

# FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : ENTRE LA CONSOLIDATION ET LA PERVERSION DE LA DEMOCRATIE.

Par KAPINGA K. NKASHAMA Symphorien\*

## Résumé

*Si les partis politiques passent aujourd'hui pour des rouages indispensables au bon fonctionnement de la démocratie, la question de leur financement met sur la sellette le risque que ces structures politiques présentent dans la perversion éventuelle du processus de démocratisation dans certains pays. L'étude examine la question du financement des partis politiques dans le contexte de la République Démocratique du Congo. Elle dresse l'état des lieux du cadre juridique et institutionnel du financement public et privé des partis politiques et en évalue la mise en œuvre dans ce pays où la menace de l'argent sur le processus de démocratisation en construction s'avère de plus en plus redoutable.*

## Introduction

La question de financement rassurant et transparent des activités des partis politiques en République Démocratique du Congo (RDC) constitue aujourd'hui un enjeu important;<sup>1</sup> elle conditionne soit la consolidation du processus de démocratisation récemment entamée<sup>2</sup> soit la « ploutocratie »<sup>3</sup> c'est-à-dire « le règne ou la domination de l'argent »<sup>4</sup> qui en est la perversion.

Telle est l'équation préoccupante de la « démocratie congolaise » surtout en ce moment où, comme l'a si bien relevé Mr OSTHEIMER, le pays a « besoin de sortir du concept la

\* Diplômé d'études supérieures, Doctorant en droit de l'Université de Kinshasa (RDC), Avocat et Expert -Consultant. Téléphone : +243816092616, +243854508846, Email : symphorienkapinga@yahoo.fr.

1 Lire dans ce sens NGOMA BINDA (P.), OTEMIKONGO MANDEFU YAHISULE (J.) et MOSWA MOMBO (L.), *République démocratique du Congo. Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République*, une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for Southern Africa, Johannesburg, 2010, p.11.

2 La longue transition au Congo-zaïre a abouti à la mise en place d'un nouvel ordre juridique, politique, économique et social issu de la Constitution du 18 février 2006 adoptée par référendum en 2005, *Journal Officiel*, 47ème année, numéro spécial, 18 février 2006.

3 Sur ces concepts, voir LECLERCQ, C., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Ed.Littec, 1989, p.158. Lire aussi NTUMBA-LUABA LUMU, *Droit constitutionnel général*, Kinshasa, Editions Universitaires africaines, 2007, pp.243 et suiv.

4 NTUMBA-LUABA LUMU, *op.cit.*, p.245.

démocratie électorale et d'établir les vrais piliers d'un Etat démocratique : un système politique participatif et compétitif, une culture politique démocratique et un Etat de droit comme garant de ces piliers ».<sup>5</sup>

Et pour y parvenir, l'on doit compter aussi bien sur la société civile que sur les partis politiques, en particulier, ceux de l'opposition.<sup>6</sup> En effet, de même qu'ils ont joué un rôle décisif dans la mobilisation de l'opinion nationale en faveur de la lutte pour la restauration de la démocratie et la reconquête des libertés publiques,<sup>7</sup> les partis politiques sont d'avantage appelés aujourd'hui à redoubler des efforts afin de consolider les acquis de cette lutte et de sauvegarder la jeune démocratie congolaise,<sup>8</sup> condition sine qua non du développement des peuples et des Nations.<sup>9</sup>

C'est d'ailleurs, dans ce sens qu'il dévolu aux partis politiques notamment la mission de concourir à « l'expression du suffrage, au renforcement de la conscience nationale et à l'éducation civique »,<sup>10</sup> tandis que l'opposition politique qui jouit désormais d'un statut spécifique<sup>11</sup> est désormais considérée comme un rouage important pour la démocratie.<sup>12</sup>

La réalisation des activités de nature à consolider la démocratie suppose que chaque parti politique dispose des ressources financières nécessaires, dont l'origine et l'utilisation doivent être transparentes, pour faire face aux dépenses liées notamment au fonctionnement de leur administration courante, à la diffusion de leur programme, à l'éducation civique et politique ainsi qu'à la campagne électorale.

5 OSTHEIMER DE SOSA A.E., (Préface), in *Les partis politiques et la promotion de la liberté associative*, Publications de Konrad Adenauer Stiftung, Kinshasa, MédiasPaul p.5.

6 Lire à ces propos, DJOLI ESENG'EKELI, J., « Les partis politiques dans l'évolution politique et constitutionnelle congolaise de 1960 à 2010 », *Congo-Afrique*, XIXème Année, septembre 2010, n°447, pp.594 et suiv..

7 On peut citer ici le rôle historique joué par l'Union pour la démocratie et le progrès social, premier parti d'opposition interne, créé en 1982. Lire à ce sujet, KAKONGE MUKOKELE, A.R., *L'Afrique et les luttes pour la reconquête des libertés politiques*, Etienne Tshisekedi, *Itinéraire d'un combat de la liberté*, Editions rupture, Kinshasa, 2007. Voir aussi ILUNGA MPUNGA, D., *Étienne Tshisekedi : le sens d'un combat*, Paris L'Harmattan,, 2007.

8 Lire dans ce sens, MALUMALU MUHOLONGU, A., « Le rôle des partis politiques dans le processus électoral », *Congo-Afrique*, n°454, Avril 2011, p.287; ONYEMBE DJONGANDEKE, L., « Les partis politiques et Etat de droit démocratique en République Démocratique du Congo », *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie*, 16<sup>ème</sup> année, n°037, Vol.2, octobre-décembre 2012, p.224.

