du secteur public et sur la satisfaction des citoyens.⁴³

Conformément aux articles 17, 18 et 19 de la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics en République Démocratique du Congo, les marchés publics sont passés par Appel d'offres. Ils peuvent être exceptionnellement attribués selon la procédure de gré à gré. En cas d'allotissement, le dossier d'appel d'offre fixe le nombre, la nature et l'importance des lots, les conditions imposées aux candidats ainsi que les modalités de leur attribution.

Si dans le cadre d'un appel d'offre, un ou plusieurs lots ne sont pas attribués, l'autorité contractante doit entamer de nouvelles procédures d'appel à la concurrence par les lots non attribués...⁴⁴.

II.1.2. Champs d'application de la loi relative aux marchés publics

La Loi relative aux marchés publics s'applique à tous les marchés et délégations de services publics conclus par :⁴⁵

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

II.1.3. Les préalables à la commande publique

Toute commande publique obéit aux préalables suivants :⁴⁶

- L'identification des projets ;

⁴³ OCDE, « Poids des marchés publics », dans Government at a Glance 2017, Éditions OCDE, Paris, 2017, page 178

⁴⁴ Loi n°10/010/2010 relative aux marchés publics, articles 17 à 19, journal officiel numéro spécial du 30 avril 2010

⁴⁵ BUFORDI, Guide pratique du contrôle citoyen des marchés publics, 2^{ème} édition, Kinshasa, 2017, pp.11-13

⁴⁶ Article 6 Loi n°10/010/2010 relative aux marchés publics.

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

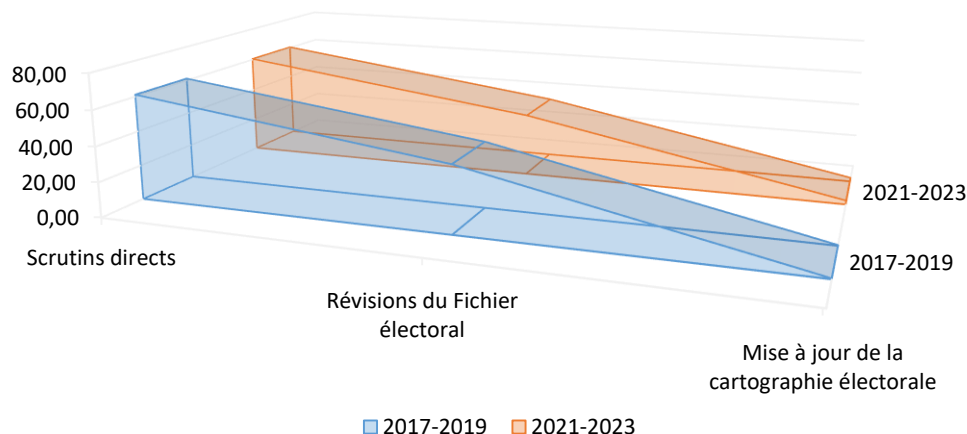
II.1.4. Fonds affectés à l'achat des équipements

Tableau n°11 : Budget accordé et exécuté pour l'acquisition du matériel électoral

BUDGET EQUIPEMENT ELECTORAL	2016-2019		2021-2023		TOTAL GENERAL
	Montant en \$	Structur e (%)	Montant en \$	Structur e (%)	Fonds dépensés
Scrutins directs	227 031 503	61,18	245 040 761	60,56	472 072 264
Mise à jour de la cartographie électorale	1 691 636	0,46	9 614 645	2,38	11 306 281
Révision du fichier électoral	142 374 518	38,37	150 000 000	37,07	292 374 518
TOTAL	371 097 657	100,00	404 655 406	100,00	775 753 063

Source : Rapport CENI

FONDS INVESTIS POUR LE MATERIEL ELECTORAL



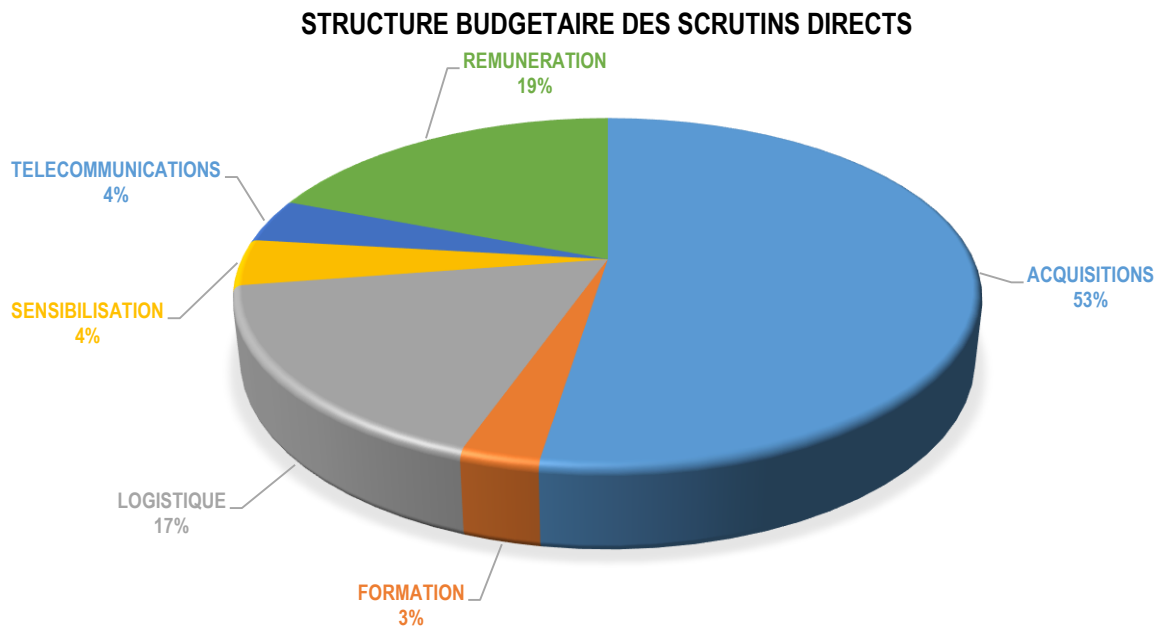
Constats et analyses

Les dépenses des équipements restent également en augmentation entre le Cycle électoral 2017-2019 et celui de 2021-2023 :

- Ces dépenses sont passées de 371 millions USD à 404 millions USD entre les deux périodes, soit un accroissement de 8,1%. Elles dégagent un total décaissement de 775,7 millions \$ par le trésor public congolais ;

- La dépense la plus importante reste l'achat des équipements pour les scrutins directs, soit 60% du budget total;
- Les acquisitions du matériel de l'opération de RFE et la mise à jour de la cartographie électorale ont aussi connu respectivement un accroissement de 5% et 82,4% entre les deux périodes.

Ainsi, selon les différents rapports de la CENI, les investissements en matériel électoral représente environ 53% du budget des scrutins, suivi de la question logistiques et la rémunération du personnel, comme le démontre le diagramme ci-dessous :



II.2. Marchés publics effectués avec les prestataires extérieurs.

II.2.1. De la programmation des marchés par la CENI

Tableau n°12 : liste des marchés (AOI) effectués par la CENI

Numéro du PPM	Intitulé du marché	Années	ANO	Numéro DAO	Date de publication	chronogramme des marchés	Montant du Marché	Type de marché	Mode passation	Code Budget
N°001/CE NI/CGPM P/2023	Acquisition kits électoraux pour les bureaux de vote et de dépouillement (BVD) et pour les centres locaux de compilation des résultats (CLCR)	2023	Accordé	DAO N°001	31-mars-23	du 27 Mars au 8 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	23013307710 000 0664311000000
	Acquisition des Dispositifs Electroniques de vote (DEV) de scrutin	2023	Accordé	DAO N°004	31-mars-23	27 Mars au 8 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000
	Acquisition d'Accessoires et reconfiguration des MAV 2018 complètes	2023	Accordé	DAO N°005	31-mars-23	27 Mars au 8 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000
	Acquisition des urnes	2023	Accordé	DAO N°002	31-mars-23	27 Mars au 8 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000
	Acquisition des équipements industriels et électriques	2023	Accordé	DAO N°027	31-mars-23	17 Avril au 29 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000
	Acquisition des Véhicules terrestres pour la CGPMP-CENI	2023	Accordé	DAO N°032	31-mars-23	10 Avril au 22 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000
	Acquisition des Motos pour les SEP et Antennes	2023	Accordé	DAO N°023	31-mars-23	10 Avril au 22 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000
	Acquisition des Véhicules camion pour les HUB principaux	2023	Accordé	DAO N°019	31-mars-23	10 Avril au 22 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000
	Acquisition des Véhicules Pick Up pour les secrétariats exécutifs provinciaux (SEP) et Antennes	2023	Accordé	DAO N°018	31-mars-23	10 Avril au 22 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000

	Acquisition des sources d'énergie (Acquisition, déploiement, installation et exploitation)	2023	Accordé	DAO N°015	31-mars-23	3 Avril au 15 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	23013307710000 0664311000000
	Acquisition des bulletins de vote	2023	Accordé	DAO N°008	31-mars-23	27 Mars au 8 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301330 7710000 0664311000000
	Acquisition des cartes pour duplicata, cartes Android et accessoires des kits d'enrôlements.	2023	Accordé	DAO N°007	31-mars-23	27 Mars au 8 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	23013307710 000 0664311000000
	Acquisition des pièces, accessoires et reconfiguration des MAV 2018 incomplètes	2023	Accordé	DAO N°006	31-mars-23	27 Mars au 8 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000
	Acquisition d'Accessoires et reconfiguration des MAV 2018 complètes	2023	Accordé	DAO N°005	31-mars-23	27 Mars au 8 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000
	Acquisition d'équipements industriels et électriques									
	Chariots élévateurs pour les Hubs: 5 de 7 tonnes et 22 de 33 tonnes	Non renseigné								
003/CENI /2022	Acquisition des Kits d'enrôlement des électeurs, cartes d'électeurs et des services connexes	2022	Non accordé	DAO N°009	07-juin-22	30 Mai au 10 Décembre 2022	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2201 330 7710 00000 664311 0000
	Acquisition des Véhicules terrestres pour la CGPMP-CENI	2022	Non accordé		07-juin-22					
	Acquisition des véhicules terrestres pour les antennes de la CENI									
	Acquisition des véhicules pour les antennes	2022	Non accordé	DAO N°025	07-juin-22	8 Juin au 22 Décembre 2022	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2201 330 7710 00000 664311 0000
	Audit du fichier électoral	Non renseigné								

