

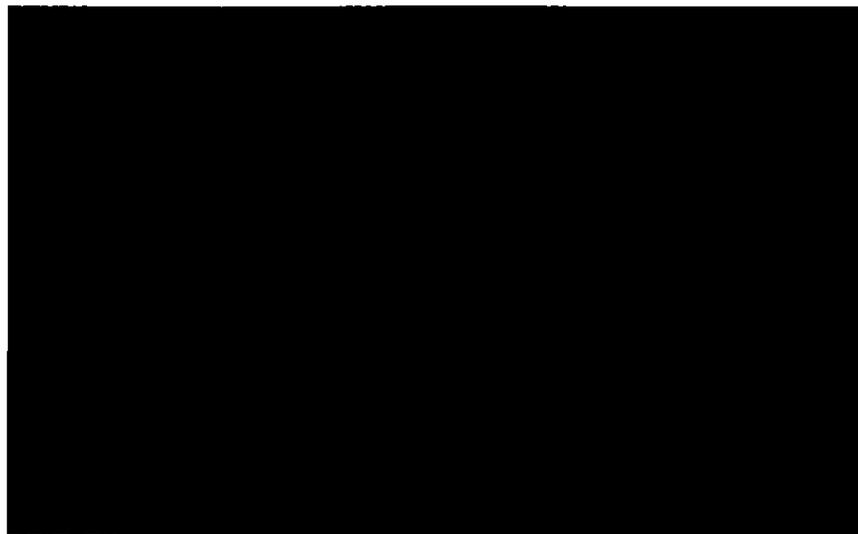
Date Printed: 11/03/2008

---

JTS Box Number: IFES\_3  
Tab Number: 13  
Document Title: Republique Congolaise Rapport Final:  
Mission d'Evaluation Technique, 11 au 24  
Document Date: 1996  
Document Country: Congo  
IFES ID: R01565



\* 4 C 7 D 5 8 F D - 1 1 F 9 - 4 0 E A - B F D D - C 0 7 F 6 4 C 0 1 8 2 7 \*





**RAPPORT FINAL**  
**MISSION D'EVALUATION TECHNIQUE**

**République congolaise**

11 au 24 octobre 1995

**Rapports techniques préparés par :**

Herbert Weiss, expert-conseil technique  
Juan Herrero, expert-conseil technique  
Adamou Kombo, expert-conseil technique

**Rapport final compilé par :**

Thomas Bayer, IFES

Ce projet a été réalisé grâce à une subvention de la Agency for International Development des Etats-Unis. Les informations contenues dans ce rapport peuvent faire l'objet de citations de particuliers ou d'organismes à condition d'être attribuées à l'IFES.

---

BOARD OF DIRECTORS		Barbara Boggs	Peter G. Kelly	William R. Sweeney, Jr.	DIRECTORS EMERITI
Charles T. Manatt Chairman	Patricia Hutar Secretary	Dame Eugenia Charles (Dominica)	Maureen A. Kindel	Leon J. Weil	James M. Cannon
David R. Jones Vice Chairman	Joseph Napolitan Treasurer	Judy G. Fernald	Jean-Pierre Kingsley (Canada)	Randal C. Teague <i>Counsel</i>	Richard M. Scammon
		Victor Kamber	Peter McPherson	Richard W. Soudriette <i>President</i>	

## I. COMPENDIUM EXÉCUTIF

Sur l'invitation de l'ambassade américaine à Brazzaville et de l'Etat congolais, l'IFES (International Foundation for Elections Systems) a organisé une équipe d'évaluation technique, composée de quatre personnes, qui s'est rendue au Congo du 11 au 24 octobre 1995. L'équipe de l'IFES a réalisé une évaluation d'ensemble de l'état d'avancement des préparatifs de l'élection présidentielle de 1997. Au cours de débats avec les responsables officiels du gouvernement, les dirigeants des partis politiques et les représentants de la société civile, l'IFES a relevé l'impératif, pour les Congolais, d'organiser des élections transparentes, crédibles, économiques et sans fraude, en 1997.

