

Marchés publics liés aux technologies électorales : modernisation ou monnayage de la démocratie ?

Note d'analyse 6
Mai 2025

Auteur
Roc Thomas
Kiyiremba¹

Résumé

Cette note d'analyse porte sur les marchés publics liés à l'acquisition des technologies électorales par la Commission électorale nationale indépendante (Ceni), souvent conclus en dehors des cadres légaux établis. Ces pratiques, loin d'être neutres, ont contribué à dénaturer les objectifs annoncés : les innovations technologiques introduites lors des deux derniers cycles n'ont ni allégé le coût des scrutins, ni renforcé leur crédibilité. L'analyse explore ensuite les liens clientélistes entre la Ceni et le régime, révélant une instrumentalisation des marchés électoraux au service d'intérêts politiques et économiques. Pour rompre avec ces dérives, plusieurs leviers sont proposés : concertation avec les parties prenantes, renforcement des mécanismes de contrôle, et sanctions ciblées à l'encontre des auteurs d'abus. Au lieu d'alimenter une économie politique du suffrage, ces marchés devraient être réorientés vers leur finalité première : assurer l'intégrité et la transparence du processus électoral.

Un paradoxe persistant hante les processus électoraux à l'échelle mondiale. Depuis deux décennies, un vaste mouvement technologique a profondément reconfiguré les pratiques de vote dans de nombreux pays émergents de l'hémisphère Sud, tandis que certains pays développés du Nord demeurent prudents, freinés par des résistances d'ordre juridique ou politique². En rupture avec le discours sur « l'irrationalité de l'État africain postcolonial³ », une partie du continent cherche à s'appropriier ces innovations, misant sur la modernité pour consolider sa gouvernance électorale.

Après quatre cycles électoraux marqués par l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), on peut affirmer, en empruntant les mots de Pierre Jacquemot, que la République démocratique du Congo (RDC) expérimente une forme d'endogénéisation du scrutin, « pour l'intégrer dans les habitus politiques »⁴. Mais cette quête de modernité technologique soulève une question cruciale : ces outils permettent-ils réellement de rationaliser les coûts et de fiabiliser les procédures ?

¹ Roc Thomas Kiyiremba est assistant de recherche et enseignant à l'Université catholique du Graben où il enseigne à la faculté de droit, avec une préférence pour le droit international et les droits humains. Il est auteur de *L'interventionnisme du Rwanda en République démocratique du Congo : hégémonie ou puissance prédatrice ?*, paru chez L'Harmattan, en 2024.

² Gérard Gérold et Mathieu Mérino, *Les nouvelles technologies en matière électorale : une deuxième chance pour la démocratie en Afrique*. Fondation pour la recherche stratégique, avril 2022, p.1., disponible sur <https://www.frstrategie.org/publications/recherches-et-documents/nouvelles-technologies-matiere-electorale-une-deuxieme-chance-pour-democratie-afrique-2022> Benjamin Morel, « Les enseignements des expériences européennes du vote électronique » dans *la Revue française de droit constitutionnel*, n°114, février 2018, p. 371–394, disponible sur <https://doi.org/10.3917/rfdc.114.0371>.

³ Achille Mbembe, *De la postcolonie : essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*. Paris, Éditeur « Découverte », 2020, p1.

⁴ Pierre Jacquemot, *Afrique. La démocratie à l'épreuve*. La Tour-d'Aigues, Fondation Jean Jaurès, Éditions « L'Aube », 2022, pp. 7–8, disponible sur <https://www.jean-jaures.org/wp-content/uploads/2022/04/Essai-Afrique-democratie.pdf>

Présentées comme des « *solutions aux défaillances de l'état-civil et comme moyens de lutte contre les fraudes*⁵ », les technologies électorales bénéficient d'un discours séduisant mais encore largement performatif.

En RDC, le débat sur leur usage s'est longtemps focalisé sur les obstacles juridiques, les défis techniques ou logistiques. Pourtant, les implications financières de leur adoption, bien que centrales, restent reléguées au second plan. Or, ces technologies ont généré un marché lucratif, où se croisent entreprises commerciales, étrangères ou nationales, devenues des interlocuteurs privilégiés des autorités électorales. Dans cet environnement de marchandisation croissante, un discours managérial tend à évacuer les enjeux politiques : on vante « la modernisation », on prône « la rentabilité » et « la fiabilité »⁶. Mais derrière ce récit lissé de la machine à voter comme incarnation du « *mythe technicien du suffrage*⁷ », se dissimule une réalité plus trouble. En RDC, les modalités d'acquisition de ces équipements échappent régulièrement au cadre légal, suscitant des interrogations sur les motivations réelles des acteurs publics. Comment expliquer que des outils censés promouvoir la transparence soient eux-mêmes acquis dans l'opacité ? Cette contradiction éclaire un trait structurel du système congolais : l'usage stratégique de l'État par une élite qui y puise « *source de pouvoir, de statut, de rente et autres formes de richesse* »⁸. Questionner ces pratiques, c'est aussi interroger les conditions de reproduction de l'instabilité électorale dans un contexte de fragilité étatique⁹.

Cette note d'analyse s'appuie sur une méthodologie hybride, combinant, étude des textes juridiques, des rapports institutionnels et des travaux académiques. Elle examine en détail les documents relatifs aux marchés publics, la législation encadrant l'usage des technologies électorales en RDC, ainsi que des études de cas comparées. Toutefois, dans un contexte où, comme le rappelle Jean-François Bayart, « *la force et la persistance de l'invisible*¹⁰ » structurent l'État africain, une approche strictement formelle et documentaire serait incomplète. Pour saisir les dynamiques à l'œuvre dans les marchés publics électoraux, il est indispensable d'aller au-delà des conventions et des normes officielles afin de décrypter les réseaux d'interactions informelles entre élites, qui influencent — souvent hors du cadre institutionnel — les décisions et les orientations de gouvernance¹¹. En RDC, la gouvernance prend forme à travers un maillage complexe d'arrangements officieux, de pratiques de contournement, et de zones grises où s'articulent pouvoir et rente. C'est cette architecture réelle du pouvoir que cette note s'efforce de donner corps.