	Acquisition de Matériel sensibilisation /Communication	2023	Accordé	DAO N°024	31-mars-23	10 Avril au 22 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	
	Acquisition de Matériel sensibilisation /Communication pour la RFE	2022	Non accordé	DAO N°016	07-juin-22	25 Mai au 8 Décembre 2022	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2201 330 7710 00000 664311 0000
	Acquisition des matériels pour le réseau informatique physique (LAN-Local Area Network) des antennes	2023	Accordé	DAO N°012	31-mars-23	3 Avril au 15 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000
	Acquisition des GSM pour les centres de vote (CV) couverts et Téléphones satellitaires pour les centres de vote (CV) non couverts	2023	Accordé	DAO N°013	31-mars-23	3 Avril au 15 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000
	Acquisition des Equipements satellitaires	2023	Accordé	DAO N°022	31-mars-23	10 Avril au 22 Octobre 2023	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2301 330 7710 000 066 4311 000000
	Acquisition des Hors-Bords	Non renseigné								
	Acquisition des sources d'énergie (kits photovoltaïques) et services connexes dans le cadre de la Révision du fichier électoral	Non renseigné								
	Acquisition d'une licence de logiciel de dédoublement Abis (Version 12.3) "Megamatcher Accelerate"	2022	NON accordé	DAO/01 4	07-juin-22	20 Mai au 2 Décembre 2022	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2201 330 7710 00000 664311 0000
	Acquisition d'équipement de remise en service d'infrastructure de télécommunication	Non renseigné								
	Travaux de standardisation, normalisation et équilibrage des charges dans les	Non renseigné								

	installations électriques au Data center	Non renseigné								
	Acquisition, Installation et réparation d'un Groupe électrogène de 500 KVA ainsi que ses accessoires au siège de la CENI	Non renseigné								
	Fourniture et installation des équipements Internet par fibre optique et abonnement mensuel de 12 mois renouvelable	Non renseigné								
	Acquisition des matériels de radiocommunication	Non renseigné								
	Acquisition des pièces de rechange et réparation du système d'alimentation du Data center	Non renseigné								
	Réhabilitation de l'immeuble abritant le siège de la CENI									
	Réhabilitation du siège de CENI	2022	NON accordé	DAO/01 2	07-juin-22	18 Mai au 2 Décembre 2022	Non précisé	Fourniture et service	Sans pré qualification	2201 330 7710 00000 664311 0000

Source : PPM CENI

II.2.2. Intégration des marchés dans le PPM (Plan de Passation des Marchés Publics)

S'agissant des ANO accordés sur les PPM :

1. Sur les 5 PPM élaborés par la CENI seul deux (2) PPM ont obtenu l'Avis de non objection (ANO) référencés N°001/CENI/CGPMP/2023 et 002/CENI/CGPMP/2023 du 31 mars 2023. Pourtant l'article 38 alinéa 1 et 2 du Décret N°23/12 du 3 Mars 2023 portant Manuel des procédures des Marchés Publics donne obligation à toute autorité contractante d'obtenir préalablement, à toute procédure des Marchés Publics, une autorisation de la DGCOMP.
2. Sur les 37 Appels d'Offre International (AOI), 10 (Dix) marchés n'ont pas été intégrés dans les PPM d'une valeur de 150 millions \$. Or, l'article 6 point 5 de la Loi N°10/010 du 27 Avril 2010 Relative aux Marchés Publics exige la planification préalable de toute commande publique. Sinon ils tombent dans la nullité.

II.2.3. Intégration des marchés dans la programmation budgétaire

Sur 37 Appels d'Offres International (AOI), l'Autorité contractante n'a donné aucun détail sur les prévisions budgétaires. Toutefois, seuls les codes budgétaires apparaissent dans les différents Plans des Passations des Marchés (PPM). Après vérification, il se dégage que ces prévisions budgétaires ont été falsifiées avant la publication des PPM sur le site Internet de l'ARMP.

En réalité, le total des montants prévus dans le PPM 2022 de la CENI est de **122 282 899 USD** et la loi des Finances exercices 2022 nous renseigne une prévision de **500 000 000 000 CDF**, soit **239 712 728, 26 USD** (Code budget : 2201330771000000664311000000 : Opérations électorales).

Par ailleurs, pour l'année 2023, la CENI a déposé un PPM d'un montant équivalent à **250 369 052 USD** pour financer 32 marchés publics. Le budget de l'Etat a prévu pour l'année un montant prévisionnel de : **879 000 000 000 CDF**, soit **434 933 201,38 USD** (Code budget : 2301330771000000664311000000 : Opérations électorales) sans donner les détails sur la répartition des montants ci-haut énumérés.

Les autres informations sur les marchés publics passés par la CENI restent non désagrégables et inaccessibles au public.

L'article 44 de la Loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Electorale Indépendante telle que modifiée à ce jour, impose la présentation des activités détaillées au budget annexe de l'Etat, tout comme le point 28 de l'Article 3 de la loi relative aux finances Publiques, édicte que « la **fongibilité des crédits est la facilité pour le gestionnaire de définir la destination et la nature des dépenses lors de l'exécution du programme pour optimiser la mise en œuvre** ». (...)

II.2.4. Respect du chronogramme des marchés publics

Pour la tenue du scrutin de Décembre 2023, la CENI a déclenché la procédure de la commande publique le 31 Mars 2023. Mais, les chronogrammes relevés dans les PPM renseignent que l'exécution des 31 Marchés s'achève à la fin du mois d'octobre 2023. Au 1^{er} Décembre, 65% des acquisitions n'y étaient pas encore livrés à la CENI, dont le DEV, les Bulletins de vote, etc.

Par ailleurs, le dernier décaissement du Gouvernement date de fin novembre 2023. Pourtant, la CENI avait reçu la totalité des fonds pour les acquisitions du matériel électoral. La Loi N°11/011 du 13 Juillet 2011 relative aux Finances Publiques en son article 10, 2^{ème} tiret dispose : **Aucune dépense ne peut être exécutée si elle n'a pas été définie par un texte régulièrement adopté et publié par l'autorité compétente (...)**. Au regard de la Loi N°23/12 du 3 Mars 2023 portant Manuel des Procédures dans son article 56 deuxième tiret dispose : **la durée du Marché constitue un élément substantiel de celui-ci.**

II.2.5. Degré de transparence des marchés effectués par la CENI

La transparence constitue l'un des principes très important et de fondement juridique dans la procédure de passation des Marchés Publics pour éviter la discrimination et de garantir l'accès aux offres. Le tableau ci-dessous présente le degré de transparence des marchés effectués par la CENI.

Tableau n°13 : volume des documents publiés

Libellé	Nombre produit	Publiés	non publiés
PPM	5	3	2
DAO	51	5	46
Décision d'attribution	51	4	47
Rapport d'évaluation des offres	51	0	51
Contrats	51	0	51
Rapport d'activité de la CENI	3	1	2
ANO	153	0	153
Rapport d'analyse des offres	51	0	51
Décision d'approbation	51	0	51
Total	467	13	454

Source : CENI, ARMP, DGCMP

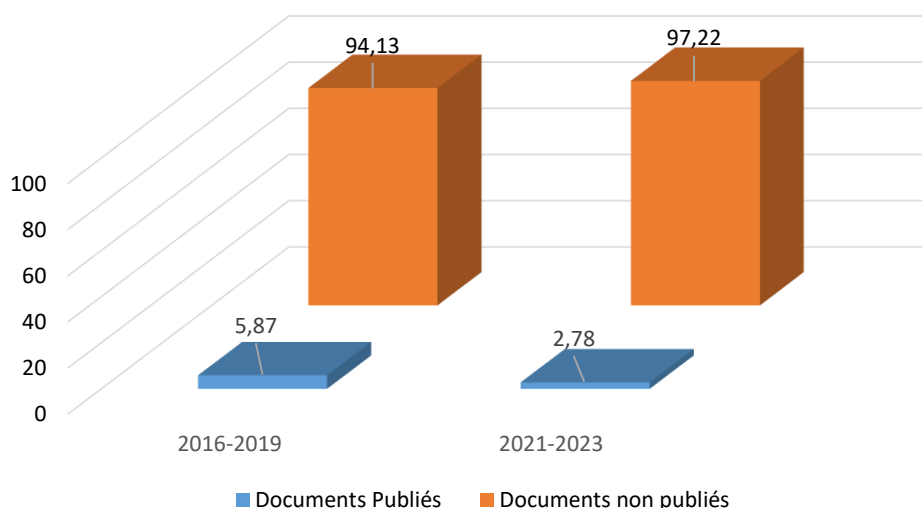
Commentaire

Selon le tableau ci-haut, dans le cadre de la transparence de la procédure des passations des Marchés Public, la CENI fait la rétention de l'information en restreignant la publication de 467 documents tels que énumérés dans le tableau ci-dessus. L'enquête révèle que 13 documents seulement ont été publiés et sont accessibles au public; 454 documents demeurent non publiés et l'accès au public reste impossible. Ceci est une entrave à l'article 24 de la constitution qui accorde à tout citoyen la liberté d'accès à l'information publique.

Selon l'article 6 du décret portant Manuel des procédures des Marchés Publics dispose : « La transparence des procédures est nécessaire pour assurer l'intégrité des Marchés Publics ». « ... La transparence permet le bannissement de toute forme de fraude et de corruption dans la passation, l'exécution des Marchés Publics ».