9 Sur le lien entre la démocratie et le développement, voir BOUTROS- BOUTROS GHALI « Introduction », in BOUTROS- BOUTROS GHALI et ALII, *Interaction entre la démocratie, et le développement*, Paris, Publication de l'Unesco, 2002, p. 12.

10 Article 6 alinéa 2 de la Constitution du 18 février 2006. Article 2 alinéa 2 de la loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, Journal officiel de la RDC, n° spécial du 18 mars 2004.

11 Loi n°07/008 du 04 décembre 2007 portant statut de l'opposition politique, Journal officiel de la RDC, n° spécial du 18 mars 2004.

12 Voir l'exposé des motifs la loi n°07/008 du 04 décembre 2007 portant statut de l'opposition politique.

Il est certes vrai que le paysage politique congolais est marqué par le foisonnement des partis politiques<sup>13</sup> mais dont la plus part ont été créés autour d'une ou de deux personnalités à l'occasion des conciliabules politiques pendant la transition en vue des jouir de certains avantages<sup>14</sup> ou la veille des consultations électorales pour des raisons purement électoralistes.

Cependant, force est de constater que si les partis politiques au pouvoir peuvent mobiliser des ressources financières pour leurs activités, il n'en est pas de même des partis politiques de l'opposition dont la situation financière nous paraît très précaire.<sup>15</sup>

D'où, les interrogations suivantes:

- Quel est l'état des lieux de financement propre des partis politiques en RDC?
- Qu'en est-il du financement public des activités des partis politiques?
- Y-a-il des garanties de transparence et d'équilibre dans le financement des activités des partis politiques, en particulier, lors des campagnes électorales?

Pour répondre à toutes ces préoccupations, nous allons essayer d'analyser dans cette étude le cadre juridique et institutionnel de financement des partis politiques en RDC afin d'en relever les faiblesses et les forces, face à la menace que l'argent fait peser sur la démocratie en général, et particulièrement sur la démocratie congolaise.

Ainsi, allons-nous abordé, dans les lignes qui suivent, successivement les questions relatives au difficile financement privé des partis politiques (I), à l'hypothétique financement public des partis politiques (II), ainsi qu'au contrôle inefficace de financement des activités des partis politiques (III).

13 A ce jour, d'après les données recueillies au Ministère de l'intérieur, le nombre des partis politiques en RDC s'élève à plus 400. Mais seule une centaine des partis sont représentés à l'Assemblée nationale dont le Parti du Peuple pour la reconstruction et le développement (PPRD) : 61 députés, l'Union pour la Démocratie et le Progrès social (UDPS) : 41 députés, le Mouvement de Libération du Congo (MLC) 22 députés, Union pour la Nation Congolaise (UNC) 18 députés, Le Parti Lumumbiste Unifié (PALU) : 18 députés, et l'Alliance pour le Développement et la République (ADR) : 4 députés, les autres partis ont chacun un ou deux députés tandis que une cinquantaine des députés sont indépendants. Voir pour les détails, *Jeune Afrique*, n°2676 du 22 au 28 avril 2012, p.27.

14 Lors de ces conciliabules comme la Conférence Nationale souveraine (1992) ou du dialogue inter-congolais (2002), et des concertations nationales en partis politiques en perspective (2013), les leaders des partis politiques profitent plus de per diem distribués lors de ces forums et des avantages liés à leur participation aux gouvernements de transition pour fonctionner tant bien que mal.

15 Les élections du 28 novembre 2011 ont mis en exergue cet écart criant de la situation financière des partis politiques et des candidats. Lire à ces propos, MISSION D'OBSERVATION DE L'UNION EUROPEENNE, *Rapport final*, élections présidentielles et législatives, 28 novembre 2011, p.10.

### I. Le difficile financement propre des partis politiques

Par financement propre des partis politiques, il faudra entendre les divers procédés auxquels ils peuvent recourir en vue de réunir des fonds propres nécessaires pour leur fonctionnement et la réalisation de leurs activités politiques.

Nous essaierons d'examiner le fondement du financement propre des partis politiques (1), les ressources privées autorisées aux partis politiques (2), avant de faire l'état des lieux des difficultés de leurs mobilisations dans le contexte congolais (3).

#### 1. Le fondement du financement propre aux partis politiques

Chaque parti politique étant créé par ses membres avec des objectifs bien précis, ceux-ci doivent lui doter des moyens financiers conséquents pour leur réalisation; c'est qui peut garantir l'indépendance du parti et des animateurs de ses structures.

L'on sait que chaque parti politique, lorsqu'il est créé conformément à la loi, est doté d'une personnalité juridique<sup>16</sup> et constitue une individualité propre distincte de ses membres. A ce titre, il peut aussi disposer des ressources financières propres, constituées des ressources privées autorisées par le législateur.

En tant que personne morale, le parti politique peut aussi un patrimoine propre nécessaire à son fonctionnement et à la réalisation de ses activités comme la formation de ses cadres, la sensibilisation de la population, la préparation de ses candidats, des témoins électoraux, la campagne électorale.

Ainsi, pour participer activement à la consolidation de la démocratie, chaque parti politique doit compter d'abord sur ses ressources et non dépendre financièrement des autres forces politiques en présence au point de perdre toute identité et toute autonomie.