⁵ Pierre Jacquemot, « Trente ans d'élections en Afrique: Bilan et défis nouveaux », *Pouvoirs*, 2020, 175 (4), 131–145. p.137. disponible sur <https://doi.org/10.3917/pouv.175.0131>

⁶ Chantal Enguehard, « Le vote électronique en France: opaque & invérifiable », *Terminal*, janvier 2007

https://www.researchgate.net/publication/32221265_Le_vote_electronique_en_France_opaque_inverifiable

⁷ Nathalie Dompnier, « Adopter ou abandonner les ordinateurs de vote ? Une focale locale sur les procédures démocratiques », in Guglielmi, Gilles J.; Ihl, Olivier. *Le vote électronique*, LGDJ, Lextenso éditions, 2015, 978-2-275., disponible sur <https://shs.hal.science/halshs-01182629v1>

⁸ Jean-Dominique Lafay et Jacques Lecaillon, *La dimension politique de l'ajustement économique*. Compte rendu par Jean-Pierre Centi. *Journal des Économistes et des Études Humaines*, 5(1), 189–195, juillet 2014, disponible sur <https://www.degruyterbrill.com/document/doi/10.1515/jeeh-1994-0108/html>

⁹ Sarah Jenkins, « The politics of fear and the securitization of African elections » *Democratization*, 27(5), mars 2024, p.836–853, disponible sur <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2020.1742112>

¹⁰ Jean-François Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, novembre 2006, Fayard.

¹¹ Tatiana Carayannis, Koen Vlassenroot, Kasper Hoffmann and Aaron Pangburn, *Competing networks and political order in the Democratic Republic of Congo: A literature review on the logics of public authority and international intervention*. In *Competing networks and political order in the Democratic Republic of Congo*, rapport, juillet 2008, London School of Economics and Political Science.

Système de passation des marchés électoraux à la dérive (2015-2023)¹²

Dans cette première partie, nous examinons les cadres légaux, les procédures et les structures institutionnelles qui sous-tendent les marchés publics relatifs aux technologies électorales en RDC. Face à la complexité de leur passation dans un contexte électoral marqué par des défis légaux, sécuritaires, financiers et logistiques, il est essentiel de comprendre le rôle des institutions impliquées, notamment la Ceni, dans la gestion de ces marchés. Nous analysons les procédures en vigueur, évaluons les marges de contournement qu'elles offrent, et interrogeons les justifications avancées en matière de rationalisation, d'urgence ou de sécurité nationale, pour en saisir dans le processus électoral congolais.

Une procédure balisée mais facilement contournée

Les marchés publics occupent une place centrale dans la gestion des ressources publiques, d'où l'importance d'en définir les formes et les mécanismes d'attribution. En RDC, la législation en vigueur privilégie la procédure d'appel d'offres, perçue comme garante de transparence, de concurrence loyale et d'efficacité budgétaire¹³. Ces appels d'offres peuvent être ouverts ou restreints, selon la nature et la complexité du marché¹⁴. Le cadre légal prévoit toutefois des dérogations, notamment en cas d'urgence ou pour des raisons de sécurité nationale, autorisant le recours à la procédure de gré à gré¹⁵. Cette souplesse vise à éviter les blocages administratifs sans compromettre les exigences de transparence ni les principes de bonne gouvernance¹⁶.

Pourtant, les marchés publics sont souvent décrits comme hautement vulnérables à la corruption, en raison des montants en jeu, du fort pouvoir discrétionnaire laissé aux autorités contractantes, et de la difficulté à détecter les irrégularités¹⁷. Trois grandes étapes structurent ces procédures : (1) la planification et la budgétisation, (2) la sollicitation des offres, et (3) l'attribution et l'exécution des contrats. À chaque phase, des pratiques douteuses peuvent émerger¹⁸, transformant les règles en instruments de manipulation. Comme l'a théorisé Arnold J. Heidenheimer, ces dérives s'inscrivent souvent dans une forme de « *corruption grise*¹⁹ », évoluant aux frontières de la légalité. En appliquant les règles de manière sélective, la Ceni semble avoir investi cet espace intermédiaire, comme en témoignent plusieurs expériences récentes²⁰.

¹² L'année 2015 n'a pas été choisie au hasard. Elle marque le renouvellement du bureau de la Ceni, qui a propulsé les processus électoraux en RD Congo vers une nouvelle ère, notamment avec l'introduction des machines à voter ou Dispositif électronique de vote (DEV).

¹³ Néhémie Mwilanya Wilondja, *Le droit congolais des marchés publics*, Paris, L'Harmattan, octobre 2006, pp. 2-3.

¹⁴ Loi n° 10/10 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, articles 21-29. Journal officiel de la République démocratique du Congo.

¹⁵ Articles 41 à 46 de la loi n° 10/10 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, articles 21-29. Journal officiel de la République Démocratique du Congo, Journal officiel, numéro spécial du 30 avril 2010.

¹⁶ Voir notamment l'exposé des motifs de la loi susmentionnée.

¹⁷ Andrea Appolloni et Jean M. Mushagalusa Nshombo, « Public Procurement and Corruption in Africa: A Literature Review », In Francesco Decarolis et Marco Frey (Eds.), *Public Procurements Place in the World: The Charge towards Sustainability and Innovation* (pp. 185–208). Palgrave Macmillan UK, septembre 2013, p.187, disponible sur

https://www.researchgate.net/publication/242653711_Public_Procurement_and_Corruption_in_Africa_A_Literature_Review

¹⁸ Appolloni et Nshombo, *op.cit.*, p.187.

¹⁹ Arnold J. Heidenheimer, Carolyn Teich Adams, Hugh Hecl, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*. St. Martin's Press, janvier 1983.