Par ailleurs, la méconnaissance des principes de transparence par l'autorité contractante (CENI) est sanctionnée par la nullité des procédures de passation des Marchés Publics.⁴⁷

Degré de transparence de la CENI



II.2.6. Analyse des marchés clés effectués par la CENI

Tableau n°14 : Liste des marchés importants passés par la CENI

Intitulé du marché	Mode de passation prévu	Mode de passation effectué	Montant en \$	Fournisseurs	ANO/Autorisation spéciale
Acquisition kits électoraux pour les bureaux de vote et de dépouillement (BVD) et pour les centres locaux de compilation des résultats (CLCR)	AOI	Gré à Gré	20 740 800	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spécial
Acquisition des Dispositifs Electroniques de vote (DEV) de scrutin	AOI	Gré à Gré	109 869 726	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spécial
Acquisition d'Accessoires et reconfiguration des MAV 2018 complètes	AOI	Gré à Gré	26 588 695	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spécial
Acquisition des équipements industriels et électriques Lot 1	AOI	AAOI	887 300 442	PRODIMPEX SA	ANO
Acquisition des équipements industriels et électriques Lot2			3 066 636 738	Global Innovation	ANO

⁴⁷ Article 7 des Manuels de procédures des Marchés Publics

Acquisition des Véhicules terrestres pour la CGPMP-CENI	AOI	AOI	4 277 700	Central Motors	ANO
Acquisition des bulletins de vote	AOI	Gré à Gré	16296242	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spécial
Acquisition des cartes pour duplicata, cartes Android et accessoires des kits d'enrôlements.	AOI	Gré à Gré	1 000 000	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spécial
Acquisition des pièces, accessoires et reconfiguration des MAV 2018 incomplètes	AOI	Gré à Gré	5 996 245	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spécial
Acquisition d'Accessoires et reconfiguration des MAV 2018 complètes	AOI	Gré à Gré	26 588 695	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spécial
Acquisition des Kits d'enrôlement des cartes d'électeurs et des services connexes	AOI	AAOI	92 752 929,5	Miru Systems Co. Ltd	ANO
Acquisition des véhicules terrestres pour les antennes de la CENI	AOI	AOI	2 568 600	Central Motors	ANO
Acquisition des matériels pour le réseau informatique physique (LAN-Local Area Network) des antennes	AOI	Gré à Gré	922 500	SATTEL INTERNATIONAL	Autorisation spécial
Acquisition des Hors-Bords	AOI	Gré à Gré		AZUR MARINE	Autorisation spécial
Acquisition des sources d'énergie (Kits photovoltaïques) et services connexes dans le cadre de la RFE	AOI	Gré à Gré	20 740 800	Miru Systems Co. Ltd	Autorisation spécial

Source : Rapports, contrats, PPM CENI

II.2.7. Recrutement des fournisseurs

Sur 54 marchés effectués par la CENI, l'enquête a examiné 15 qui dévoilent la situation suivante :

- Le principe d'accès à la commande publique et le principe d'égalité des candidats reposent sur la possibilité pour toute personne remplissant les conditions administratives et techniques requises et non exclues au termes des articles 81 de la Loi relative aux marchés publics de se porter candidat. Au regard de l'article 23 du Manuel des procédures des Marchés Publics dispose : **les marchés par Appels d'offre sont passés après une mise en concurrence des candidats et à l'issue d'évaluation des offres basée sur les critères objectifs portés préalablement à la connaissance des candidats dans les dossiers d'Appels d'offres ;**
- Cependant, la CENI a confié les Marchés des Kits Télécoms pour les réseaux LAN dans les antennes et les secrétariats exécutifs provinciaux (SEP) à **SATTEL INTERNATIONAL** avant l'obtention de l'Avis de Non Objection à la DGCMP comme exige les prescrits des articles précités.

Il en est de même pour le marché des Kits BVD et CLCR dont le fournisseur a été identifié avant même que la CGPMP apprête les dossiers de demande d'offre au regard de l'article 38 alinéa 2 de Manuel des procédures des Marchés Publics.

- L'entreprise Miru Systems Co. Ltd a gagné 9 marchés dont le montant cumulatif est de 321 496 632,5USD. Parmi les 9 marchés publics, un seul (92 752 929,5 USD) a été accordé au terme d'une procédure d'Appel d'Offre International. Les 8 autres ont été octroyés de gré à gré (228 743 703 USD) de manière arbitraire.

Par exemple : le Marchés Publics des DEV, des accessoires et pièces de configuration des machines à voter et services connexes, l'acquisition de duplicata des cartes d'électeurs, des bulletins de vote ont été attribués à Miru Systems alors que ce dernier a été identifié avant même que la CGPMP apprête les dossiers de demande d'offre comme exige l'article 38 alinéa 2 du Manuel des procédures des Marchés Publics⁴⁸.

Ensuite, Miru Systems a été chargé par la CENI de faire l'inspection du marché d'acquisition des batteries en Chine et endossé la responsabilité sans respect de l'article 70 al. 2 du Manuel des procédures de la Loi relative aux Marchés Publics et en violation de l'article 59 de la Loi en la matière ;

- De son côté, l'entreprise Central Motors a gagné deux marchés équivalents à 6 846 300 USD pour l'acquisition des Véhicules terrestres par la CGPMP-CENI (4 277 700 Usd) et l'acquisition des véhicules terrestres pour les antennes de la CENI (2 568 600 USD) ;
- Global Innovation à son tour a bénéficié de deux marchés, dont l'acquisition des équipements industriels et électriques Lot2 (3 066 636 738 CDF, soit 1 470 540, 97 USD au taux budgétaire de 2085,83 CDF/1 USD) et le marché sous contrat N°029/CGPMP-CENI/07/2023 d'une valeur de 15 939 815, 22 USD.

Conformément à l'article 16 de la Loi N°10/010 du 27 Avril 2010 Relative aux Marchés Publics, **l'exercice cumulé par une même personne ou un même Organisme des fonctions ci-avant est strictement prohibé. Il emporte nullité des actes pris en violation de cette disposition sans préjudice des sanctions qui pourront être prononcées à l'encontre du contrevenant.**

L'examen des DAO renseigne que tous les Marchés Publics effectués de gré à gré ont été préalablement prévus pour faire objet de l'AOI. Le Marché de gré à gré constitue une exception limitative et bien encadré conformément à la Loi sus-évoquée dans ses articles 42 et 43. Pour ce faire, le recours fréquent à ce mode de passation est abusif, faute d'urgence et le cas de force majeure.

⁴⁸ Article 38 alinéa 2 du Manuel des procédures des Marchés Publics

II.2.8. Respect de procedure

Tableau n° 15 : Mode de passation des marchés publics

Procédure	2022-2023	
	Nombre	%
Marché de gré à gré	45	83,3
Appel d'offre	9	16,7
Total	54	100,0

Source : Rapport de la CENI 2022-2023, ARMP

Les opérations de la commande publique telles qu'effectuées par la CENI indique ce qui suit :

- Prépondérance de recours au mode de gré à gré. Sur 54 Marchés Publics effectués entre 2022 et 2023, 45 soit, 83,3 % l'ont été attribués de gré à gré et neuf soit, 16,7% ont été effectués par l'Appel d'Offres. Comme évoqué ci-haut, le gré à gré est une exception. Ce recours fréquent porte atteinte au principe de transparence, d'équité et d'économie de l'offre.

En ce qui concerne le non-respect des procédures, il faut rappeler que le 8 mai 2023, la CENI a procédé à l'appel à candidature visant le recrutement des consultants chargés de l'audit du fichier électoral. Après analyse du document, il faut relever les faits suivants:

- La procédure de sélection entamée par la CENI s'est inscrite dans le cadre d'un processus de marché public. Il s'agit ici d'un marché de prestations intellectuelles, dont l'élément prédominant n'est pas physiquement quantifiable (Article 40 de la Loi relative aux marchés publics). Ce processus requiert à cet effet une mise en concurrence des candidats pré qualifiés conformément aux critères définis dans le cahier des charges, compte tenu de la sensibilité de l'Offre.
- Le délai de publicité de quatre (4) jours accordé aux compétiteurs pour soumettre leurs dossiers a violé la loi précitée. L'article 88 alinéa 2 et 3 du décret relatif à la procédure de passation des marchés publics renseigne que le délai minimum requis pour la publicité est fixé à trente (30) jours, à compter de la date de publication de l'avis d'appel à la concurrence jusqu'à la date limite de dépôt des offres. Ce délai peut être ramené à quinze (15) jours, en cas d'urgence dûment motivée et après autorisation spéciale de la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics (DGCMP).
- En cas de demande de dérogation ou de contrôle préalable avant toute publicité des offres, la commission spécialisée de la DGCMP dispose d'un délai de dix (10) jours pour donner son avis favorable. Ce délai peut être réduit à sept (7) jours en cas d'un projet d'urgence (article 26 du décret portant création, organisation et fonctionnement de la DGCMP).

Toute la procédure de sélection des différents consultants a violé la loi et leur acte devrait être déclaré nul.

II.2.9. Quelques matériels achetés par la CENI

Tableau n°16 : Tableau représentatif de quelques équipements importants acquis par la CENI

Cycle électoral 2021-2023					
N°	Libellé	Lieu de production	Quantité	PU en \$	PT en \$
1	Kits Bureautique pour CI	RDC	25000	-	-
2	Carte d'électeur	Corée du Sud	58315000	-	-
	Carte SD	Corée du Sud	29700	-	-
3	Adaptateur	Corée du Sud	29700	-	-
4	Speciman carte d'électeur	Corée du Sud	1685000	-	-
5	Films de plastification	Corée du Sud	58315000	-	-
6	Rols paper	Corée du Sud	89100	-	-
7	Boitier de deux clés USB	Corée du Sud	29700	-	-
8	Bouchon d'aération	Corée du Sud	29700	-	-
9	Panneau solaire	Chine	59400	-	-
10	Batterie externe (RFE)	Chine	29700	-	-
11	Câble d'alimentation 10m	Chine	29700	-	-
12	Câble d'alimentation 2m	Chine	29700	-	-
13	Jeeps 4x4 TT station Wogon full option de marque TOYOTA TXL		6	79 400	476 400
14	TOYOTA FORTUNER de 7 places		30	64 400	193 2000
15	Hillux TOYOTA double Cabine	Indonésie	28	58 000	162 4000
16	Bus TOYOTA COASTER de 30 places		2	96 000	192 000
17	Mini Bus Toyota Hiace		1	53 300	53 300
18	Petit bateau	France	26		
19	DEV	Corée du Sud	33 000	1.427	47 091 000
20	Batteries	Chine	11 3000	Non renseigné	Non renseigné
21	Acquisition d'Accessoires et reconfiguration des MAV 2018 complètes	Corée du Sud	80 000	332,35	26 588 695
22	Bulletin de vote		58 200 864	0,28	16 296 242
22	Groupe électrogène		26	16 811,30	437 093,8
23	Chariots élévateurs		27	55 950,31	1 510 658,49

Source : CENI, ARMP

Le tableau ci-haut révèle ce qui suit :

A. Opacité autour du nombre des Kits d'enrôlement

- La CENI a acheté 58 315 000 cartes⁴⁹ d'électeurs auprès de MIRU SYSTEMS Co. Ltd pour l'opération d'enregistrement des électeurs. Au terme de l'activité, la CENI a déclaré

⁴⁹ CENI, op.cit., page 100

dans son communiqué de presse n°062/CENI/2023 du 15 novembre 2023 avoir enrôlé 43 941 891 électeurs.