La version originale du rapport de l'IFES, diffusée au début de 1996, avait pour but de fournir une vue d'ensemble de la situation politique et électorale actuelle, et elle était destinée aux Etats-Unis et aux autres pays bailleurs de fonds, au Congo, aux fins d'un plan d'aide pour la prestation d'assistance technique relative aux processus des inscriptions électorales et des élections elles-mêmes. La présente version française, abrégée, a été préparée au bénéfice de nos interlocuteurs congolais et d'autres, qui souhaitent s'informer des conclusions de l'équipe mais qui n'ont pas eu accès à un exemplaire du rapport original.

Les principales recommandations de l'équipe sont axées sur la mise en place d'un environnement technique et légal idoine, au sein duquel le Congo sera préparé à ses prochaines élections. La tâche de l'équipe a été rendue d'autant plus complexe par la méfiance généralisée de toute la société congolaise. Nombre des conclusions présentées à l'issue de chaque chapitre du rapport, et récapitulées à la fin de ce dernier, ont été élaborées pour répondre à ce manque total de confiance. Ce scepticisme remonte en grande partie à l'énigme du processus électoral congolais et à l'absence de filières évidentes de communication entre les organisateurs électoraux, le ministère de l'Intérieur congolais chargé de la sécurité et du développement, et l'électorat congolais.

Le premier chapitre du rapport, *Société et transition démocratique au Congo*, est axé sur les événements politiques et l'historique électoral récents du Congo. Il souligne des personnalités politiques spécifiques, l'avènement des milices privées et les travaux du Forum pour la culture de paix. Le moment est venu d'investir les trois instances légales, prévues par la Constitution, essentielles à la réussite de la transition démocratique congolaise : le Haut conseil de la magistrature, le Conseil constitutionnel et le Haut conseil de l'information et de la communication. Il conviendrait que ces conseils prennent leurs fonctions dès le début de 1996, en janvier. Les initiatives et les institutions découlant des travaux du Forum pour la culture de paix sont dignes d'appui international et national, ininterrompu, afin de faciliter la progression de la démilitarisation des milices privées et le façonnement d'une armée nationale non partisane. La commission de travail multipartite, dont les réunions se sont poursuivies à l'issue du Forum, constitue une excellente instance pour débattre d'une série d'importantes questions de gouvernance, notamment l'établissement d'une autorité électorale indépendante. L'efficacité de cette instance est marquée par les événements aboutissant à la signature, le 24 décembre 1995, du

pacte de paix, par les partisans du président Lissouba (mouvance présidentielle) et de l'opposition, convenant du désarmement des milices politiques. L'équipe de l'IFES espère que tous les éléments de la société congolaise pourront être activement investis dans la poursuite de la transition nationale vers la démocratie, afin d'encourager un sentiment national d'appartenance et de responsabilisation administrative et politique. Afin d'offrir un document plus concis, la version française abrégée du rapport se contente de présenter les conclusions et les recommandations de ce chapitre.

Le chapitre consacré à l'*Administration des inscriptions électorales et du scrutin* est axé sur les formules putatives de création d'une autorité électorale au Congo. Les membres de l'équipe de l'IFES ont relevé la nécessité d'élucider les procédures des inscriptions électorales et du scrutin, au bénéfice de tous les secteurs démographiques congolais. A ce besoin vient s'ajouter la nécessité d'une assistance en faveur des organes médiatiques congolais pour améliorer leur capacités de compte-rendu objectif des événements politiques et des activités du gouvernement. Le lancement d'un effort visant à établir une institution permanente d'administration électorale au Congo vient à point nommé puisque les élections présidentielles de 1997 seront les premières d'une série d'élections nationales et locales, s'échelonnant jusqu'au 21<sup>e</sup> siècle. Il conviendrait également que la nouvelle autorité électorale congolaise reçoive une aide internationale agencée au travers d'un secrétariat à cet effet. Ce dernier pourra offrir une assistance juridique et technique relative à tous les débats et à toutes les activités électorales et d'inscription des électeurs afin d'appuyer le Congo dans le développement de ses capacités d'administration du processus électoral. La présente version de ce rapport présente ce chapitre dans son intégralité.