²⁰ CREFDL, *Rapport final du contrôle citoyen sur l'utilisation des fonds alloués aux élections en RDC : crédibilité budgétaire et transparence des marchés publics*, décembre 2023, disponible sur <https://crefdl-asbl.org/index.php/documents-crefdl/rapport-d-etudes/send/14-rapport-d-etudes/7-rapport-final-du-controle-citoyen-sur-l-utilisation-des-fonds-alloues-aux-elections-en-rdc>.

En tant qu'institution autonome²¹, la Ceni est habilitée à gérer ses propres marchés publics, conformément à la loi, grâce à un financement combinant ressources étatiques et contributions extérieures (partenaires bilatéraux, multilatéraux, dons, etc.)²².

Si le recours aux dispositifs électroniques de vote a suscité moins de controverses en 2023 qu'en 2018, c'est en grande partie grâce à leur acceptation tacite et progressive par les parties prenantes²³. Toutefois, un point commun subsiste entre les deux cycles : l'opacité récurrente entourant l'attribution des marchés relatifs à ces équipements. À l'image de son prédécesseur, le président actuel de la Ceni a perpétué des pratiques peu transparentes²⁴, consolidant une culture de gestion discrétionnaire des fonds publics électoraux.

L'accès public aux appels d'offres constitue pourtant une clé de voûte de la transparence. Il permet aux élus, aux citoyens et aux bailleurs de fonds de vérifier si les critères d'attribution ont été rédigés de manière neutre, ou, au contraire, orientés pour favoriser un prestataire ou en écarter un autre. Ces critères peuvent être volontairement vagues ou subjectifs, ouvrant la voie à des décisions biaisées sans obligation de justification claire. Ce manque de clarté et de rigueur dans la définition des conditions d'attribution laisse planer un doute sur l'équité et l'objectivité de ces marchés, compromettant ainsi la confiance du public et des parties prenantes dans l'intégrité des processus électoraux²⁵.

La Ceni avait pourtant une occasion de corriger les dérives passées. Mais les données disponibles révèlent une tendance inverse : entre 2022 et 2023, sur 54 marchés publics enregistrés, 45 — soit 83,3 % — ont été attribués par gré à gré, contre seulement 9 par appel d'offres (16,7 %) ²⁶. Une telle généralisation d'une procédure dérogatoire est préoccupante. Elle mine les principes de transparence, d'équité et de rigueur budgétaire. Cette situation est encore plus flagrante dans l'attribution du marché des dispositifs électroniques de vote (DEV), des accessoires et pièces de configuration, et des services connexes, à l'entreprise Miru Systems. Selon le Centre de recherche en finances publiques et développement local (CREFDL), la sélection de *Miru Systems* est intervenue avant même l'élaboration des dossiers de demande d'offres par la Cellule de gestion des projets et des marchés publics (CGMP)²⁷, en violation de l'article 38, alinéa 2, du manuel des procédures²⁸. Cet exemple illustre un contournement manifeste des règles, doublé d'un risque de favoritisme et de mauvaise utilisation des deniers publics.

²¹ Article 6 de la loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Ceni telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 13/12 du 19 avril 2013 et la loi organique n° 21/12 du 3 juillet 2021.

²² Article 43 de la loi organique n° 10/13 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Ceni telle que modifiée et complétée par la loi organique n°13/12 du 19 avril 2013 et la loi organique n° 21/12 du 3 juillet 2021.

²³ The Carter Center, *Rapport final élections générales en République démocratique du Congo*, décembre 2023, disponible sur https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/drc/drc-final-report-2023-fr.pdf.

²⁴ Florimond Muteba Tshitenge, *Opacité du financement du processus électoral en RDC, ODEP-RDC, mars 2023*, disponible sur <https://odep-rdc.com/index.php/2023/03/28/opacite-du-financement-du-processus-electoral-en-rdc-mars-2023/>.

²⁵ Appolloni et Nshombo, *op.cit.*, p.189.

²⁶ CREFDL, *op.cit.*, p.54.

²⁷ CREFDL, *op.cit.*, p.55.

²⁸ « Les plans de passation des marchés doivent être communiqués à la Direction générale de contrôle des marchés publics pour non objection et à l'Autorité de régulation des marchés publics pour leur publication sur son site internet. Cette obligation administrative est préalable à toute procédure de passation des marchés publics. Toutefois bien que soumis à l'autorisation spéciale de la direction générale de contrôle de marchés publics, les marchés de gré à gré ne sont pas à intégrer dans les plans de passation des marchés ».

Certains ont tenté de justifier ces pratiques par la pression des délais. En 2018, Corneille Nangaa, alors président de la Ceni, avait défendu l'attribution directe d'un marché de 150 millions de dollars pour un système de vote électronique controversé²⁹, en invoquant l'urgence et le caractère « *stratégique* » du projet³⁰.

Il a même justifié ce contrat comme un « *marché spécial* »³¹. Il s'appuyait sur les articles 44 et 45 de la loi sur les marchés publics. Or, le second article précise clairement que les « *marchés spéciaux* » sont strictement réservés aux domaines de la défense nationale, de la sécurité et des intérêts vitaux de l'État³². L'achat de machines à voter ne relève manifestement pas de cette catégorie.

Selon The Sentry, les retards dans la passation des marchés seraient parfois délibérés, destinés à créer artificiellement une situation d'urgence pour justifier un gré à gré. En 2018, la Ceni aurait ainsi attendu six mois pour octroyer un marché, malgré une autorisation préalable du ministère du Budget³³. Cette stratégie laisse penser que l'urgence invoquée relève moins d'une contrainte logistique que d'un choix politique assumé.