L'enquête démontre que ce chiffre dégage une quantité supplémentaire de 14 373 109 cartes d'électeurs non utilisées par la CENI soit 24,64% de l'ensemble de la commande. En 2023, la CENI a effectué une nouvelle commande des cartes d'électeurs pour un coût total de 1 000 000 USD, dans le cadre de la délivrance des duplicatas. Pourtant, elle devrait utiliser le stock restant en 2022 pour couvrir cette charge. Cette nouvelle dépense apparaît inopportune.

S'agissant du nombre des Kit bureautiques, la CENI a déclaré l'achat d'une quantité de 25 000 pièces. La Direction des opérations électorale, de son côté, a déclaré l'affectation de 29 000 Kits d'enrôlement dans 22 271 Centres d'Inscription. Ceci dégage un écart de 4 000 Kits entre ceux achetés et affectés dans les CI, l'équivalent de 2 800 000 USD. Il faut relever que dans son rapport déposé à l'Assemblée Nationale au mois de mai 2023, la CENI a déclaré l'opérationnalisation de 22.276 centres d'inscriptions. Après analyse des documents, il s'observe des statistiques de la CENI un écart de 5 centres d'enrôlement non renseignés.

Selon les membres de la plénière, le nombre des Kits d'inscription validés conformément à l'Article 42 al.3 de la loi organique de la CENI et achetés s'élève à 33.000. Comparé à la quantité communiquée officiellement, il ressort un écart de 4 000 entre les Kits affectés dans les centres d'Inscriptions et ceux approuvés par l'Assemblée Plénière.

- Auparavant, lors du cycle électoral 2016-2019, la CENI a acquis 22.220 Kits biométriques destinés à l'identification et enrôlement des électeurs auprès du fournisseur GEMALTO SA pour un montant de 40 047 409,40 EUR HT. Ces Kits ont été déclarés **vétustes et/ou obsolètes** entre Avril et Mai 2022 par l'actuel bureau de la CENI, sans fournir des preuves⁵⁰. Selon le Ministère du budget, 50% de ces kits avait été prêtés à la République du Togo et seraient en mauvais état. Par contre, 50% autres devraient servir pour l'opération d'inscription des électeurs du cycle en cours.

Ce prétexte évoqué par l'actuel bureau de la CENI, de déclasser les 22. 220 Kits biométriques acquis en 2017 grâce au Contribuable Congolais sont les mêmes évoqués par l'équipe de Corneille NAANGA pour déclarer hors usage tous les kits acquis depuis 2005⁵¹. Il est donc sans fondement et reste fallacieux cette mesure au regard des principes de bonne gouvernances. Car, le déclassement de biens publics est suivi de la vente aux enchères afin, de les recyclés.

⁵⁰ CENI, Rapport annuel, avril 2022-mars 2023, p. 65

⁵¹ CENI, Rapport général du processus électoral 2012-2019, p.88.

B. De l'achat du matériel de vote électronique

L'achat des DEV auprès de MIRU SYSTEMS suscite également une attention particulière. La CENI a effectué une commande de 33.000 machines neuves pour compléter le stock de 80.000 dans le cadre des scrutins du 20 Décembre 2023. Ces chiffres ont été validés lors de la 60^{ème} réunion ordinaire de la CGPMP-CENI tenue le vendredi 19 Mai 2023, sous la direction du Secrétaire Permanent KAMBEYA BETU.

De ces chiffres, il se dégage un total de 113.000 machines pour usage dans 74.781 bureaux de vote.⁵² Lors du cadre de concertation CENI et Candidats Présidents de la République, le 12 novembre 2023, le Président Denis KADIMA avait annoncé l'achat de 26.000 Machines neuves en complément au stock acquis en 2018. Entre les déclarations du Président de la CENI et le rapport de l'équipe technique de la CGPMP-CENI, il se dégage une quantité non renseignée de 7.000 machines, soit l'équivalent de 9.989.000 USD.

Par ailleurs, le jour du scrutin du 20 décembre, la CENI pourrait disposer de 38.219 machines supplémentaires dans ses entrepôts déployés à travers le pays. Il faut rappeler qu'au terme du scrutin de décembre 2018, la CENI a rassemblé et conservé à Kinshasa 97.028⁵³ machines sur 105.149, après une perte de 8.121 machines, soit 12 181 500 USD.⁵⁴ Au regard de ces chiffres, il s'observe que la CENI devrait justifier l'importance de la commande de 17.028 machines supplémentaires.

Après le constat ci-haut, il faut relever que le bureau de la CENI ne devrait pas effectuer des nouvelles acquisitions des machines à voter d'autant plus que le besoin actuel exprimé est inférieur à la quantité du matériel existant dans ses entrepôts de Kinshasa. Les montants de 109.869.726 USD⁵⁵ affectés à l'achat de ces machines devraient être épargnés pour éviter le gaspillage. Pire encore, le montant payé pour les 33.000 machines auprès de MIRU SYSTEMS dégage un dépassement de 62.778.726 USD.

C. Achat des bulletins de vote

La CENI a acheté 58.200.864 bulletins de vote au coût de 16.296.242 USD. Si on s'en tient, au nombre d'enrôlés évalué à 43.941.891 sur lequel la CENI focalise ses prévisions, il se dégage un dépassement de 14.258 973 bulletins de vote soit 24,64%, l'équivalent de 3 992 512 USD. Par contre, au scrutin de décembre 2018 la CENI a dépensé 14.994.001 USD pour 49.813.336 bulletins⁵⁶ alors qu'en réalité le nombre

⁵² CENI, Direction des opérations électorales

⁵³ CENI, Op.Cit. p.146

⁵⁴ CENI, Prévision budgétaire des élections Présidentielle, Législative et Provinciale, Kinshasa 12 juillet 2017, p.1

⁵⁵ CENI, Compte-rendu de la 60^{ème} Réunion ordinaire de la CGPMP-CENI du 19 Mai 2023, p.4

⁵⁶ CENI, Op.cit. p.1

d'inscrits se situait à 40.371.439, enregistrant un dépassement de 9.441.897 (Bulletins de vote), soit 2.832.569,1 USD.

Ces statistiques relevées dans les outils de gestion budgétaires et de programmation électorale démontrent de l'amateurisme et l'absence de sincérité dans la conduite des opérations électorales en République Démocratique du Congo. Cela étant, depuis 2011 le taux de participation au scrutin est resté inférieur à 50% du nombre total d'inscrits

Cette mauvaise gestion du cycle électoral pourrait porter atteinte à la démocratie, la crédibilité de l'ensemble du processus électoral et entacher la légitimité des élus. Dans un pays tel que la RD Congo, ces mauvaises pratiques budgétaires impactent négativement sur les efforts de lutte contre la pauvreté et la promotion du développement.

D. Acquisition des véhicules

La CENI a acheté 67 véhicules auprès de CENTRAL MOTORS à hauteur de 4 277 700 USD. Ce contrat de véhicules a été exécuté dans un climat de tensions entre l'autorité contractante d'une part et le fournisseur d'autre part. A la base, le non-respect du prescrit des contrats n°007/CGPMP-CENI/MF/06/2022 et n°011/CGPMP-CENI/MF/08/2022. Le 13 juillet 2023, le Directeur Général de CENTRAL MOTORS SARL George RIZK a adressé une deuxième sommation à la CENI pour apurer le solde du contrat de 850 385 USD et la totalité du premier contrat de 36 Pick-up double cabine soit 2 952 000 USD. Pourtant, la CENI aurait pu solder ces montants depuis la fin de l'exercice budgétaire 2022, car ayant obtenu du Gouvernement 500 000 000 USD contre les prévisions de 250 000 000 USD, soit 200%.

Il faut relever par ailleurs que les deux contrats, l'un signé en juin 2022 et l'autre en août 2022 retracent un lot de 58 Pick-up 4x4 de marque HILUX double cabine pour un montant de 4,1 millions de dollars, alors que dans son rapport 2022-2023 la CENI déclare l'achat de 28 Pick-up seulement et 38 n'apparaissent pas. Quelques véhicules acquis ont été distribués aux membres du bureau et de l'assemblée plénière, qui disposent entre 3 à 4 chacun.

E. Achat des groupes électrogènes

La CENI a attribué à **PRODIMPEX SA** le marché de livraison de 26 groupes électrogènes pour un montant total de 437.093,8 USD. Le prix unitaire appliqué est de 16 811 USD mais la CENI n'a pas indiqué dans l'avis d'attribution la marque ni la capacité de générateur acheté. Cela démontre la persistance de l'absence de transparence dans les acquisitions affectées aux différentes antennes de la CENI.

Notons que cette société appartient au groupe RAWJI, l'un des plus grands conglomérats de la RDC. Le groupe indien est aussi propriétaire de la société BELTEXCO, de RAWBANK. Une banque empêtrée dans le scandale de corruption et blanchiment des capitaux dans le cadre de la mise œuvre du programme d'urgence de

100 jours du Président Félix TSHISEKEDI, lancée en 2019 et de la décote des produits pétroliers de 15.000.000 USD.⁵⁷

II.3. Marchés publics effectués avec les prestataires locaux

Le contrôle citoyen a porté sur neuf (9) marchés publics effectués par la CENI avec les prestataires locaux comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n°17: Liste de quelques marchés effectués par la CENI avec des prestataires locaux

Objets	Types de marché	Montants en \$	Intégration dans le PPM	ANO	Publication	Méthode de passation
Acquisition des équipements Médicaux, Chirurgicaux et hospitaliers	Fourniture	169 000	OUI	OUI	OUI	AON
Acquisition des équipements de manutention (palet jet, filmeuses, trappeuses pour les HUB principaux.	Fourniture	192 000	Oui	OUI	OUI	AON
Acquisition des Mobiliers (Tables bureau, chaises, Etagères) pour les secrétariats exécutifs provinciaux (SEP) et Antennes	Fourniture	194 750	OUI	OUI	OUI	AON
Location entrepôts et Bibliothèques électoral	Service	369 185,03	NON	NON	NON	AON
Acquisition Logiciel de gestion de matériel électoral	Fourniture	68 000	Oui	OUI	OUI	AON
Fournitures énergétiques (carburant, lubrifiant, ...)	Fourniture	272 945,14	NON	NON	NON	AON
Entretien, décoration et réparation d'édifices y compris ramassage des poubelles	Service	12 375 191,25	NON	NON	NON	AON
Location et affrètement des moyens de transport	Service	3 687 101,369	NON	NON	NON	AON
Location immobilière	Service	500 140	NON	NON	NON	AON
Total		17 760 312,8				AON