*Identification des citoyens, activités de recensement et inscriptions électorales* constitue le dernier chapitre du rapport. A la suite de l'étude des listes électorales et du recensement administratif, selon les conclusions de l'équipe de l'IFES, il conviendrait que les prochaines listes électorales soient réalisées de bout en bout. Il conviendrait, dans l'idéal, que les listes électorales soient informatisées, à condition d'être en mesure de mobiliser les ressources financières et la volonté administrative pour ce faire. Au cas où ce ne pourrait être réalisé dans l'immédiat, il conviendrait d'organiser l'élaboration des listes électorales de manière à en faciliter l'informatisation ultérieure. Un recensement démographique bien organisé, appuyé à l'échelon international, est en cours. Le ministère de l'Intérieur s'est engagé à parachever la vérification du recensement administratif dans les quelques semaines à venir. Il conviendrait d'encourager l'administration électorale congolaise à puiser autant d'informations que possible dans ces deux activités afin de dégager le fondement des listes électorales. Cela permettrait d'économiser du temps, et surtout, des ressources financières, matérielles et humaines, dans le cadre de la création de listes électorales valides. La présente version du rapport présente ce chapitre dans son intégralité.

## II. Introduction

L'IFES (International Foundation for Elections Systems) a procédé en octobre 1995 à une mission d'évaluation technique au Congo. Cette activité vient s'inscrire à la suite des missions d'évaluation technique et d'observation électorale au Congo en 1991, 1992 et 1993. Cette mission a étudié les préparatifs du gouvernement congolais (GC) en vue des élections nationales de 1997.

La Conférence nationale du Congo, au début de 1991, a jeté les fondements du processus de démocratisation du pays. L'IFES a rempli un rôle opérant dans ce processus, à commencer fin 1991 par une évaluation pré-électorale. Fred Hayward et Paul Landry se sont rendus au Congo en octobre-novembre 1991 et ont rédigé un rapport d'évaluation concernant les nombreuses gageures auxquelles l'Etat congolais aurait à faire face dans les mois (et les années) suivants en matière d'organisation d'élections multipartites.

La seconde activité de l'IFES au Congo découle directement de l'évaluation pré-électorale. Sur la recommandation de l'équipe Hayward-Landry, l'ambassade américaine a sollicité, et l'USAID a financé, l'achat par l'IFES de télécopieurs et de mégaphones destinés aux officiels congolais pour préparer le référendum relatif à la nouvelle Constitution, prévu à l'époque pour le 30 novembre 1991.

Le référendum a été différé à plusieurs reprises et s'est tenu en fin de compte en mars 1992. L'IFES a fourni en mars et avril 1992 une équipe d'assistance technique, qui a apporté son concours au ministère de l'Intérieur pour les tâches générales d'administration électorale, et notamment, pour la formation des responsables électoraux et du personnel des bureaux électoraux. L'équipe de l'IFES, composée de Hilary Whittaker, Gary Ouellet et Wenceslas de Souza, a rédigé un guide de formation, un guide d'administration électorale générale destiné au ministère, et a appuyé la conception de nombreux formulaires nécessaires au référendum et aux élections ultérieures.

Les élections législatives et présidentielles ont été différées à plusieurs reprises au printemps 1992, pour avoir finalement lieu en été. A la demande de l'ambassade américaine, l'IFES a dépêché des équipes d'observateurs pour les deux tours des élections législatives et pour le premier tour des élections présidentielles, de juin à août. Ces petites délégations d'observateurs, américains se sont jointes à l'équipe d'observateurs internationaux, coordonnée par le PNUD pour ces élections. L'IFES a réalisé un rapport sur les élections législatives et présidentielles, à partir des paramètres des observateurs de l'IFES.