#### 2. Les ressources privées autorisées aux partis politiques

Il sied de relever que contrairement aux dispositions de Décret-loi n°194 relatif aux partis et aux regroupements politiques du 29 janvier 1999,<sup>17</sup> il est désormais permis à tout parti poli-

16 Article 4 la loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, Journal officiel de la RDC, n° spécial du 18 mars 2004.

17 Aux termes de l'article 32 alinéa 2 du Décret-loi n°194 du 29 janvier 1999, « il est interdit au parti ou au regroupement politique de recevoir directement ou indirectement un soutien financier ou matériel d'une origine étrangère à quelque titre et sous quelle que formes que ce soit ». Pour les détails sur l'évolution du cadre juridique des partis politiques, lire avec intérêt, BOSHAB, E., *République Démocratique du Congo. Entre les Colombes et les faucons. Où vont les partis politiques?*, Kinshasa, Presses de l'Université du Congo, 2001; KUMBU-KI-NGIMBI, « Du cadre légal de l'exercice des activités politiques en RDC : Analyse des textes en la matière de 1990 à nos jours, in *Mabiala Mantunga-Ngoma (sous la direction), Partis politiques, démocratie et paix en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Publications de l'IDLP, 2001, pp.109-121. Voir aussi ESAMBO KANGASHE J.L., « Cadre juridique sur l'exercice des activités des partis et regroupements politiques en République Démocratique du Congo, in *Les partis politiques et la pro-*

tique de chercher des ressources financières propres tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays<sup>18</sup> dans le but affiché d'offrir à tous les partis politiques, les chances égales en matière de financement et de corriger tant soit peu les inégalités constatées à cet égard.<sup>19</sup>

C'est ainsi que pour financer leurs activités, les ressources financières de partis politiques doivent provenir des cotisations,<sup>20</sup> dons<sup>21</sup> et legs<sup>22</sup> de ses adhérents et sympathisants, des opérations mobilières<sup>23</sup> et immobilières et des recettes réalisées à l'occasion des manifestations ou publications.<sup>24</sup>

Il s'avère que les ressources privées mobilisables pour les partis politiques en RDC demeurent les cotisations et les libéralités, la plupart d'entre eux ne disposant des immeubles à donner en location ou des publications à vendre. En plus, aucun parti n'est pas coté en bourse sur les marchés financiers, très peu des partis organisent des manifestations payantes.

### 3. Difficultés de mobilisation des ressources privées

La plus part de partis politiques ont du mal à mobiliser des moyens financiers propres à travers des cotisations statutaires de leurs membres ou sympathisants, dont le nombre est souvent moins important. Mais, même les "grands" partis politiques ne parviennent pas à mobiliser les ressources financières propres en raison de la « pauvreté généralisée des membres qui rend aléatoires les ressources pouvant provenir des cotisations et qui fait reposer le fonctionnement du parti, à la charge du père fondateur ».<sup>25</sup>

*motion de la liberté associative*, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009, pp.13 et suiv.

18 Voir l'exposé des motifs de la loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.

19 *IBIDEM*.

20 Il s'agit une somme d'argent, fixée au préalable par les statuts d'un parti politique ou l'organe statutairement compétent et imposée à chaque membre effectif soit mensuellement soit trimestriellement.

21 Les dons correspondent aux sommes d'argent versés par un membre effectif ou sympathisant de son vivant à titre généreux dans le compte d'un parti politique..

22 Il s'agit des donations faites par testament d'un membre effectif ou sympathisant du parti en faveur de ce dernier.

23 Les opérations mobilières supposent que les partis politiques disposent de biens meubles d'où ils peuvent tirés de revenus.

24 Article 22 de la loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.

25 OSTHEIMER DE SOSA A.E., (Préface), in *Les partis politiques et la promotion de la liberté associative*, *op.cit.*, p.6.

Cependant, le déséquilibre financier est très criant entre les partis politiques dont les membres sont aux ‘‘affaires’’<sup>26</sup> et ceux de l’opposition.<sup>27</sup> En effet, les partis politiques de l’opposition se contentent des maigres ressources provenant de la vente des cartes et de modiques cotisations mensuelles, par ailleurs aléatoires du fait manque des mécanismes de recouvrement contraignant.

L’Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS) par exemple vit essentiellement des cotisations de ses militants, lesquels contribuent mensuellement pour l’équivalent d’une bouteille de coca-cola au moins, soit 500 fC (0,6 \$us) et de la vente des cartes des membres qui se vend au prix de 1 \$us. Mais le plus gros de financement de l’UDPS provient de cotisations des militants de la diaspora.<sup>28</sup>

Le parti Lumumbiste unifié (PALU) paraît avoir mis en place une structure plus rigoureuse, assurant une stabilité dans le financement du parti. En effet, les finances du PALU sont gérées par une ONG du parti dénommée Communauté Africaine de solidarité (COMASOL) qui, en dehors des cotisations des membres, et rétrocessions sur les salaires de ses membres qui sont aux affaires, exploite aussi les activités d’autofinancement comme l’agriculture.<sup>29</sup>

De manière générale, les partis au pouvoir comme le PPRD (Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie) ont imposé à leurs membres occupant les fonctions publiques (Ministres, Parlementaires, Gouverneurs de provinces, autorités territoriales dirigeants des entreprises, membres des cabinets politiques ...) de cotisations obligatoires allant de 10% à 30% sur les rémunérations pour leur fonctionnement.<sup>30</sup>

Cette pratique, bien que garantissant aux partis politiques aux affaires une source sûre de financement de leurs activités, contribue aussi largement au développement des pratiques de corruption, d’abus de biens sociaux et exacerbe le népotisme et le clientélisme qui constituent des antivaleurs nuisibles aux progrès du pays.