SOURCE : CENI

II.3.1. Points sur les PPM

En analysant les Plans de Passation des marchés publics (PPM) élaborés par la CENI de 2022 et celui de 2023, on note :⁵⁸

- 80% des marchés publics effectués avec les fournisseurs locaux ne figurent pas dans les PPM.
- Les PPM de l'exercice budgétaire 2022 n'ont pas reçu l'avis de non objection de la DGCMP contrairement à celui de 2023;

⁵⁷ Inspection Générale des Finances, Rapport intérimaire de contrôle de paiement des pertes et manques à gagner des sociétés pétrolières, Kinshasa, Juillet 2019, page 3

⁵⁸ Plan de passation des marchés additionnel n°003/CENI/CGPMP/2022, Marchés de fourniture et service sans pré qualification

- Comme sous Corneille Naanga, l'ensemble des PPM de la CENI ne respectent pas le modèle standard fixé par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. D'abord parce que tous ne renseignent pas clairement le coût détaillé de chaque marchés à passer au cours de l'année, ensuite il y a absence des dates de réalisation des projets ;

L'article 37, alinéa 2 du décret n°23/12 du 3 Mars 2023 portant manuel de procédures de la loi relative à la passation des marchés publics renseigne :

« ... lors de l'établissement de leur budget, les autorités contractantes évaluent le montant total des marchés de fournitures, de services, de travaux ou de prestations intellectuelles qu'elles envisagent de passer au cours de l'années concernée et établissement d'un plan de passation des marchés comprenant l'ensemble de ces marchés, suivant un modèle type fixé par l'autorité de régulation des marchés publics ».

- Sur les 3 PPM émis en 2022 un seul a été publié sur le site de l'autorité de régulation des marchés publics. Pourtant, l'article 38 du décret n°23/12 du 3 Mars 2023 portant manuel de procédures des marchés publics précise ce qui suit : *« Les PPM doivent être communiqués à la DGCMMP pour l'obtention de la non-objection, et à l'ARMP pour leur publication sur son site Internet. Cette obligation administrative est préalable à toute procédure de passation des marchés publics ».*

II.3.2. De la publicité des marchés publics et le respect de procédure

Sur les neuf (9) marchés observés :

- Aucun avis d'appel d'offre n'a été publié sur le site de l'ARMP, moins encore les décisions d'attribution desdits marchés. Il y a lieu de relever l'absence de respect d'obligation de publicité et de transparence⁵⁹. La situation est similaire à celle enregistré lors du cycle électoral 2016-2019 ;
- Ces projets publics ne sont pas retracés dans les Lois de finances 2022 et 2023 ;
- Absence d'un appel d'offre pour le projet entretien, décoration et réparation d'édifices y compris ramassage des poubelles.
- Saucissonnages des marchés pour échapper à la procédure d'appel d'offre ;
- Absence de l'acte d'approbation de l'autorité compétente, notamment le Ministre du Budget⁶⁰. Selon la loi, l'acte d'approbation valide le marché et lui confère le caractère définitif, exécutoire et exigible.

⁵⁹ Article 6 alinéa 5 de la Loi N° 10/010 du 27 Avril 2010 relative aux marchés publics

⁶⁰ Article 21 du décret n°23/12 du 3 Mars 2023 portant manuel de procédure des marchés publics

II.3.3. Acquisition et location

II.3.3.1. Location de bureaux, entrepôts, terrains

Tableau n°18 : Répertoire des bureaux, entrepôts et terrains de la CENI

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

Source : CENI

Dans le cadre d'exécution des besoins opérationnels, le tableau ci-haut démontre que la CENI garde le matériel électoral dans 149 (83,71%) entrepôts appartenant aux privés. Elle n'est propriétaire que de 11 soit 6,18% ; 56,71% des bureaux en location à travers le pays appartiennent aussi aux privés. Pour pallier cette difficulté, 6 entrepôts sont en cours de construction et la CENI a acquis 118 terrains. Lors du cycle électoral précédent, la CENI avait pris en location 177 entrepôts auprès des privés, représentant 80% des besoins.

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

Par ailleurs, l'identité des propriétaires de ces entrepôts ou bâtiments pris en location n'est pas connue. 75% des membres du cadre de concertation estiment que cette situation pourrait entraîner des fraudes massives lors des scrutins de décembre. D'autant plus que ces entrepôts sont faiblement sécurisés, certains appartiendraient aux opérateurs politiques proches du pouvoir.

Entre 2016 et 2019, l'ancien bureau est parvenu à construire les bureaux et les entrepôts entre autres ceux des SEP du Sud-Kivu (Bukavu), du Haut-Uélé (Isiro et Wamba), du Kasai Oriental (Mbuji Mayi), du Tanganyika (Kalemie et Manono), de l'Ituri (Bunia), du Bas-Uélé (Buta) ainsi que ceux des 6 nouvelles Antennes de la ville de Kinshasa avec seulement 2 452 950,50 USD.⁶¹

⁶¹ CENI, Rapport général du cycle électoral 2012-2019, pages 193 et 222

II.3.3.2. Fourniture énergétique et location moyen aérien

a. Fourniture énergétique

Après analyse des différents rapports, il se dégage que la CENI a acheté 1 011 631 litres d'Essence, 1 657 770 litres de Gasoil et 6 090 bidons de lubrifiant⁶² pour les groupes électrogènes dans le cadre de la révision du fichier électoral pour un coût total de 272.945,14 \$. Aucun avis d'appel d'offre n'a été émis pour obtenir ces acquisitions pourtant éligibles à un appel d'offre international.⁶³ Par ailleurs ces marchés ne figurent pas sur les PPM de la CENI, un préalable à toute commande publique⁶⁴.

Considérant les chiffres dans le tableau ci-dessous, il s'observe que la CENI a dépensé 1 343 027 \$ pour l'Essence, 2 323 327 \$ pour le Gasoil et 234 000 \$ pour les lubrifiants, soit un total de 3 900 354 \$. Ce qui dégage un écart non déclaré de 3 627 408,86 \$.

Tableau n°19 : Situation des fournitures énergétiques Avril 2022-Mars 2023

Fournitures énergétiques	Nombre de litre	Montant déclaré par la CENI en \$	Prix réel du marché en \$	Total non déclaré en \$
Essence	1 011 631	272.945,14	1 343 027	3 627 408,86
Gasoil	1 657 770		2 323 327	
Lubrifiant	6 090 bidons		234 000	
Total		272.945,14	3 900 354	

Source : CENI

b. Location des moyens aériens

Pour ce marché, il ressort ce qui suit :

- La location et affrètement des moyens aériens ont été payé autour de 3 687 101,369 USD ;
- Ces marchés de service n'a pas été inscrit dans le PPM ;
- L'absence d'un Avis d'Appel d'Offre et de disponibilité d'une ligne de crédit budgétaire.

Toutefois, les experts de la CENI ont déclaré que la compagnie Serve Air Cargo est le premier partenaire, qui assure le transport logistique du matériel électoral depuis les élections générales de 2011. Serve Air Cargo, qui dispose d'une flotte la plus importante en RDC, assure actuellement le transport des kits pour les élections du 20 décembre 2023, indiquent le personnel technique de la CENI. L'enquête n'a pas permis de déterminer le nombre de tonne transporté faute de disponibilité des données de la CENI et l'absence d'ouverture du fournisseur de service.

La compagnie aérienne appartient à l'homme d'affaires indien Harish Jagtani, l'un des opérateurs économiques qui dispose d'importants actifs en RDC. Une enquête de Congo Hold

62 CENI, Rapport annuel avril-Mars 2023, page 100

63 Article 12, alinéa 3 du Décret n° 010/34 du 28 décembre 2010 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics

64 Article 6, de la Loi N° 10/010 du 27 Avril 2010 relative aux marchés publics

Up soupçonne ce dernier de bâtir son empire économique en bénéficiant des avantages des marchés de gré à gré⁶⁵.

En 2020, l'une de ses sociétés Modern Construction a gagné, sans appel d'offre le marché de réfection de l'hémicycle du Sénat, évalué à 4,5 millions USD. L'affaire a suscité de vives protestations en République Démocratique du Congo⁶⁶. Après les révélations de la sénatrice Bijoux Goya, l'ancien Président du Sénat Alexis Thambwe Mwamba a démissionné le 5 février 2020, sous menace d'une motion de défiance.

⁶⁵ <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20200522-rdc-le-fabuleux-destin-indien-harish-jagtani-et-proches>, consulté le 3 décembre 2023

⁶⁶ <https://fr.africanews.com/2020/05/08/rdc-le-senat-agite-par-une-affaire-de-marche-sans-appel-d-offres//>, consulté le 3 décembre 2023

CHAPITRE 3 : LEÇONS A TIRER ET PERSPECTIVES

III.1. Leçons à tirer de la gouvernance de la dépense des marchés publics

L'analyse comparative des fonds alloués aux opérations électorales de la République Démocratique du Congo soulève des doutes quant à la fiabilité des prévisions arrêtées par la CENI suite à l'absence d'un débat public au Parlement, du contrôle exercé par la Cour des Comptes. Toutes les dépenses opérationnelles sont extrabudgétaires⁶⁷ et le budget varie au cours de l'exercice fiscal sans un collectif budgétaire. Par ailleurs, la gestion de ce budget manque de **transparence, de sincérité** et de **crédibilité**. Il est caractérisé par **l'indiscipline budgétaire et l'opacité** dans l'exécution des marchés publics⁶⁸.

Le fonctionnement du système des marchés publics de la CENI continue de susciter des inquiétudes. Cela se traduit par :

- L'absence de contrôle des organes étatiques, tels que l'Inspection Général des Finances, la Cour des Comptes, l'Autorité de Régulation des marchés publics et le contrôle politique exercé par le Parlement ;
- Le contrôle a priori exercé par la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics se révèle défaillant vis-à-vis de la CENI. On note une prédominance des marchés effectués de gré à gré, alors que ces derniers ont été préalablement programmés pour des appels d'offres Internationales ;
- La surfacturation ou sur-financement, duplication des marchés ainsi que le gaspillage des deniers publics ;
- Le budget des opérations électorales demeure irrationnel et opaque ;
- Le circuit de la dépense publique ne fonctionne pas. Les fonds publics sont mis à la disposition de la CENI par des mécanismes opaques, sans l'émission en amont des bons d'engagement, la liquidation et l'émission des OPI. Conséquences, d'importantes dépenses ne sont pas retracées par les outils de contrôle budgétaire moins encore par la reddition des comptes, entraînant le blanchiment d'argent ;
- Cette étude révèle l'inadéquation entre le budget des marchés publics repris sur les différents PPM, le Plan d'Engagement Budgétaire et le Plan de Trésorerie du pouvoir central (PTR). Tous les marchés effectués par la CENI sont hors cadre budgétaire, ne sont autorisés par le Parlement lors de vote du budget de l'année et certains bénéficient de l'exécution sans l'Avis de Non Objection préalable.