Les élections de la mi-1992 n'ont malheureusement pas dressé la toile de fond d'un gouvernement démocratique stable, mais ont constitué le préambule de plus de deux ans de troubles politiques et électoraux au Congo. A la mi-1995, tout semble indiquer que les Congolais, quelle que soit leur appartenance politique, constatent la nécessité de prévenir des troubles analogues alors que le Congo se prépare aux élections générales de 1997. Le présent rapport d'évaluation technique pré-électorale de l'IFES souligne les mesures à prendre, par les Congolais et les bailleurs de fonds extérieurs, afin de s'assurer du déroulement en 1997 d'élections crédibles et légitimes.

### III. Société congolaise et transition démocratique

*N.B. : Aux fins de présenter un document concis, cette version française, abrégée, présente uniquement les conclusions et les recommandations de ce chapitre.*

#### A. Conclusions et recommandations

Les conclusions ci-dessous regroupent les recommandations de court terme et de long terme. Tout en reconnaissant les pressions existantes en faveur de solutions immédiates aux problèmes critiques et liés au calendrier politique congolais dans un avenir immédiat, l'IFES invite instamment à l'étude des suggestions de long terme puisqu'elles abordent une partie de la dynamique sous-jacente de la politique congolaise.

##### 1. *Constitution et droit électoral*

Le sujet de la révision de la Constitution a été soulevé tout au long du séjour de l'équipe de l'IFES. Deux questions ont été abordées sans désespérer : est-il opportun de suggérer des changements qu'il conviendrait d'effectuer immédiatement, sur la seule base de leur bien-fondé ? Quelles modifications pourraient être utiles étant donné les dates butoir actuelles des élections ? A l'heure actuelle, le niveau de méfiance généralisée au Congo est élevé au point que toute suggestion de modification de la Constitution ferait plus de mal, sans nul doute, que de bien. Trop de membres de l'élite politique considéreraient cette tentative comme une manipulation dans l'intérêt des plus puissants (en l'occurrence, des alliés du Président).

La plus grande partie des recommandations de l'équipe ne porte heureusement pas sur l'amendement de la Constitution congolaise. Elles comportent des révisions du droit électoral, ou encore l'élaboration de pièces complémentaires concernant les futures élections. Plusieurs interlocuteurs de l'IFES se sont révélés très conservateurs en matière d'amendement de la loi électorale, arguant de ce que l'opinion populaire les empêcherait d'y procéder. Il s'agit d'une excuse médiocre souvent invoquée pour éviter le changement. Elle signifie que les décideurs n'ont aucune intention d'établir un système électoral transparent et/ou que la compréhension est lacunaire quant aux répercussions réelles des changements et à la manière de les expliquer à l'électorat. La révision des procédures électorales par décret, circulaire ou instruction officielle, n'équivaut pas au poids d'un amendement de la Constitution, et sa réalisation par les autorités électorales peut être prescrite légalement, de concert, si souhaité, avec les partis politiques.

a. Amplification de l'action d'information

Si le Congo souhaite véritablement un système d'inscriptions électorales et de scrutin amélioré, il est possible d'en élaborer un, digne de la confiance du public. La diffusion de l'information constitue l'ingrédient essentiel du remaniement, couronné de succès, de ce système. Si le public, les partis politiques et la communauté internationale ne sont pas informés de la situation réelle des préparatifs électoraux, si on ne leur fournit ni formation ni documents d'information, les responsables de l'administration électorale, quelque soit leur bonne volonté, seront accusés de manipulation et de fraude.

b. Institutionnalisation de la règle consensuelle

L'institutionnalisation de la règle consensuelle serait bénéfique au maintien de rapports pacifiques entre les partis politiques. L'on pourrait considérer le modèle sud-africain, pour reproduction. Les partis politiques seraient représentés au sein du cabinet, de par leur droit constitutionnel, à la proportionnelle de leur poids électoral, incarné par le nombre de membres siégeant au parlement. La politique d'opposition, où le perdant doit attendre les élections suivantes pour obtenir quoi que ce soit, n'a pas eu des résultats heureux au Congo. La culture démocratique n'est pas suffisamment implantée pour engendrer la patience qu'elle exige.