De manière générale, les personnalités nanties des partis politiques, membres ou sympathisants, surtout qui celles qui sont « aux affaires », prennent en charge l’un ou l’autre poste des activités politiques, tandis que les fonds de la campagne électorale sont à charge de chaque candidat, qui une fois élu a du mal à se soumettre à la discipline du parti.<sup>31</sup>

26 C’est-à-dire qui participent à la gestion du pouvoir comme parlementaires, ministres, autorité territoriale ou membres des cabinets.

27 MISSION D’OBSERVATION ELECTORALE DE L’UNION EUROPEENNE, *op.cit.* p.11 et suiv.

28 Voir les résultats des enquêtes menées à ce sujet de l’étude de NGOMA BINDA (P.), OTEMI-KONGO MANDEFU YAHISULE (J.) et MOSWA MOMBO (L.), *op.cit.*, pp.134 et suiv.

29 *IBIDEM.*

30 *IBIDEM.*

31 L’un des arguments avancés par les élus de l’UDPS pour justifier leur participation aux travaux de l’assemblée nationale, contrairement au mot d’ordre d’Etienne TSHISEKEDI, est qu’ils doivent récupérer leurs fonds dépensés pendant la campagne électorale.

Il sied de préciser que les cotisations des membres, les dons et legs en faveur des partis politiques peuvent provenir tant de l'intérieur que de l'extérieur du pays. Mais ils doivent faire l'objet d'une déclaration au Ministère des affaires intérieures, indiquant la leurs provenances, nature et valeur et ne pas être d'origine délictueuse.<sup>32</sup>

Cependant, il est interdit à tout parti politique de recevoir directement ou indirectement tout soutien financier ou matériel provenant d'un Etat étranger. La question demeure de savoir si les partis politiques congolais peuvent recevoir un soutien financier des autres partis politiques étrangers ou des organismes non gouvernementaux.<sup>33</sup>

A notre avis, si ces organismes non gouvernementaux sont financés par les Etats étrangers, leur soutien financier aux partis politiques serait un soutien indirect d'un Etat étranger. Par contre, s'ils sont financés par des fonds provenant des personnes étrangères, ils peuvent bien financer les activités d'un parti politique.

## II.L'hypothétique financement public des partis politiques

En appui aux ressources financières propres, l'Etat peut accorder des subventions aux partis politiques. Nous allons, dans les lignes qui suivent, ressortir le fondement du financement public des activités politiques (1), les modalités du financement public des partis politiques (2) avant de faire l'état des lieux de mise de ce financement public des partis politiques en RDC (3).

### Fondement du financement public des partis politiques

Les partis politiques sont censés concourir à l'établissement d'une démocratie véritable, par leur participation à l'expression de suffrage, au renforcement de la conscience nationale, et à l'éducation civique de la population. C'est pourquoi, il est envisagé l'éventualité du financement public des partis politiques en appui à leurs ressources propres<sup>34</sup> surtout dans le contexte congolais où la pauvreté est généralisée.

Pour y parvenir, le législateur congolais a adopté la loi n°08/005 du 10 juin 2008 portant financement public des partis politiques, et qui détermine les conditions d'accès au financement et les modalités de mise en œuvre.

32 Article 23 de la loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.

33 De plus en plus les partis politiques en RDC ont émis le vœu de voir les organismes internationaux comme IFES et EISA leur accorder un soutien financier pour leur permettre de mener des activités de mobilisation et de leurs membres, plutôt que de se limiter aux séminaires de formations de leurs cadres. Voir pour les détails sur ces débats, NGOMA BINDA (P.), OTEMIKONGO MANDEFU YAHISULE (J.) et MOSWA MOMBO (L.), *op.cit.*, p.137.

34 Article 6 alinéa 5 de la Constitution du 18 février 2006. Voir aussi exposé des motifs de la loi n°08/005 du 10 juin 2008 portant financement public des partis politiques, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, n°13 du 1<sup>er</sup> juillet 2008, col.5.

Les objectifs visés par le législateur à travers le financement public des partis politiques sont nobles, à savoir: i) Stabiliser et consolider la démocratie pluraliste par le renforcement préalable de la capacité d'action des partis politiques; ii) Assurer une plus grande indépendance des partis politiques; iii) Garantir l'égalité des chances entre tous les partis politiques représentés aux assemblées délibérantes.<sup>35</sup>

#### Modalités de mise en œuvre du financement public des partis politiques

Il sied de préciser que le financement public des partis politiques est constitué de fonds prévus aux crédits du budget de l'Etat. Il concerne aussi bien les dépenses couvrant les activités permanentes des partis politiques<sup>36</sup> que celles consacrées à l'organisation des campagnes électorales.<sup>37</sup>

Quant au montant de la subvention destinée à contribuer à certaines dépenses de fonctionnement des partis politiques, il ne peut être inférieure à 0,5% ni supérieure à 1 % de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'Etat.<sup>38</sup> Il doit être inscrit chaque année dans la loi de finances.<sup>39</sup>

Par contre, l'Etat participe a posteriori au financement des campagnes électorales des partis politiques par le remboursement des dépenses électorales qu'ils auront effectuées.<sup>40</sup> C'est ainsi que le montant de la participation de l'Etat destiné au financement des campagnes électorales doit être inscrit dans la loi de finances de l'année qui suit l'organisation de chaque consultation électorale. Il est fixé à 2 % de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'Etat.<sup>41</sup>