III.2. Perspectives

III.2.1. Suppression des dépenses des opérations électorales comme étant exceptionnelle (Fonds spécial d'intervention)

En analysant le budget présenté par la CENI, on note que les besoins urgents représentent 71% des dépenses annuelles de l'Etat. Le décaissement des crédits budgétaires est effectué en procédure d'urgence, dont la gestion demeure non réglementée en République

⁶⁷ Article 10, idem

⁶⁸ Article 126 LOFIP

Démocratique du Congo. D'autres parts, le Gouvernement effectue une « *Mise à disposition des fonds* », une procédure limitée aux dépenses de routine.

Ainsi, depuis 2011, cette pratique a prouvé ses limites. En réalité, c'est un budget d'investissement, qui devrait être présenté conformément à la nomenclature budgétaire en vigueur en RDC. Ces besoins doivent se conformer à la Loi Relative aux Finances Publiques et s'appuyer sur une programmation pluriannuelle⁶⁹, c'est-à-dire une prévision des dépenses d'investissement de 3 ans, puis adoptées en Conseil des ministres au plus tard le 1^{er} juin.

III.2.2. Débat public au Parlement

Le budget détaillé des opérations électorales doit faire l'objet d'un débat public au Parlement. La gestion du budget de la CENI viole le cadre réglementaire des finances publiques en République Démocratique du Congo. Le contenu des dépenses exceptionnelles sur ressources propres ne sont pas renseignées dans le document n°6 (section 77), qui accompagne la Loi de finances de l'année. Pourtant depuis 2011, la RDC a opté pour une gestion des finances publiques orientée vers l'obligation des résultats, dont ceux de la croissance et de la réduction de la pauvreté.

Ce débat public est un indicateur de transparence et de redevabilité des décideurs⁷⁰. Car, la gouvernance des crédits budgétaires en RDC est soumise à une autorisation préalable du Parlement⁷¹.

III.2.3. Renforcement du contrôle tant interne qu'externe

Conformément à la constitution, le Parlement est appelé à veiller à ce que l'application des politiques publiques reflète les besoins du Peuple. Entre 2014 et 2023, aucune initiative de contrôle parlementaire n'a été initiée. La Loi organique de la CENI confère à la Cour des Comptes la possibilité d'effectuer le contrôle. Ce travail porte sur la certification des comptes, la régularité de la procédure des marchés publics et des dépenses effectuées ; accroître le contrôle sur les Ordonnateurs et les Comptables publics affectés à la CENI, les ordres informatisés de paiement de manière indépendante. Cet audit demeure un acte pour pousser à la redevabilité de la CENI et à l'amélioration de la Gouvernance budgétaire.

En effet, le Rapport d'audit est, de ce fait, un élément essentiel pour la clôture de la procédure comptable à la CENI. Le pouvoir législatif et le public doivent s'assurer que le rapport financier de la CENI déposé au Parlement est crédible, et qu'il respecte la loi en tout temps.

⁶⁹ Article 77-78 de la LOFIP

⁷⁰ Article 87 LOFIP

⁷¹ Article 38 LOFP

III.2.4. Respect du circuit de la dépense publique

Le circuit de la dépense de la CENI doit fonctionner. Toute dépense doit être régulièrement engagée, liquidée et ordonnancée avant tout paiement par la Banque centrale. Le Gouvernement devra en principe privilégier le compte général du Trésor Public tout en évitant les transferts de fonds vers des comptes bancaires obscurs.

Ensuite, le contrôle concomitant doit être activé. Le respect du circuit de la dépense entraînera de facto l'activation du contrôle concomitant. Le corps des contrôleurs budgétaires veillera que l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement d'une dépense pour qu'elle soit conforme aux crédits votés par le Parlement. Le comptable public affecté à la CENI s'assurera de la régularité des opérations financières en amont du paiement.

III.2.5. Publication trimestrielle des rapports des dépenses détaillées de la CENI

La publication trimestrielle des rapports de la CENI contribuera de façon non négligeable à la transparence budgétaire, car elle incite le gouvernement à mettre en place des systèmes et des équipes d'experts pour surveiller les agrégats des dépenses budgétaires. Cette capacité de suivi des dépenses permettra de tenir les acteurs clés, les médias et le public régulièrement informés si les plans budgétaires ne sont pas respectés.

De même, il est nécessaire de mettre en place et de gérer des systèmes fiables, de former des équipes capables de fournir les données figurant dans les Rapports en cours d'année⁷².

Ces Rapports en cours d'année peuvent servir de base à la Revue de milieu d'année, aider à déterminer si la stratégie initiale du budget de la CENI a besoin d'ajustements ou de réglages, et si, par exemple, elle dépense trop ou trop peu.

III.2.6. Application strict de Sigmap par la CENI

La passation des marchés publics par la CENI a démontré les faiblesses de transparence, à la base de mauvaise gestion des deniers publics, occasionnant la fraude et des dépassements budgétaires. Ainsi, le gouvernement devrait redynamiser le Système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP). Il comprend un portail web permettant de mettre à la disposition du grand public toutes les informations pertinentes sur la procédure de passation et d'exécution des marchés publics.

Le SIGMAP représente l'une des réponses à la problématique du renforcement de la transparence dans le système des marchés publics en République Démocratique du Congo. Ce portail web assure la suppression des contacts physiques entre les animateurs des institutions publiques et ceux du secteur privé, réduisant ainsi fortement les probabilité de corruption des Marchés Publics effectués par la CENI, mais aussi des autres services publics.

L'importance de SIGMAP se justifie par l'intégration des principales fonctionnalités ci-dessous : l'enregistrement des plans de passation de marchés (PPM) et le traitement automatisé de contrôle à priori; la gestion et la publication des avis des marchés publics; la gestion de toutes

⁷² Vivek Ramkumar et Isaac Shapiro, Guide de la transparence dans les rapports budgétaires du gouvernement: Pourquoi sont-ils importants et que doivent-ils contenir?, page 33

les opérations de passation des marchés publics ; le suivi de l'exécution des marchés publics; la gestion des recours; le suivi de toutes les opérations des marchés publics à travers un tableau de bord et la production automatique des statistiques.

III.2.7. Importance de création d'une inspection des marchés publics

Les agents commis à ce service auront la fonction des OPJ et seront affectés auprès des autorités contractantes pour assurer l'encadrement et le contrôle concomitant de toutes les dépenses des marchés publics de la CENI et des autres services publics. Cette tâche pourrait suivre le modèle réussi de l'Inspection Générale des Finances, dans le cadre de la patrouille financière.

Une ordonnance du Président de la République sur proposition du Premier Ministre pourrait déterminer les modalités de fonctionnement et de son opérationnalisation.

III.2.8. Migration des dépenses de la CENI vers le Budget-programme

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

Face à la mauvaise gouvernance de la CENI, l'absence d'efficacité et d'efficience de la dépense publique, les crédits des opérations électorales devraient aussi migrer pour une gestion accrue sur les résultats conformément à l'article 8 de la Lofip.

III.2.9. Harmonisation des PPM avec les outils de gestion budgétaire

Pour améliorer la crédibilité des Marchés Publics effectués par la CENI, il est urgent que les plans de passation des marchés publics soient en adéquation avec le PTR et le Plan d'Engagement budgétaire. Une instruction du Ministre ayant en charge le budget pourrait intégrer cette dimension au début de chaque exercice budgétaire.

Le PTR et le PEB sont deux outils importants de gestion budgétaire, qui permettent de gérer les équilibres et lutter contre l'indiscipline et la délinquance financière.

CONCLUSION

La République Démocratique du Congo a connu des avancées majeures en matière de transparence de la dépense des marchés publics effectués par la CENI avec la mise en place de la CGPMP. La mise à la disposition du grand public, par le Ministère du Budget et des Finances (direction de la reddition des comptes), l'ARMP, des rapports et autres documents relatifs à la passation des marchés Publics est un indicateur pour s'assurer que la dépense publique contribue à la promotion du développement.

Toutefois, beaucoup d'efforts restent à fournir pour assurer la transparence de la passation des marchés publics de la CENI, notamment la formation des membres du bureau. Ce qui impliquerait le respect des textes réglementaires en vigueur pour éviter la résistance au changement qui reste un défi majeur.

La persistance des écarts entre la programmation des marchés publics, du plan d'engagement budgétaire et le PTR doivent être examinés en priorité. La gestion de la CENI est aussi marquée par le recours fréquent à des autorisations spéciales, gestion hors cadre budgétaire. Ainsi, le budget alloué aux opérations électorales est caractérisée par l'opacité, l'absence de crédibilité et de sincérité des chiffres.

Des nombreux flux financiers sont mouvementés dans des banques commerciales en lieu et place de la Banque Centrale du Congo, échappant au contrôle interne. Cette pratique est susceptible de favoriser le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, surchauffer le marché de change et entraîner l'inflation.

L'absence de sécurisation du matériel sensible, dont les bulletins de vote et les DEV sont la cause principale de bourrage d'urne, le tripatouillage de vote, la détention illégale du matériel électoral par des individus dans leurs domiciles, ... Ces mauvaises pratiques ont porté un coup à la crédibilité des résultats de vote, dont le processus a présenté en amont des indices sérieux de corruption et de blanchiment d'argent.