c. Révision du système de représentation afin de refléter les réalités de la densité et de l'ethnicité démographiques

Le système de la représentation unique et exclusive des circonscriptions remportées au cours des élections parlementaires convient mal à une société dont l'ethnicité a servi d'élément mobilisateur de l'appui électoral. La raison en étant que dans les communes et les arrondissements urbains au Congo, il existe peu de circonscriptions électorales homogènes du point de vue ethnique, et qu'un système de vainqueur exclusif aboutit aisément à l'exclusion permanente des minorités ethniques de tout pouvoir politique, ce qui mène à leur aliénation. La situation diffère quelque peu dans les circonscriptions rurales où l'homogénéité ethnique reste prépondérante. Dans ces conditions, le système de scrutin uninominal reste privilégié car il crée un lien direct entre chaque représentant et un groupe précis d'électeurs. A l'échelon local, il convient de le noter, la loi électorale congolaise s'appuie sur la représentation proportionnelle.

Il est nécessaire de procéder à une étude détaillée de la formule de représentation congolaise. Il serait éventuellement possible d'avoir recours au scrutin proportionnel en zone urbaine et au scrutin uninominal en zone rurale, respectivement. La loi électorale congolaise effectuée déjà le distinguo entre ces deux scrutins en abaissant à 15.000, pour les zones rurales, le nombre minimum (30.000) d'habitants exigé pour l'obtention d'un représentant parlementaire. Une modification de la loi, établissant l'adoption du scrutin proportionnel dans les circonscriptions urbaines, et l'adoption d'un système de scrutin uninominal et exclusif dans les zones rurales, pourrait avoir un effet salutaire. L'équipe de l'IFES n'a pas été en mesure de dégager une opinion

consensuelle quant aux procédures de création des nouvelles circonscriptions administratives et la relation entre ces dernières et les circonscriptions électorales.

d. Conjugaison des manifestations électorales

La loi électorale congolaise prévoit un trop grand nombre de journées électorales. Dans un pays où l'action de voter signifie parfois de longues heures de marche à pied, cela n'incite pas à la participation. De fait, la participation électorale au Congo a connu une chute abrupte (bien qu'on puisse l'attribuer sans doute à plusieurs causes). La fréquence des scrutins rend ce processus onéreux. Cela signifie également que les observateurs internationaux ne seront pas en mesure d'apporter leur concours dans toute la mesure souhaitable. Puisque les Congolais ont démontré un certain degré de réelle confiance envers la neutralité et la médiation internationales, cette absence des observateurs pourrait affaiblir l'acceptation des résultats électoraux.

2. *Elites politiques*

Il existe certaines analogies entre l'élite politique congolaise et celles d'autres anciens régimes marxistes-léninistes : les professionnels de la politique dotés sans expérience, peu ou prou, de toutes autres activités autres que la fêrule d'un gouvernement et/ou d'un parti unique ont dû effectuer une mutation pour conserver leurs pouvoirs et leurs postes dans une culture politique nouvelle, pluraliste. A l'instar de l'ex-Yougoslavie, ils s'y sont attelés en sollicitant un appui politique volontaire reposant largement sur l'ethnicité ou sur l'unité régionale, et ce, en inventant et/ou en appuyant des rivalités inter-ethniques antérieures. Parallèlement, dans le cas du Congo, il ne semble exister aucune affinité, ni antagonisme inter-ethniques, permanents. Les alliances nouées se fondent sur des bases opportunistes, non pas idéologiques. Ces affinités d'une "classe" politique sénescence se conjuguent dans une mesure inouïe à une méfiance réciproque, à une recherche passionnée de pouvoir politique pouvant être transposée en d'autres privilèges, et à une propension à faire échec aux initiatives considérées potentiellement dangereuses dans l'ensemble. En première étape, à l'issue de la Conférence nationale, cet état de choses a pratiquement abouti à une guerre civile, et en seconde étape à un consensus, entraînant peu de changements, alors que les protagonistes et les forces politiques se neutralisaient mutuellement.