Dans tous les cas, la subvention allouée aux partis politiques, à titre de financement de leurs activités ou de remboursement de dépenses des campagnes électorales, doit être répartie entre les partis représentés au moins à une des assemblées délibérantes, proportionnellement au nombre de leurs élus.<sup>42</sup>

35 Voir l'exposé des motifs de la loi n°08/005 du 10 juin 2008 portant financement public des partis politiques. Les autres objectifs visés par le législateur sont: iv) contribuer à la moralisation de l'activité politique par une plus grande transparence, v) promouvoir la vertu de l'égalité de traitement, vi) doter les partis politiques d'un minimum de moyens pour le financement de leurs activités politiques.

36 Il s'agit de la Commission interinstitutionnelle relevant du Ministère ayant les affaires l'intérieur.

37 *Ibidem.*

38 Article 9 de la loi sur le financement public des partis politiques.

39 *Ibidem.*

40 Article 7 de la loi 08/005 du 10 juin 2008, portant financement public des partis politiques.

41 Article 9 de la loi 08/005 du 10 juin 2008, portant financement public des partis politiques.

42 Précisons que les assemblées délibérantes visées ci-dessus sont: i) l'Assemblée nationale, ii) le Sénat, iii) l'Assemblée provinciale, iii) le Conseil Urbain, iii) le Conseil Municipal, iv) le Conseil de Secteur ou de Chefferie. Les listes des élus par parti politique sont fournies par les bureaux respectifs de ces assemblées.



Pour être éligible au financement public, le parti politique doit remplir les conditions suivantes : i) être régulièrement enregistré au Ministère ayant les affaires intérieures dans ses attributions; ii) avoir un siège connu et attesté par un titre de propriété ou par un contrat de bail; iii) disposer d'un compte bancaire ayant un solde créditeur d'au moins 2.500.000 FC; iv) tenir une comptabilité régulière et disposer d'un inventaire de ses biens meubles et immeubles et produire l'attestation fiscale du dernier exercice; v) tenir compte de la parité homme/femme, lors de l'établissement des listes électorales; vi) introduire une demande écrite à l'organe compétent.<sup>43</sup>

Il sied de relever que les subventions allouées aux partis politiques sont mises à leur disposition par une Commission interinstitutionnelle relevant du Ministre ayant les affaires intérieures dans ses attributions.<sup>44</sup> Celle-ci a entre autres pour missions de : i) tenir un fichier des partis politiques éligibles aux financements publics; ii) examiner les demandes de financement des partis politiques; iii) déterminer les modalités pratiques d'octroi des crédits aux partis politiques bénéficiaires; iv) fixer le mode de calcul des crédits à allouer; v) ordonner le virement des crédits aux comptes bancaires des partis politiques bénéficiaires.<sup>45</sup>

#### Difficile mise en œuvre du financement public

Rappelons que la loi sur le financement public des partis politiques sus-évoquée est censée en vigueur en 2012, année du début de la deuxième législature, à la suite des élections législative et présidentielles du 28 novembre 2008. Cependant, force est de constater que la Commission interinstitutionnelle chargée de gérer les subventions destinées aux partis politiques n'est pas encore installée; ce qui risque d'entraîner la désuétude de la loi sur le financement public.

En outre, on ne trouve dans les crédits budgétaires de l'Etat aucune trace des fonds destinés au financement public des partis politiques<sup>46</sup>; ce qui dénote de l'absence de la volonté politique de l'autorité budgétaire.

Quoi qu'il en soit, il convient de relever aussi que les conditions d'éligibilité au financement public sont si restrictives que peu des partis politiques peuvent y accéder. En effet, outre le fait que le montant exigé de 2.500.000 fc, soit environ 2.500\$us est difficile à réaliser, les exigences de la comptabilité régulière et de la parité homme/femme sur les listes électorales ne sont pas à la portée des partis politiques dans leur situation actuelle.

43 Article 3 de la loi n°08/005 du 10 juin 2008 portant financement des partis politiques, *op.cit.*

44 Article 11 de la loi 08/005 du 10 juin 2008, portant financement public des partis politiques.

45 Article 13, *Idem.*

46 Qu'il s'agisse du budget de l'année de 2012 qui a suivi l'élection du 28 novembre 2011 ou de la loi budgétaire 2012.

### III. Les garanties de transparence dans le financement et la gestion ressources des partis politiques

La transparence est l'une des valeurs fondamentales de la bonne gouvernance. Les partis politiques qui ont pour ambition de gouverner l'Etat doivent d'abord faire preuve de la gestion transparente de leurs ressources financières. Ainsi, allons-nous dans les lignes qui suivent, indiquer la nécessité des garanties de transparence dans le financement et la gestion des partis politiques (1), le déficit dans le contrôle des ressources propres des partis politiques (2) et la tendance vers un contrôle renforcé de la gestion des subventions de l'Etat (3).

#### 1. Nécessité des garanties de la transparence dans le financement et la gestion des partis politiques.

La question de la transparence des ressources financières des partis politiques est si importante que la « démocratie voudrait que les citoyens puissent savoir d'où vient l'argent dépensé pour les partis politiques, et ainsi se faire un jugement sur eux ».<sup>47</sup>

L'on sait que les ressources financières des partis politiques peuvent provenir des cotisations des membres, des dons et legs, des activités d'auto-financement ainsi que des subventions éventuelles de l'Etat, couvrant tant les dépenses de fonctionnement que des campagnes électorales.