Comme l'a souligné Giorgio Blundo, la « *corruption légale* » prospère là où les textes sont interprétés de manière flexible et où les dispositifs dérogatoires deviennent la norme³⁴. En RDC, les procédures exceptionnelles tendent à supplanter les règles générales. Sous couvert d'urgence ou d'intérêt stratégique, se met en place un schéma général. Sous couvert d'urgence ou d'intérêt stratégique, se met en place un schéma récurrent de détournement réglementaire, facilitant les abus à grande échelle. Ce constat conduit naturellement à interroger la rhétorique de la "rationalisation" du processus électoral à travers la technologie.

La rationalisation et la modernisation électorale : double promesse démentie par les faits

Les partisans de l'introduction des NTIC dans les processus électoraux mettent en avant leur potentiel de modernisation et d'optimisation des opérations. Nathalie Dompnier, dans une étude sur l'adoption ou le rejet des ordinateurs de vote dans certaines communes de France³⁵, note que les élus locaux et agents administratifs favorables à ces dispositifs insistent sur plusieurs bénéfices : réduction des erreurs de comptage manuel, disparition des votes nuls, amélioration de la qualité des scrutins et des services offerts aux électeurs. Selon eux, ces outils garantissent sécurité, rapidité et simplicité, tout en éliminant les erreurs humaines lors du dépouillement.

²⁹ Marie-France Cros, « RDC: les machines à voter adoptées illégalement », *La Libre Afrique*, mai 2018, disponible sur <https://afrique.lalibre.be/18676/rdc-les-machines-a-voter-adoptees-illegalement/>

³⁰ Ebuteli, *Technologies électorales en RDC : comment bâtir la confiance des parties prenantes*, décembre 2024, note d'analyse, p. 4, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/2663fcda-9335-4219-adaf-efeed4494791>

³¹ *Ibid.*

³² Selon l'article 44 de la Loi n° 10/10 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics « *les marchés spéciaux sont ceux qui ne répondent pas, pour tout ou partie, aux dispositions relatives aux marchés de gré à gré. Ils comprennent les marchés relatifs à la défense nationale, à la sécurité et aux intérêts stratégiques de l'État* ». L'article 45 de la même loi prévoit qu'à lui, que « *ces marchés ne concernent que l'acquisition des équipements ou fournitures et les prestations de toute nature strictement liées à la défense nationale, à la sécurité et aux intérêts stratégiques de l'État. Ils font l'objet d'un décret du Premier ministre délibéré en conseil des ministres* ».

³³ The Sentry, *Dans le flou de la RDCongo : le chef de la Ceni fait des affaires autour du vote de 2018*, janvier 2021, p.4.

³⁴ Giorgio Blundo, « An ordered corruption?: The social world of public procurement », In *Everyday Corruption and the State: Citizens and Public Officials in Africa* (Blundo, Giorgio.Olivier de Sardan, Jean-Pierre.). Zed Books. <https://doi.org/10.5040/9781350219984.ch-007>, p. 233.

³⁵ Nathalie Dompnier, « Adopter ou abandonner les ordinateurs de vote ? Une focale locale sur les procédures démocratiques », In *Le vote électronique*. LGDJ, 2015, Lextenso éditions, disponible sur <https://shs.hal.science/halshs-01182629v1>

Malgré l'introduction de nouvelles technologies, les dépenses associées aux opérations électorales restent globalement élevées et peu transparentes.

Dompnier soulève aussi que les machines à voter soulage les équipes locales d'un certain nombre de tâches fastidieuses, comme le comptage des enveloppes ou l'organisation logistique des bureaux de vote : les opérations d'installation et de démontage des bureaux de vote sont ainsi réduites au strict minimum, ce qui permettrait des économies en temps et en coût.

Dans un rapport produit en 2018, le Sénat français abonde dans ce sens, estimant que les machines à voter peuvent rationaliser les opérations électorales tout en réduisant les dépenses³⁶.

En RDC, la Ceni s'est inscrite dans cette logique en présentant la machine à voter comme un outil de maîtrise des coûts, de lutte contre la fraude et d'accélération de la publication des résultats³⁷. Mais les cycles électoraux récents ont révélé l'écart entre le discours et la pratique, mettant en lumière de nombreuses failles logistiques, techniques et financières. Dès l'opération du dernier enrôlement, la fiabilité du dispositif technologique a été mise à mal. Le recours aux imprimantes thermiques dans les kits d'inscription a engendré un problème inattendu mais massif : l'effacement partiel ou total des mentions figurant sur les cartes d'électeurs, les rendant inutilisables dans plusieurs cas. Cette défaillance remet en cause la capacité d'identification des électeurs³⁸, pourtant au cœur de la légalité du vote.

De plus, les élections censées se tenir en une seule journée se sont prolongées sur plusieurs jours dans de nombreuses zones, en raison des retards dans l'installation des bureaux de vote, des pannes de machines, ou d'actes de vandalisme. Certains dispositifs ont même été retrouvés entre les mains de particuliers³⁹, candidats ou électeurs, alimentant les soupçons sur la sécurité et l'intégrité du matériel électoral⁴⁰. Si la responsabilité directe des DEV dans ces dysfonctionnements reste difficile à établir, ces événements fragilisent le récit d'une modernisation bénéfique.

Sur le plan financier, les promesses de rationalisation des coûts n'ont pas été tenues.

Malgré l'introduction de nouvelles technologies censées rationaliser les coûts, les dépenses associées aux opérations électorales restent globalement élevées et peu transparentes. Certaines lignes budgétaires — comme la cartographie électorale — affichent des hausses inexpliquées, tandis que d'autres, telles que l'acquisition des DEV, ne reflètent qu'en partie les économies apparentes, du fait de la réutilisation massive d'équipements anciens.