BIBLIOGRAPHIE

1. BUFORDI, Guide pratique du contrôle citoyen des marchés publics, 2^{ème} édition, Kinshasa, 2017
2. CENI, Rapport annuel, avril 2022-mars 2023
3. CENI, Rapport général du processus électoral 2012-2019
4. CENI, Direction des opérations électorales
5. CENI, Rapport financier 2022
6. CENI, Prévision budgétaire des élections Présidentielle, Législative et Provinciale, Kinshasa 12 juillet 2017
7. CENI, Calendrier électoral 2021-2027
8. CENI, Compte-rendu de la 60^{ème} Réunion ordinaire de la CGPMP-CENI du 19 Mai 2023
9. CENI, Rapport annuel de la CENI de 2006 à 2023
10. Cour des Comptes, Rapport général sur le contrôle de l'exécution de la loi des finances, exercice 2022
11. Cour des Comptes, Lettre N°PPCC/TKG/001/2023 adressée au Premier Ministre le 12 janvier 2023
12. Cour des Comptes, Rapport sur le contrôle de l'exécution de la Loi de finances rectificative n°020/019 du 24 décembre 2020
13. CENI, cartographie des bureaux de vote
14. Direction Générale des Politiques et Programmation Budgétaire, états de suivi budgétaire de fin Septembre 2023
15. Décret n° 010/34 du 28 décembre 2010 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics
16. Décret n°23/12 du 03 Mars 2023 portant Manuel de procédure des marchés publics
17. Inspection Générale des Finances, Rapport intérimaire de contrôle de paiement des pertes et manques à gagner des sociétés pétrolières, Kinshasa, Juillet 2019
18. Journal Africa Intelligence, une enquête publiée le 27 mai 2023, <https://www.africaintelligence.fr/afrique-centrale/2022/05/27/discrete-enquete-sur-un-compte-de-300-millions-de-dollars-appartenant-au-ministere-des-finances,109787632-eve>
19. Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée par la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 et la Loi organique n° 21/012 du 03 juillet 2021
20. Loi n°10/010/2010 relative aux marchés publics, articles 17 à 19, journal officiel numéro spécial du 30 avril 2010
21. Ministère des finances, Rapport sur les performances économiques 2022
22. Ministère des finances, Rapport de reddition des comptes, exercices 2021 et 2022, Volume Investissement sur transferts en provinces et ETD
23. Ministère du Budget, Loi des finances, exercices 2013-2023
24. Ministère des finances, Rapport général de Reddition des Comptes, exercices 2018-2022

25. Ministère du Budget, Circulaire n°001/ME/MIN.BUDGET/2023 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi des finances n°22/071 du 28 décembre 2022, exercice 2022
26. Ministère du Budget, Manuel révisé des procédures et du circuit de la dépense publique, Kinshasa, version 2010
27. Ministère du Budget, Etat de suivi budgétaire section 77, 2016-novembre 2023
28. Ministère des finances, Plan de trésorerie du pouvoir central, exercice 2023
29. Ministère du Budget, Plan d'engagement budgétaire, exercices budgétaires 2021-2023
30. OCDE, « Poids des marchés publics », dans Government at a Glance 2017, Éditions OCDE, Paris, 2017
31. Projet de loi des finances 2024, section 37

Autres sources

1. <https://www.armac-rdc.org/index.php/fr/rapport-d-audit-3>
2. <https://budget.gouv.cd/wp-content/uploads/>
3. <https://marchepublic.cd/>
4. <https://www.bcc.cd/>
5. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20200522-rdc-le-fabuleux-destin-indien-harish-jagtani-et-proches>, consulté le 3 décembre 2023
6. <https://fr.africanews.com/2020/05/08/rdc-le-senat-agite-par-une-affaire-de-marche-sans-appel-d-offres//>, consulté le 3 décembre 2023

ANNEXES

ANNEXE 1 : TABLEAUX BUREAUX, ENTREPOTS ET TERRAINS DE LA CENI

Provinces	Antennes/site de formation	Statut		Entrepôt additionnel	Existence terrain	Observation
		Bureau	Entrepôt	Statut		
HAUT-KATANGA	LUBUMBASHI	Public	SNCC	RVA		Terrain non construit
	KAMBOVE	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	KASENGA	Etat	Etat		1	Terrain non construit
	KIPUSHI	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	LIKASI	Etat	Privé		1	Terrain no construit
	MITWABA	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	PWETO	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	SAKANIA	Privé	Privé			
	KASUMBALESA			Privé		Site additionnel
					6	
HAUT-LOMAMI	KAMINA	CENI	Privé			
	BUKAMA	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	KINKONJA	Etat	Privé		1	Terrain non construit
	KANIAMA	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	MALEMBA -NKULU	Privé	Privé			
					3	
LUALABA	KOLWEZI	Privé	Privé		1	En cours de construction
	KAPANGA	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	LUBUDI	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	MUTSHATSHA	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	SANDOA	Etat	Privé		1	Terrain non construit
	DILOLO	Etat	Privé		1	Terrain non construit
	KASAJI			Privé		Site additionnel
	KISENGE			Privé		Site additionnel
					6	

TANGANYIKA	KALEMIE	CENI	Privé			
	KABALO	Etat	Privé		1	Terrain non construit
	KONGOLO	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	MANONO	CENI	CENI			
	ANKORO			Privé		Site additionnel
	MOBA	Privé	Privé	Privé	1	
	NYUNZU	Privé	Privé		1	Terrain non construit
					4	
SUD KIVU	BUKAVU					
	Fizi centre paroisse					
	MINEMBWE					
	Kilembwe					
	Masisi					
	Baraka					
	Idjwi					
	Idjwi entrepôt paroisse					
	Idjwi entrepôt sec paroisse					
	Cirunga/Kabare					
	Nindja					
	Kavumu			RVA	1	
	Kalehe					
	Bunyakiri		Privé			
	Numbi		Privé			
	Mwenga			Privé	1	
	Kamituga	Privé	Privé			
	Burhinyi			Privé		
	Kasika			Privé		
	Muhuzi			Privé		
	Kitutu			Privé		
	Kipupu			Privé		
	Miki			Privé		
	Lugushwa			Privé		
	Shabunda centre	CENI	Privé			
	Nzovu			Privé		
	Mulungu			Privé		
	Lulingu			Privé		
	Penekusu			Privé		
	UVIRA	SNCC	SNCC		1	
	Walungu	CENI	Privé			
	Kaziba			Privé		
					3	
KWANGO	Kenge	SCPT Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Feshi	Privé	Privé		1	Terrain non construit

	Kahemba	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Kasongolunda	PUBLIC	Privé		1	Terrain non construit
	Kibunda			Privé		Site additionnel
	Mawanga			Privé		Site additionnel
	Panzi			Privé		Site additionnel
	Tembo			Privé		Site additionnel
	Popokabaka	Privé	Privé		1	Terrain non construit
					5	
KWILU	Bagata	Privé	Poste	Privé	1	Terrain non construit
	Manzasay		Privé	Privé		Site additionnel
	Misay		Privé	Privé		Site additionnel
	Bandundu	CENI	ETAT			
	Bulungu	CENI	CENI			
	Gungu	SCPT	SCPT		1	Construction en cours
	Kilembe			Privé		Site additionnel
	Kingandu			Privé		Site additionnel
	Idiofa	Privé	Privé		1	Construction en cours
	Belo			Privé		Site additionnel
	Sezo		ETAT	Privé		Site additionnel
	Kikwit	ETAT	Privé			
	Masi-Manimba	Privé	Privé		1	Terrain non construit
					4	
MAI NDOMBE	SEP	SNCC	Privé		1	Terrain non construit
	Kutu	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Kiri	Privé	Privé			
	Kwamouth	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Mushie	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Bolobo	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Oshwe	Privé	Privé			
	Yumbi	Privé	Privé		1	Terrain non construit
					6	
KASAI - ORIENTAL	Mbuji Mayi	CENI	Privé	RVA	1	Terrain non construit
	Katanda	Privé	Privé	Privé	1	Terrain non construit
	Lupatapata	Privé	Privé	Privé	1	Terrain non construit

	Kabeya Kamwanga	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Tshilenge	Privé	Privé	Privé	1	Terrain non construit
					6	
ITURI	Bunia	CENI	Privé			
	Aru		Privé			
	Djugu/Nziki	Privé	Privé			
	Djugu/Fataki			Privé		
	Djugu/ Mongbwalu			Privé		
	Irumu/Komanda	Privé	Privé			
	Irumu/Boga			Privé		
	Mahagi	Privé	Privé			
	Mambasa	Privé	Privé			
KONGO-CENTRAL	Matadi	CENI	CENI			
	Songololo	SCPT	Privé		1	Terrain non construit
	Sekepanza	Bur et entrep	Privé		1	Terrain non construit
	Lukula	CENI	CENI			
	Luozi Entrepôt				1	Terrain non construit
	Moanda				1	Terrain non construit
	Boma/Bungu			Privé	1	Site additionnel
	Kasangulu				1	Terrain non construit
	Boma				1	Terrain non construit
	Kimvula				1	Terrain non construit
	Kisantu/Madimba				1	Terrain non construit
	Mbanza Ngungu				1	Terrain non construit
	Tshela Entrepôt					
					9	
LOMAMI	Kabinda	SCPT	SCPT		1	Terrain non construit
	Kamiji		Privé		1	Terrain non construit
	Luilu	SCPT	Privé		1	Terrain non construit
	Wikong			Privé		Site additionnel
	Lubao	Privé	Privé		1	Terrain non construit
		Privé	Privé			
	Ngandajika	Privé	Privé		1	Terrain non construit

	Mwene-Ditu ville	Privé	Privé		1	Terrain non construit
					6	
TSHOPO	Bafwasende	CENI	Privé			
	Banalia	CENI	CENI			
	Basoko	CENI	Privé	Privé		
	Isangi	CENI	Privé			
	Kisangani	ONATRA	ONATRA		1	Terrain non construit
	Opala	CENI	CENI			
	Ubundu	CENI	CENI			
	Yahuma	CENI	CENI			
					1	
MANIEMA	Kindu	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Pangi/Kalima	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Kabambare	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Kibombo/Tunda	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Punia	CENI	CENI			En cours de finition
	Kasongo	CENI	Privé			
	Kailo	Etat	Privé		1	Terrain non construit
					5	
NORD-KIVU	Beni /Ville	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Beni/Territoire	Privé	Privé			
	Butembo	CENI	Privé			
	Nyiragongo	Privé			1	Terrain non construit
	Goma	CENI	CENI			
	Beni/Ville	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Lubero	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Mangurujipa			Privé		
	Masisi	CENI	CENI			
	Rutshuru	CENI	CENI			
Walikale	Etat	Etat		1	Terrain non construit	
KASAI- CENTRAL	Kananga Ville Sep	CENI	CENI		5	
	Dibaya	Privé	CENI		1	Terrain non construit
	Kazumba	CENI	CENI			
	Demba	Privé	Privé		1	Terrain non construit