Comme le souligne pertinemment MASCLET, « si tant est qu'il n'existe pas de République sans vertu, on peut convenir que la vertu passe aujourd'hui par la clarté dans les connaissances du financement de la vie politique et par des mesures qui, tel le financement public assureront l'égalité dans la lutte des idées ».<sup>48</sup>

#### 2. Le contrôle déficitaire des ressources propres des partis politiques

Pour garantir la transparence des ressources financières des partis politiques, et éviter leur financement illégal, le législateur congolais leur impose entre autre l'obligation de déposer au ministère de l'Intérieur la déclaration de tout don, legs ou libéralité dont ils sont bénéficiaires et mentionnant leurs provenance, nature et valeur.<sup>49</sup>

De même, il est fait obligation à tout parti politique de tenir une comptabilité et un inventaire de ses biens meubles et immeuble et déposer, chaque année, auprès du Ministre ayant les Affaires Intérieures dans ses attributions, au plus tard le 31 mars, le compte financier de l'exercice écoulé.<sup>50</sup>

47 DEBBASCH, C., PONTIER, J.M., *Introduction à la politique*, Paris, Dalloz, 1982, p.330.

48 MASCLET J.C., « Le Prix de la démocratie, Recherches sur la réglementation des dépenses et des ressources des partis politiques et sur la question de leur financement public, in *Mélanges en l'honneur de Monsieur le professeur, Paul-Marie GAUDEMET*, 1985, p.121.

49 Articles 20 et 23 de loi n°04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.

50 Article 26 de la loi n°04/002 du 15 mars 2004.

Ce compte doit faire apparaître que le parti ne bénéficie pas d'autres ressources que celles provenant des subventions éventuelles de l'Etat, des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants, des opérations mobilières et immobilières et des recettes réalisées à l'occasion des manifestations ou publications.

Il sied de relever que comme sans au manquement à ces obligations de transparence, le parti politique défaillant peut être suspendu par le Ministre des affaires intérieures dans ses attributions après une mise en demeure<sup>51</sup> et jusqu'à ce qu'il se conforme aux exigences légales.

D'après nos enquêtes au Ministère de l'intérieur, aucun parti politique n'a, depuis l'entrée en de la loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques en 2004 jusqu'à ce jour ni déposé de déclarations de dons, legs et libéralités ni présenter ses comptes annuels.

De même, aucune mise en demeure n'a été adressée jusqu'à ce jour aux parti politiques à cette fin. Est-ce parce qu'ils ne reçoivent de dons, legs ou libertés ou parce que l'autorité du Ministre de l'intérieur qui est aussi membre d'un parti politique est juge et partie?

Dans tous les cas, cette situation démontre à suffisance que les partis politiques en RDC, de la majorité au pouvoir comme de l'opposition, sont loin de donner les preuves de la transparence et de la bonne gouvernance dans la gestion de leurs propres ressources, valeurs qu'ils promettent pourtant au peuple dans leurs discours politiques concernant la gestion de la *res publica*.

Comme les garanties de transparence des finances propres des partis politiques nous paraissent déficitaires du moins quant aux ressources propres, au risque de transformer ces derniers soit en outils de blanchissement de l'argent "sale"<sup>52</sup> soit en boutiques d'enrichissement personnel des "pères fondateurs" ou de foyers de la corruption dans le contexte de la « politique du ventre affamé » pratiquée en RDC.<sup>53</sup>

Il faut tout de même reconnaître que confier le contrôle des ressources privées des parties au Ministre de l'intérieur n'offre aucune garantie de son efficacité, lui-même étant membre d'un parti politique. Il serait souhaitable de confier ce pouvoir de contrôle de financement privé des partis à la Cour des comptes comme pour le financement public.

### 3. Vers un contrôle renforcé de la gestion du financement public des partis politiques ?

Il sied de relever qu'en vue d'éviter la complaisance et les détournements des fonds par les bénéficiaires du financement public, on distingue les règles de gestion pour le fonctionnement courant de celles à suivre dans la gestion des fonds reçus aux fins de la campagne

51 Article 21 de la loi n°04/002 du 15 mars 2004.

52 Il peut provenir des pratiques de corruption ou de détournement des deniers publics ou encore de mafia ou des mouvements terroristes.

53 Lire dans ce sens, MATANGILA MASUADILA, L., Le multipartisme intégral et l'opposition politique : illusion ou réalité, in *TAMBWE KITENGE BIN KITOKO et COLLINET MAKOSSO, A., RD Congo, Les élections, et après?*, Paris, L'harmattan, p.44.