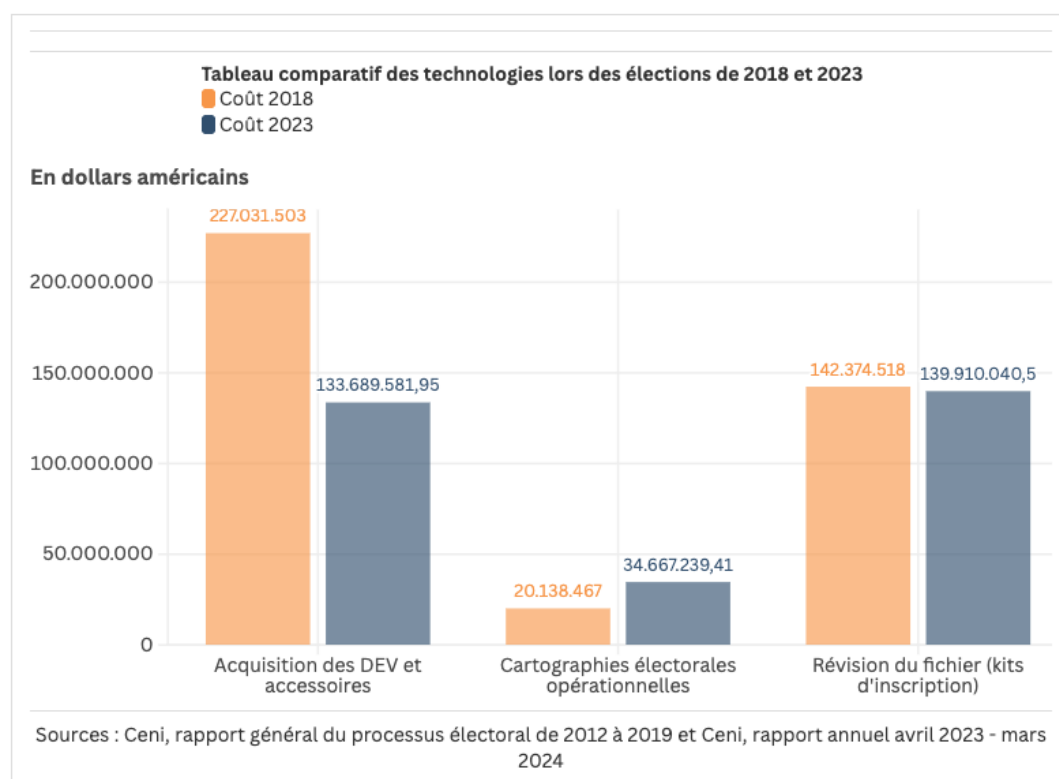
³⁶ Jacky Deromedi et Yves Détraigne, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le vote électronique*, Sénat, octobre 2018, disponible sur <https://www.senat.fr/rap/r18-073/r18-0731.pdf>

³⁷ Lono, Paul Musungu, *Approche juridique de la détermination du régime de vote électronique en droit électoral Congolais*. KAS African Law Study Library - Librairie Africaine d'Etudes Juridiques, 10, 303–337 disponible sur <https://www.africabib.org/rec.php?RID=A00010385>

³⁸ The Carter Center, *op.cit.*, p. 31.

³⁹ Le 5 janvier 2024, la Ceni a frappé fort en annulant les résultats dans deux circonscriptions et en disqualifiant 82 candidats aux élections nationales et locales pour des soupçons de fraude. Les individus concernés sont principalement accusés d'avoir obtenu des machines à voter qu'ils auraient installées dans leurs domiciles privés ou distribuées à des proches, probablement dans le but de générer de faux résultats. Voir International Crisis Group, « Que se passe-t-il en République démocratique du Congo ? », janvier 2024, disponible sur <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/great-lakes/democratic-republic-congo/rd-congo-de-nombreux-defis-apres-un-scrutin-mouvement>

⁴⁰ MOE CENCO-ECC RDC, *Rapport final d'observation électorale en RDC*, juin 2024, p. 5, disponible sur <https://cejprdc.org/wp-content/uploads/2024/06/RAPPORT-FINAL-DOBSERVATION-ELECTORALE-EN-RDC-20192023-1.pdf>



Observations

Malgré une cartographie stabilisée dès 2018, les dépenses ont presque doublé, sans explication claire dans les rapports de la Ceni ou du ministère des Finances⁴¹. Avec un atlas électoral déjà en place à l'arrivée du bureau actuel, la mise à jour des données aurait dû coûter bien moins que les montants engagés en 2022.

Légère baisse, possiblement liée à l'absence d'enrôlement dans les territoires de Rutshuru et Masisi. L'absence de procès-verbal d'inventaire des kits électoraux, y compris dans le rapport d'activités de la Ceni de 2022-2023, empêche toute analyse complète.

Apparente baisse des coûts, mais 80 000 machines issues du cycle précédent ont été réutilisées. Seules quelque 26 000 nouvelles ont été acquises pour le cycle 2019-2023.

La persistance de l'opacité autour de l'élaboration et de l'exécution budgétaire nourrit le soupçon d'une captation des ressources par les élites. L'absence d'audit accessible ou de données désagrégées complique tout contrôle citoyen ou parlementaire. La sincérité même des chiffres annoncés est sujette à caution, avec le risque que des dépenses soient masquées, surfacturées ou détournées. Ce climat d'opacité financière, couplé à l'accumulation de failles techniques et logistiques, érode encore davantage la confiance du public dans le processus électoral. Il reflète plus largement les logiques de captation à l'œuvre, où l'État agit non plus comme régulateur impartial, mais comme instrument de rente au service d'intérêts particuliers. C'est dans cette perspective qu'il convient d'interroger la nature Néo-patrimoniale de l'État congolais et son influence sur la gouvernance des marchés publics électoraux.

⁴¹ Ceni, *Rapport général du processus électoral 2012-2019*, pp. 38-39, disponible <https://files.ebuteli.org/assets/4237e6b5-f8d1-473c-aa8c-a7fc7e40d770?>

L'État néopatrimonial et le clientélisme électoral

Les jeunes démocraties sont souvent perçues comme ayant évolué vers des régimes électoraux de façade⁴², dominés par la prééminence des partis politiques et la personnalisation du pouvoir, suscitant désillusion et démobilisation citoyenne. Cette dynamique engendre une apathie politique croissante, un cynisme profond et une insatisfaction latente à l'égard du système et de ses acteurs.⁴³ Bien que cette tendance soit mondiale, elle prend en Afrique — et particulièrement en RDC — des formes spécifiques, liées à un détournement fonctionnel de la démocratie, notamment par l'affaiblissement systématique de la séparation des pouvoirs. Cette dernière est en effet souvent dénuée de son sens, affaiblie par l'hypertrophie des prérogatives présidentielles et le phénomène de la majorité qui se regroupe autour de ce qu'on appelle l'Union sacrée nationale⁴⁴.