	Dimbelenge	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Bakamba			Privé		Site additionnel
	Mwetshi			Privé		Site additionnel
	Luiza	Privé	Privé	Privé	1	Avec entrepôt additionnel
	Lwambo			Privé		Site additionnel
	Yangala			Privé		Site additionnel
					5	
HAUTE UELE	Faradje	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Niangara	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Rungu	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Wamba	CENI	Privé			
	Wamba/Ibambi	CENI	Privé			Site additionnel
	Watsa	Public	Privé		1	Terrain non construit
	Isiro	CENI	CENI			
					4	
EQUATEUR	Mbandaka	Etat	Privé	RVA	1	Terrain non construit
	Bikoro	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Ingende	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Bolomba	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Mankanza	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Bomongo	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Lukolela	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Basankusu	Privé	Privé		1	Terrain non construit
					8	
NORD UBANGI	Bosobolo	Privé			1	Entrepôt jumelé
	Businga	Privé			1	Entrepôt jumelé
	Mobayi Mbongo	Etat	Etat		1	Terrain non construit
	Yakoma	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Gbadolite	Privé			1	Entrepôt jumelé
					5	
SUD UBANGI	Gemena Entrepôt	SCPT	Privé		1	Terrain non construit
	Budjala Entrepôt	Privé			1	Terrain non construit

	Kungu	Privé			1	Terrain non construit
	Libenge Entrepôt	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Zongo bureau	Privé	Privé		1	Terrain non construit
					5	
MONGALA	Lisala	SCPT	Privé		1	Terrain non construit
	Bongandanga	Privé			1	Entrepôt juSmelé
	Bumba 2 entrepôts	Privé	Privé		1	Terrain non construit
					3	
TSWAPA	Boende	CENI	SCPT		1	Terrain non construit
	Befale	PUBLIC	PUBLIC		1	Terrain non construit
	Monkoto	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Ikela	PUBLIC	Privé		1	Terrain non construit
	Bokungu	PUBLIC	Privé		1	Terrain non construit
	djolu	PUBLIC	Privé		1	Terrain non construit
					6	
BAS UELE	Buta	CENI	SCPT			
	Poko	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Aketi	CENI			1	Préparation de construction d'un entrepôt
	Bondo	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Bambesa	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Ango	Privé	Privé		1	Terrain non construit
					5	
KASAI	Tshikapa	ETAT	Privé		1	Terrain non construit
	Kamonia	ETAT	Privé		1	Terrain non construit
	Luebo	ETAT	Privé		1	Terrain non construit
	Dekese	ETAT	Privé		1	Terrain non construit
	Ilebo	ETAT	Privé		1	Terrain non construit

	Mweka	ETAT	Privé		1	Terrain non construit
					6	
SANKURU	Lodja	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Lubefu	Privé	Privé		1	Terrain non construit
	Lusambo	POSTE	Privé		1	Terrain non construit
	Lomela	POSTE	Privé		1	Terrain non construit
	Katako Kombe	POSTE	Privé		1	Terrain non construit
	Kole	POSTE	Privé		1	Terrain non construit
					7	

SOURCE : CENI

ANNEXE2/ PROTOCOLE D'EQUETE: DGCMP

1. Dans le cadre de la passation des marchés effectués (Liste en annexe) par la CENI, combien d'autorisation spéciale ou dérogation avez-vous accordé entre 2021 et 2023 ?

Projets	Mode de passation	Montants	Délais de traitement	Raisons/Motivations	Année

2. Combien d'ANO avez-vous émis de 2021 à 2023 ?

a. Marchés publics effectués

Projets	Mode de passation	Montants/ Budget	Délais de traitement	EMIS OU NON Raisons/Motivations

b. PPM

Numéro de PPM	années	Nombre des marchés	Délais de traitement	EMIS OU NON Raisons/Motivations

C. DAO

Libellé DAO	années	Nombre des marchés	Délais de traitement	EMIS OU NON Raisons/Motivations

d. Rapport d'analyse des offres

Libellé du Rapport	années	Nombre des marchés	Délais de traitement	EMIS OU NON Raisons/Motivations

e. Procès-verbal d'attribution provisoire des marchés

Libellé du PV	années	Nombre des marchés	Délais de traitement	EMIS OU NON Raisons/Motivations

3. Les DAO que vous avez analysés disposent-ils toutes les conditions de la concurrence ?

DAO/Marchés	critères d'attribution	modalités techniques	Modalités administratives et financières

4. Y a-t-il eu des ANO émis sur les avenants au contrat ?

Projets	Fournisseurs	Montants	Délais de traitement

5. Quelles sont les observations et recommandations formulez-vous sur les marchés effectués par la CENI ?

PROTOCOLE D'EQUETE 2 : CGPMP-CENI

1. Existe-t-il des Plans de Passations des marchés publics (PPM) élaborés entre 2021-2023 ?

PPM	Années	ANO	Date de publication	chronogramme des marchés

2. Quels sont les marchés publics (machines à voter, quitte d'enregistrement des électeurs, quincaillerie électorale, petits bateaux, véhicules, petits matériels du bureau, location entrepôts, moyen de transport aérien, matériels informatiques) :

a) qui ont fait l'objet d'un AOI ?

Projets	Délais de traitement des offres	ANO	Montants USD	Fournisseurs

b) qui ont fait l'objet d'un AON ?

Projets	Délais de traitement des offres	ANO	Montants USD	Fournisseurs

c) qui ont fait l'objet d'un gré à gré ?

Projets	Délais de traitement des offres	ANO	Montants USD	Fournisseurs

c) qui ont fait l'objet d'une autre procédure d'exception ?

Projets	Délais de traitement des offres	Mode de passation	ANO	Montants USD	Fournisseurs

3) Dans le cadre de la passation des marchés publics effectués (*machines à voter, quitte d'enregistrement des électeurs, quincaillerie électorale, petits bateaux, véhicules, petits matériels du bureau, location entrepôts, moyen de transport aérien, matériels informatiques*) par la CENI, combien d'autorisations spéciales et dérogations avez-vous sollicitées ?

Projets	Délais de traitement des offres	Mode de passation	Autorisation spéciale	Montants USD	Raisons avancée

4) Comment appréciez-vous les délais d'exécution des différents marchés effectués par la CENI ?

Projets	Chronogramme	Mode de passation	Montants USD	Observations

5) Dans quelles conditions avez-vous attribué les différents marchés publics ?

Marchés	Expérience du fournisseur	Montants du marché USD	Garantie de bonne exécution	Nombre de congolais employé (%)

6) quel est l'état d'équipements laissés par l'ancien bureau de la CENI ?

- a) Machine à voter
- b) Charroi automobile
- c) Matériels d'enregistrement des électeurs

7) Tous les marchés publics effectués au cours de cette période ont-ils été approuvés ?

Service d'approbation	Marchés publics	Montants
Ministère de l'intérieur		
Premier ministre		
Ministre du budget		

PROTOCOLE D'EQUETE 3: CRD/ARMP

1. Avez-vous enregistré des litiges dans le de la passation des marchés publics effectués par la CENI entre 2021 et 2023 ?

Marchés publics	Recours	Requérants	Avis du CRD

PROTOCOLE D'EQUETE 4: CADRE DE CONCERTATION (OSC, Partis politiques)

1. Comment jugez-vous la gouvernance budgétaire de l'actuel bureau de la CENI ?
2. Est-ce que les autorités de la CENI vous rendent-ils compte des différentes affectations de son budget et des marchés publics ? Expliquez
3. A quel niveau participez-vous au processus de passation des marchés publics effectués par la CENI ?

PROTOCOLE D'EQUETE 5: Organes de Contrôle (IGF, Cour des Comptes et le Parlement)

1) Combien de missions de contrôle financier avez-vous effectué à la CENI entre 2021 et 2023 ?

Nombre de missions	Raisons	Constats

2) Question spécifique pour le Parlement : avez-vous débattu en plénière ou en commission du budget des opérations électorales en cours ou encore d'un rapport d'activité de la CENI ? Pourquoi ?

ANNEXE 3 : Liste des marchés publics à Observer

Acquisition kits électoraux pour les bureaux de vote et de dépouillement (BVD) et pour les centres locaux de compilation des résultats (CLCR)
Acquisition des Dispositifs Electroniques de vote (DEV) de scrutin
Acquisition d'Accessoires et reconfiguration des MAV 2018 complètes
Acquisition des urnes
Acquisition des équipements industriels et électriques
Acquisition des Véhicules terrestres pour la CGPMP-CENI
Acquisition des Motos pour les SEP et Antennes
Acquisition des Véhicules camion pour les HUB principaux
Acquisition des Véhicules Pick Up pour les secrétariats exécutifs provinciaux (SEP) et Antennes
Acquisition des sources d'énergie (Acquisition, déploiement, installation et exploitation)
Acquisition des bulletins de vote
Acquisition des cartes pour duplicata, cartes Android et accessoires des kits d' enrôlements.
Acquisition des pièces, accessoires et reconfiguration des MAV 2018 incomplètes
Acquisition d'Accessoires et reconfiguration des MAV 2018 complètes
Acquisition d'équipements industriels et électriques
Chariots élévateurs pour les Hubs: 5 de 7 tonnes et 22 de 33 tonnes
Acquisition des Kits d' enrôlement des cartes d' électeurs et des services connexes
Acquisition des Véhicules terrestres pour la CGPMP-CENI
Acquisition des véhicules terrestres pour les antennes de la CENI
Audit du fichier électoral
Acquisition de Matériel sensibilisation /Communication
Acquisition des matériels pour le réseau informatique physique (LAN-Local Area Network) des antennes

Acquisition des GSM pour les centres de vote (CV) couverts et Téléphones satellitaires pour les centres de vote (CV) non couverts
Acquisition des Equipements satellitaires
Acquisition des Hors-Bords
Acquisition des sources d'énergie (kits photovoltaïques) et services connexes dans le cadre de la Révision du fichier électoral
Acquisition d'une licence de logiciel de dedoublonnage Abis (Version 12.3) "Megamatcher Accelerate"
Acquisition d'équipement de remise en service d'infrastructure de télécommunication
Travaux de standardisation, normalisation et équilibrage des charges dans les installations électriques au Data center
Acquisition, Installation et réparation d'un Groupe électrogène de 500 KVA ainsi que ses accessoires au siège de la CENI
Fourniture et installation des équipements Internet par fibre optique et abonnement mensuel de 12 mois renouvelable
Acquisition des matériels de radiocommunication
Acquisition des pièces de rechange et réparation du système d'alimentation du Data center
Réhabilitation de l'immeuble abritant le siège de la CENI