électorale.<sup>54</sup> Dans tous cas, la gestion de subventions allouées aux partis politiques obéit aux règles de la comptabilité publique et est soumise au contrôle de la Cour des comptes.<sup>55</sup>

En outre, les partis politiques ont l'obligation de déclarer leurs dépenses de fonctionnement au plus tard le 31 mars de chaque année et les dépenses électorales au plus tard trois mois après le scrutin. A cet effet, Chaque parti politique désigne un gestionnaire national et des gestionnaires locaux des fonds, conformément à ses statuts et en informe la Commission interinstitutionnelle et le Ministre ayant les affaires intérieures dans ses attributions.<sup>56</sup>

Le gestionnaire national est tenu d'établir un rapport financier sur les dépenses de fonctionnement et/ou les dépenses électorales du parti, en trois exemplaires et le transmet à la Commission interinstitutionnelle.<sup>57</sup> La Commission interinstitutionnelle examine le rapport financier du parti politique. Elle statue, le parti politique entendu, dans les deux mois de la réception du rapport. Passé ce délai, le rapport est réputé approuvé.<sup>58</sup>

En cas d'approbation sous réserve, ou de rejet du rapport financier d'un parti politique, la Commission lui retourne le rapport contesté avec des remarques écrites et motivées. Le parti politique dispose d'un mois pour répondre aux remarques formulées, sous peine des sanctions prévues par la Loi.<sup>59</sup>

Notons que le rapport financier du parti politique est publié au Journal Officiel par les soins du Ministre ayant les affaires intérieures dans ses attributions.<sup>60</sup> Le rejet du rapport financier par la Commission interinstitutionnelle, le défaut de dépôt ou le dépôt tardif du rapport entraînent la perte de la subvention de l'Etat pour une période de un à trois mois. L'approbation « sous réserve » visée à l'article 22 entraîne la privation préventive d'un douzième de l'allocation publique.<sup>61</sup>

Il convient de reconnaître que les mécanismes de contrôle de la gestion de subventions accordées aux partis politiques tels que prévus dans la loi sur le financement publiques des partis politiques sont plus renforcés et offrent plus des garanties de la transparence.

Mais, il nous est difficile de procéder, à ce moment précis, à l'évaluation de la mise en œuvre de ces mécanismes de contrôle de financement public en RDC, car la loi qui les a prévus, censée déjà en vigueur au début de la deuxième législature en 2012, tombe de plus en plus en désuétude,<sup>62</sup> en l'absence de la Commission interinstitutionnelle en charge de la mise en œuvre et des ressources destinées à cette fin dans le budget de l'Etat.

54 Exposé de motifs de la loi sur le financement public des partis politiques.

55 Article 16 de la loi n°08 du 10 juin 2008 sur le financement public des partis politiques.

56 Article 18 de la loi n° 08 du 10 juin 2008 sur le financement public des partis politiques.

57 Article 20 de loi n° 08 du 10 juin 2008 sur le financement public des partis politiques.

58 Article 21, *op.cit.*

59 Article 22, *op.cit.*

60 Article 24, *op.cit.*

61 Article 25, *op.cit.*

62 NGOMA BINDA, *op.cit.*, p. 11.

En effet, ni le budget de l'Etat pour l'année 2012 qui marque le début de la deuxième législature ni celui de 2013 n'ont mentionné les dépenses pour le financement public des partis politiques. En outre, la Commission interinstitutionnelle qui a en charge la mise en de ce financement public n'est encore mis en place.

Curieusement, aucun parti politique n'a dénoncé cet état des choses ni osé réclamer que soit inséré au budget de l'Etat les sommes prévues pour le financement public des partis politique. Est-ce par ignorance de l'existence de loi elle-même ou chaque parti se contente de sa situation financière, précaire soit-elle.

Aussi faudrait-il se demander si de telles réformes comme tant d'autres entreprises en RDC sont l'œuvre authentique des acteurs politiques congolais ou elles sont dictées de multiples partenaires internationaux, car une fois adoptées avec pompe, elles sont jetées dans les oubliettes de l'histoire et leur application renvoyée aux "calendes grecques".

### CONCLUSION

Le manque des ressources solides et transparentes de financement des activités des partis politiques constitue l'une des faiblesses préoccupante de la démocratie congolaise lorsqu'on considère le rôle crucial que ceux-ci doivent jouer les partis dans la construction d'un système politique participatif et compétitif, d'une culture politique démocratique et d'un Etat de droit.

Sans ressources financières faute des membres ou à cause de la pauvreté généralisée, la plus part des partis donnent en RDC donnent l'impression d'être des affaires purement privées d'un leader, à la recherche de l'argent facile à travers des conciliaires politiques et qui camouflent le chômage généralisé au pays.<sup>63</sup>

En plus, la non mise en œuvre de financement public des partis politiques et l'absence contrôle rigoureux de leur ressource privée laissent subsister un profond déséquilibre entre les partis politiques membres de coalition au pouvoir qui ont développé diverses pratiques pour financer leurs activités et ceux de l'opposition qui connaissent, par contre une situation financière très précaire.

Le financement opaque des activités des partis politiques au pouvoir et la précarité de la situation financière des partis de l'opposition constituent à la fois, la conséquence et la cause des pratiques de corruption et de népotismes dans les institutions politiques congolaises<sup>64</sup> et un danger permanent à tout projet démocratique.

Ainsi, pour réduire tant soit peu ce déséquilibre financier, il est nécessaire de mettre rapidement en œuvre le financement public des partis politiques, en déterminant les critères d'éligibilité simples et accessibles et en mettant en place en la Commission interinstitutionnelle chargée de la gestion des subventions de l'Etat.

63 D'aucuns parlent même « des boutiques montées juste pour la satisfaction des intérêts privés ». ESSAMBO KANGASHE, J.L., « introduction », *op.cit.*, p.10.

64 NGOMA, *op.cit.*, p. 11.

Aussi est-il nécessaire de renforcer le contrôle tant des ressources propres de partis politique que de financement public en soumettant leurs comptes à la censure d'un organe censé être neutre et non partisan, à l'instar de la Cour des comptes et dont les rapports devront être accessibles à l'opinion, par leur publication périodique dans les médias et au journal officiel, pour plus de transparence ainsi qu'en limitant les dépenses de la campagne électorales.