En RDC, le président de la République s'impose comme l'axe structurant de l'édifice institutionnel. Chef de l'État et leader du parti ou de la coalition majoritaire⁴⁵, il exerce une double influence sur l'exécutif et le législatif. Cette concentration de pouvoir annule de *facto* l'autonomie des contre-pouvoirs, réduisant le rôle du Parlement à celui d'une chambre d'enregistrement. Ainsi, malgré l'apparence de pluralisme électoral observée en 2006, 2011, 2018 et 2023, le régime congolais demeure traversé par des logiques autoritaires et clientélistes, souvent au détriment des institutions de l'État de droit⁴⁶.

Ce système repose sur des réseaux de patronage qui conditionnent l'accès aux ressources publiques bien plus que l'idéologie ou le programme des partis. L'engagement politique est souvent motivé par l'accès aux privilèges liés au pouvoir, et non par une adhésion à des principes de gouvernance. Le clientélisme devient alors un mode de régulation du pouvoir, profondément ancré dans la corruption⁴⁷. Ces pratiques freinent l'émergence d'institutions solides et indépendantes, empêchant toute régulation efficace des abus ou des conflits d'intérêts⁴⁸.

La clientélisation de la Ceni et sa collusion avec l'exécutif illustrent parfaitement cette dérive. En mars 2019, le Département du Trésor américain avait sanctionné plusieurs responsables de la Ceni, les accusant d'avoir « *gonflé de 100 millions de dollars le coût du contrat relatif aux machines à voter, dans le but de détourner les fonds à des fins personnelles, de pots-de-vin et de financement de la campagne du candidat de Kabila.* » Le communiqué ajoutait que le président de la Ceni de l'époque, Corneille Nangaa, aurait attribué ce contrat en doublant la subvention, avec l'accord que les fonds supplémentaires seraient rétrocédés à une société contrôlée par les dirigeants de la Ceni⁴⁹. La comparaison avec le cycle électoral de 2023 permet toutefois de relativiser certaines de ces affirmations.

⁴² Russell J. Dalton (ed.), Martin P. Wattenberg, *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, 2022, OUP Oxford.

⁴³ Norbert Kersting et Lasse Cronqvist (eds.), *Democratization and Political Culture in Comparative Perspective: Festschrift for Dirk Berg-Schlosser*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, mars 2025

⁴⁴ Babacar Guèye, « La démocratie en Afrique: succès et résistances », *Pouvoirs*, 129 (2), 5–26, disponible sur <https://droit.cairn.info/revue-pouvoirs-2009-2-page-5?lang=fr>

⁴⁵ *Idem*, p. 8.

⁴⁶ Stephanie A. Matti, *The Democratic Republic of the Congo? Corruption, Patronage, and Competitive Authoritarianism in the DRC*, Africa Today, juin 2006, 56, 42–61 disponible sur <https://www.researchgate.net/publication/236718362>

[The Democratic Republic of the Congo Corruption Patronage and Competitive Authoritarianism in the DRC](https://www.researchgate.net/publication/236718362)

⁴⁷ Matti, *op.cit.*, p. 50.

⁴⁸ Georges Nzongola-Ntalaja, *The Congo from Leopold to Kabila: A People's History*, mai 2022, Zed Books,

⁴⁹ *Le Trésor sanctionne de hauts fonctionnaires congolais responsables d'atteintes à la régularité des élections en RDC – Traductions*. (n.d.). Retrieved octobre 2024, disponible sur <https://2017-2021-translations.state.gov/2019/03/21/le-tresor-sanctionne-de-hauts-fonctionnaires-congolais-responsables-datteintes-a-la-regularite-des-elections-en-rdc/>

Introduites sans planification rigoureuse, sans études préalables, les nouvelles technologies peuvent compromettre la crédibilité du processus électoral et accroître considérablement les coûts.

L'équipe actuelle de la Ceni aurait déboursé environ 109 millions de dollars pour l'achat de 26 250 machines, accessoires et services inclus, alors que l'équipe de 2018 avait déclaré avoir acquis 120 000 machines pour près de 150 millions.

Ces chiffres, bien qu'issus de contextes différents et difficilement comparables en l'état, révèlent surtout la persistance de pratiques opaques dans l'attribution des marchés, indépendamment des dirigeants en place. L'objectif n'est donc pas ici de mettre en cause une équipe en particulier, mais bien d'interroger les mécanismes systémiques qui, de cycle en cycle, permettent à des logiques de captation de perdurer au sein de la gouvernance électorale congolaise.

Dans le champ des marchés publics liés aux technologies électorales, la spécificité du système néopatrimonial congolais conduit fréquemment à privilégier des procédés informels au détriment des procédures légales et conventionnelles.

Exemple emblématique : le contrat de 46 millions d'euros attribué à Gemalto en 2016 pour la fourniture de 20 220 kits biométriques, officiellement passé par le Bureau central de coordination (BCECO), une structure relevant du ministère des Finances⁵⁰. À l'époque, la Ceni ne disposait pas encore d'une cellule interne de passation de marchés. Mais des témoignages indiquent que l'attribution aurait été influencée par un proche de l'ex-président Joseph Kabila, au détriment des recommandations techniques internes⁵¹.