Dans tous, une vraie démocratie ne peut se construire qu'avec des partis politiques financièrement autonomes, enracinés dans la société qui connaissent les besoins des citoyens, qui regroupent les opinions et formulent une politique d'alternance pour transmettre le besoin à l'Etat. Telle n'est pas l'image que reflètent les partis politiques en RDC<sup>65</sup> qui sont appelés à inventer de nouvelles stratégies de mobilisation des fonds propres.<sup>66</sup>

Dans le contexte politique congolais, il y a lieux de relever en définitive que les partis politiques sans ressources financières constituent un poison pour la démocratie; de même, ceux qui dépendront totalement du financement de l'Etat seront fragilisés; d'où la nécessité de trouver un équilibre entre le financement public et celui privé des activités des partis politiques en vue de sauvegarder la jeune démocratie congolaise.

## NOTE BIBLIOGRAPHIQUE

### I. TEXTES JURIDIQUES

Constitution de la République Démocratique du Congo, **Journal Officiel**, 47<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 18 février 2006.

Loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, **Journal Officiel de la RDC**, n° spécial du 18 mars 2004.

Loi n°07/008 du 04 décembre 2007 portant statut de l'opposition politique, **Journal Officiel de la RDC**, n° spécial du 10 décembre 2008.

Loi n°08/005 du 10 juin 2008 portant financement public des partis politiques, **Journal Officiel de la République Démocratique du Congo**, n°13 du 1er juillet 2008, col.5.

### II. DOTRINE

BOSHAB, E., **République Démocratique du Congo. Entre les Colombes et les faucons. Où vont les partis politiques?**, Kinshasa, Presses de l'Université du Congo, 2001.

BOUTROS- BOUTROS GHALI, « Introduction » in **BOUTROS- BOUTROS GHALI et alii, interaction entre la démocratie, et le développement**, Publications de l'Unesco, Paris, 2002.

65 Lire dans ce sens, MAKWALA MA MAVUNGU, J. et NTUMBA MUKOLE, M., Les partis politiques et la promotion des libertés associatives, in *Les partis politiques et la promotion de la liberté associative*, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009 p.42.

66 Sur cette question, voir NGOMA BINDA, E. et TSHUNGU BAMESA SOKAMA, M., Rôle et stratégies d'action des partis et regroupements politiques, in *Les partis politiques et la promotion de la liberté associative*, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009, p.47.

- DEBBASCH, C., PONTIER, J.M., **Introduction à la politique**, Paris, Dalloz, 1982.
- DJOLI ESENG'EKELI, J., « Les partis politiques dans l'évolution politique et constitutionnelle congolaise de 1960 à 2010 », **Congo-Afrique**, XIXème septembre 2010, n°447, pp.593-618.
- ESAMBO KANGASHE J.L., « Cadre juridique sur l'exercice des activités des partis et regroupements politiques en République Démocratique du Congo, in **Les partis politiques et la promotion de la liberté associative**, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009, pp.13-24.
- ILUNGA MPUNGA, D., **Étienne Tshisekedi : le sens d'un combat**, Paris L'Harmattan, 2007.
- KAKONGE MUKOKELE, A.R., **L'Afrique et les luttes pour la reconquête des libertés politiques, Etienne Tshisekedi, Itinéraire d'un combat de la liberté**, Editions Rupture, Kinshasa, 2007.
- KUMBU-KI-NGIMBI, « Du cadre légal de l'exercice des activités politiques en RDC : Analyse des textes en la matière de 1990 à nos jours, in **Mabiala Mantunga-Ngoma (sous la direction), Partis politiques, démocratie et paix en République Démocratique du Congo**, Kinshasa, Publications de l'IDL, 2001, pp.109-121.
- LECLERCQ, C., **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Paris, Ed.Litec, 1989.
- MAKWALA MA MAVUNGU, J. et NTUMBA MUKOLE, M., Les partis politiques et la promotion des libertés associatives, in **Les partis politiques et la promotion de la liberté associative**, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009 p.43-50.
- MASCLET J.C., « Le Prix de la démocratie, Recherches sur la réglementation des dépenses et des ressources des partis politiques et sur la question de leur financement public, in **Mélanges en l'honneur de Monsieur le professeur, Paul-Marie GAUDEMET**, Paris, 1985.
- MATANGILA MASUADILA, L., Le multipartisme intégral et l'opposition politique : illusion ou réalité, in **TAMBWE KITENGE BIN KITOKO et COLLINET MAKOSSO, A., RD Congo, Les élections, et après?**, Paris, 20 L'harmattan,
- NGOMA BINDA (P.), OTEMIKONGO MANDEFU YAHISULE (J.) et MOSWA MOMBO (L.) (dir), **République Démocratique du Congo, démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République**, Publications d'AfriMAP, Johannesburg, 2010.
- NGOMA BINDA, E. et TSHUNGU BAMESA SOKAMA, M., Rôle et stratégies d'action des partis et regroupements politiques, in **Les partis politiques et la promotion de la liberté associative**, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009, pp.43-50.
- NTUMBA-LUABA LUMU, **Droit constitutionnel général**, Editions universitaires africaines, Kinshasa, 2005;
- OSTHEIMER DE SOSA A.E., (Préface), in **Les partis politiques et la promotion de la liberté associative**, Publications de Konrad Adenauer Stiftung, Kinshasa, Médias Paul pp.5-7.