Dans des cas plus extrêmes, des marchés ont été attribués de gré à gré à des entreprises sans lien évident avec les opérations électorales, comme Bravo Tozali Compagnie SARL en 2018, spécialisée dans le forage minier, dont le cofondateur était un proche du président de la Ceni⁵². Ce cas illustre une dérive manifeste : l'effacement des critères de compétence au profit de connexions personnelles. Ces pratiques mettent en évidence une gouvernance électorale détournée de ses objectifs initiaux, où l'enjeu n'est plus seulement d'acquiescer des outils technologiques, mais de s'interroger sur la manière dont ces outils sont introduits, encadrés et perçus. Dans ce contexte, la question de la crédibilité du processus électoral et des réformes possibles devient centrale.

Crédibilité des processus et perspectives

Bien que les technologies jouent un rôle croissant dans l'intégrité des processus électoraux et dans la consolidation de la confiance entre les parties prenantes, leur déploiement n'est pas toujours gage de transparence ni de résolution des défaillances qu'elles sont censées corriger. Lorsqu'elles sont introduites sans planification rigoureuse, sans études préalables, sans phase pilote ni dispositifs de formation et d'éducation civique, elles risquent de compromettre la crédibilité du processus électoral et d'en alourdir considérablement les coûts.

La consultation des parties prenantes constitue, dans ce cadre, une étape décisive. Elle permet non seulement de construire une adhésion large autour des innovations techniques, mais aussi de prévenir les résistances qui naissent du flou ou du soupçon. L'expérience de la Namibie, premier pays d'Afrique australe à adopter le vote électronique en 2014, en offre une illustration pertinente : l'introduction de cette technologie a été précédée d'une décennie de consultations et d'une évaluation approfondie du contexte, créant ainsi les conditions d'une automatisation maîtrisée et acceptée⁵³.

⁵⁰ The Sentry, *Élections en RDC : reports et signaux d'alarme*, janvier 2021, disponible sur https://thesentry.org/wp-content/uploads/2021/01/Dans-le-flou-en-RDC_TheSentry_janvier2021.pdf

⁵¹ Sonia Rolley, « Congo Hold-up : comment se servir dans le budget des élections ? », novembre 2021, RFI, disponible sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20211123-congo-hold-up-comment-se-servir-dans-le-budget-des-%C3%A9lections>

⁵² The Sentry, *op.cit.*, p.29

⁵³ International institute for democracy and Electoral assistance et Réseau des compétences électorales francophones, *L'utilisation des nouvelles technologies dans les processus électoraux*, novembre 2018, disponible sur <https://recef.org/wp-content/uploads/Rapport-CV-Final-FR.pdf>

La Ceni congolaise pourrait également tirer des enseignements du cas du Ghana.

Dans un contexte africain souvent marqué par des élections contestées, la Commission électorale ghanéenne est parvenue à organiser quatre scrutins successifs avec un taux d'erreur marginal, en s'appuyant sur la transparence, la recherche du consensus et une autonomie institutionnelle affirmée⁵⁴.

Selon l'équipe actuelle de la Ceni, des réformes ont été engagées pour renforcer la gouvernance budgétaire, marquant une rupture avec l'époque où la passation des marchés était externalisée au BCECO. L'institution affirme avoir mis en place une cellule dédiée au contrôle de gestion, à la passation des marchés publics et à l'audit interne⁵⁵. Toutefois, le fonctionnement de ces structures reste peu lisible, et la portée de leurs actions difficile à évaluer. Ce manque de clarté est illustré par un indicateur révélateur : sur les 467 documents relatifs aux marchés publics censés être accessibles, seuls 13 ont effectivement été publiés, laissant l'essentiel des dossiers dans l'ombre⁵⁶.

Face à cette opacité persistante, l'instauration d'un système électronique de gestion des marchés publics apparaît essentielle. Le Système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP), actuellement en cours de déploiement, pourrait constituer un levier efficace pour assurer une traçabilité des opérations, limiter les risques de favoritisme, et garantir une transparence à chaque étape du processus. Un tel dispositif offrirait aussi une base de données centralisée, accessible à l'ensemble des parties prenantes, et renforcerait la concurrence dans l'attribution des marchés. Ce saut technologique ne doit pas seulement être perçu comme un outil de modernisation, mais comme un impératif démocratique. Depuis 2006, plus de 4,5 milliards de dollars ont été mobilisés pour financer les processus électoraux en RDC, sans qu'une évaluation économique indépendante et systématique n'en ait mesuré les effets. Cette absence de redevabilité alimente les interrogations sur la manière dont ces ressources ont été utilisées et sur leur impact réel sur la consolidation démocratique. Dans un contexte de défiance croissante, il devient crucial de renforcer les mécanismes d'évaluation, tant du point de vue budgétaire que de l'efficacité institutionnelle.

Parmi les réformes envisageables, l'instauration d'un budget-programme pour la Ceni représenterait une avancée notable. En liant chaque dépense à des objectifs opérationnels mesurables, un tel dispositif permettrait un suivi plus rigoureux de l'utilisation des fonds publics, tout en réduisant les risques de dépassements ou d'affectations opaques. Il offrirait également une base plus solide pour apprécier les résultats des projets électoraux financés, en s'appuyant sur des indicateurs clairs et vérifiables. Dans un environnement où la transparence reste l'un des principaux défis, ce type de réforme budgétaire pourrait contribuer à restaurer la confiance du public, à encourager un pilotage plus stratégique des dépenses électorales, et à aligner les pratiques de la Ceni sur les standards de bonne gouvernance reconnus à l'échelle régionale et internationale.

En conclusion, les marchés publics liés aux technologies électorales, bien qu'essentiels à la modernisation des processus démocratiques, s'apparentent trop souvent à des opportunités d'affaires plutôt qu'à des réponses transparentes aux défis électoraux.

⁵⁴ Emmanuel Debrah, « Measuring Governance Institutions' Success in Ghana: The Case of the Electoral Commission », 1993–2008. *African Studies*, mars 2011, 70(1), 25–45 disponible sur <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00020184.2011.557573>

⁵⁵ Ceni, *Analyse du rapport du CREFDL sur la « crédibilité budgétaire et transparence des marchés publics de la Ceni »*, février 2024 disponible sur <https://www.ceni.cd/sites/default/files/2024-02/ANALYSE%20DU%20RAPPORT%20DU%20CREFDL%20SUR%20LA%20C2%AB%20CR%C3%89DIBILIT%C3%89%20BUDG%C3%89TAIRE%20ET%20TRANSPARENCE%20DES%20MARCH%C3%89S%20PUBLICS%20DE%20LA%20CENI%20.pdf>

⁵⁶ CREFDL, *op.cit.*, p.8.

En l'absence de planification rigoureuse, des consultations inclusives et d'une gestion indépendante, ces technologies risquent de reconduire — voire de renforcer — les logiques néo-patrimoniales qui minent la crédibilité des institutions électorales.

L'exemple ghanéen rappelle cependant qu'avec de la transparence, un consensus élargi et une autonomie réelle des organes de gestion, les innovations technologiques peuvent véritablement soutenir la démocratie. L'enjeu pour la RDC est de faire en sorte que ces investissements bénéficient aux citoyens, et non aux réseaux de pouvoir.

SÉRIE
Technologies et élections en RDC
Contexte

Depuis décembre 2023, Ebuteli mène des recherches sur l'usage des technologies dans les processus électoraux en République démocratique du Congo (RDC). Organisées dans le cadre du projet intitulé « *S'approprier les technologies pour imposer la transparence aux organes chargés des élections en RDC* », ces recherches visent à comprendre les lacunes et défis au niveau des connaissances sur l'usage des technologies dans les processus électoraux en RDC. Après un atelier de conceptualisation axé sur l'état des lieux de l'usage des technologies dans les élections en RDC de 2005 à ce jour, un rapport a été rédigé et publié. Intitulé « *De la biométrie à la machine à voter : analyse de deux décennies d'innovations technologiques dans les élections en RDC* », cette étude présente les technologies utilisées depuis 2005 dans les principales opérations électorales en RDC, les raisons de leur adoption, leurs limites, les leçons tirées de leur utilisation et des recommandations.

Les différents aspects mentionnés dans ce rapport ont fait l'objet d'un approfondissement pour une meilleure compréhension des enjeux et défis liés à l'usage des technologies dans les élections en RDC. Publiée en décembre, la première note⁵⁷ examine la méfiance accrue sur l'introduction des technologies électorales, particulièrement la MAV, et propose des pistes concrètes pour renforcer l'adhésion des parties prenantes aux technologies électorales.

La deuxième⁵⁸ note d'analyse, publiée le 15 janvier, insiste sur la nécessaire mise en place d'audits pré et post-électoraux indépendants des matériels et des logiciels mis en œuvre ainsi que sur un alignement des processus électroniques sur les standards internationaux existants, afin de gagner la confiance des parties prenantes.

Publiée le 21 janvier, la troisième⁵⁹ note d'analyse explore le rôle fondamental du fichier électoral dans les processus électoraux en Afrique.

La quatrième note⁶⁰ d'analyse s'adresse aux parties prenantes du processus électoral engagées dans la promotion et la protection des droits des électeurs face à l'usage croissant des technologies électorales en RDC. Elle identifie les droits exercés et ceux ignorés dans ce contexte, tout en proposant des mécanismes pour leur garantie et leur promotion.

⁵⁷ Ebuteli, *Technologies électorales en RDC : comment bâtir la confiance des parties prenantes*, 5 décembre 2024, Note d'analyse 1, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/2663fcd4-9335-4219-adaf-efeed4494791>.

⁵⁸ Gérard Gerold et Mathieu Mérino avec Damien Kapay, *Vote électronique en RDC : comment éviter l'échec des prochaines élections ?*, Ebuteli, 15 janvier 2025, Note d'analyse 2, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/765bb131-32c3-4c2d-ae1d-3873a44bc6d6>.

⁵⁹ Georges Macaire Eyenga et Ithiel Batumike, *Quelle crédibilité pour un fichier électoral sans registre complet de la population ?*, Ebuteli, 21 janvier 2025, Note d'analyse 3, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/44518bef-bb71-4499-a028-4be7d551c27a>.

⁶⁰ Jean-Baptiste Ndundu et Joël Mobeka, *Technologies électorales en RDC : progrès ou menace pour les électeurs ?*, Ebuteli, 8 avril 2025, Note d'analyse 4, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/02fc57bf-9133-47dc-89d6-dd5a3b88f640>.

Publié le 17 avril, la cinquième⁶¹ note d'analyse soutient que le cadre juridique de l'usage des technologies dans les élections en RDC reste en chantier, que les grandes innovations (biométrie, MAV) n'ont pas toujours été intégrées de manière cohérente dans la loi, et que le juge n'a pas exercé un contrôle suffisant. Cette attitude ouvre la voie à une instrumentalisation des technologies au détriment de la transparence électorale. Ebuteli s'engage ainsi à fournir des analyses rigoureuses et des recommandations pratiques pour améliorer la gouvernance électorale en RDC.

Cette note d'analyse explore notamment les liens clientélistes entre la Ceni et le régime, révélant une instrumentalisation des marchés électoraux au service d'intérêts politiques et économiques.

Ebuteli s'engage ainsi à fournir des analyses rigoureuses et des recommandations pratiques pour améliorer la gouvernance électorale en RDC.

À propos

Ebuteli est l'institut congolais de recherche sur la politique, la gouvernance et la violence, basé à Kinshasa et à Goma.

Site web : <https://ebuteli.org>

X (ex-Twitter) : [@ebuteli](https://twitter.com/ebuteli)

⁶¹ Ronsard Malonda et Ithiel Batumike, *Technologies électorales en RDC : un encadrement juridique fragile, un juge en retrait*, Ebuteli, avril 2025, Note d'analyse 5, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/620ca6e5-c099-44c4-8171-d06b4533df10>