Que peut-on faire pour modifier et redresser cette situation ? Premièrement, le problème est générationnel. Les jeunes leaders, non ancrés dans un système monopartite, sont les mieux à même de moderniser le style actuel d'interaction politique et de s'assimiler dans une culture plus démocratique. Toutefois, le problème consiste à encourager et à animer cette transition générationnelle. Deuxièmement, en s'appuyant sur les politiques actuelles de décentralisation, l'on pourrait encourager les élites régionales à une participation plus active et plus affirmée. A cet égard, il pourrait être utile de prévoir l'organisation de forums régionaux pour la paix, c'est-à-dire d'établir des réunions provinciales, calquées sur le Forum pour la culture de paix. La formule régionale a eu des répercussions positives dans d'autres pays, notamment le Mali et l'Afrique du Sud. Etant donné le succès rencontré par le forum national, l'aide de l'UNESCO pourrait être sollicitée pour ce projet.

### 3. *Organisations non gouvernementales*

Dans des circonstances ordinaires, il serait logique de souligner fortement le recours à la société civile, plus précisément des ONG, pour faire progresser la culture de la démocratie, au Congo. Comme indiqué ci-dessous, c'est de fait possible, dans une certaine mesure. Toutefois, en raison de la centralisation poussée préconisée par l'ancien régime unipartite, marxiste-léniniste (à cet égard, l'élément marxiste-léniniste constitue le facteur causal le plus puissant par rapport aux autres régimes monopartites), la plupart des ONG sont extrêmement jeunes et ne sont pas dotées de l'organisation, ni des réseaux, servant d'ordinaire à entreprendre des programmes d'éducation civique, par exemple. Une exception à cette règle : le groupement d'organisations religieuses dont l'existence, plus ou moins indépendante, a été autorisée sous le régime monopartite.

L'équipe de l'IFES s'est entretenue avec les représentants de diverses ONG nationales. Ces groupements sont cités au chapitre suivant. Les ONG nationales pourraient être sollicitées en vue d'un certain nombre d'activités, notamment pour engager des forces "neutres" à encadrer les élections, et/ou pour élaborer des programmes d'éducation civique ou des électeurs. Plusieurs organisations religieuses, en activité au Congo, pourraient également remplir un rôle aux côtés des ONG. Les organisations suivantes pourraient être sollicitées afin de prendre part à l'éducation électorale et civique : Communauté islamique du Congo, Conseil oecuménique des églises chrétiennes, Eglise évangélique du Congo, Eglise kimbanguiste, Armée du Salut, Eglise catholique, Eglise orthodoxe.

#### **IV. Administration des inscriptions électorales et du scrutin : une réforme indispensable**

Congo s'est trouvé au bord de la guerre civile en raison de l'escalade du conflit politique et ethnique à la suite des élections législatives de mai 1993, et du deuxième tour de juin 1993 (annulé par la suite par la Cour suprême). Au Congo, l'atmosphère de scission ethnique et de méfiance profondes entre les partis politiques est aggravée par l'absence de culture démocratique en développement. Nombre des candidats et des partis politiques perdants, ainsi que leurs partisans, ont déclaré les élections frauduleuses, ainsi que leurs résultats. Refusant d'accepter leur sort politique, les perdants électoraux ont sans tarder opposé des arguments préfabriqués pour contester les résultats, annoncé des campagnes de résistance passive, qui ont dégénéré en troubles, violences et répression.

Il s'est ensuivi un cycle d'états d'urgence, de trêves internes et de médiation internationale de l'OUA, de la France et du président Omar Bongo du Gabon. Le second tour des élections, en juin 1993, annulé a été ré-organisé pour onze circonscriptions, en octobre 1993. A la suite de ces élections, de nouvelles violences politiques et ethniques ont éclaté, suivies de nouveau de trêves et de médiation internationale. Les médiateurs internationaux, après avoir analysé les détails des élections législatives de mai 1993, ont conclu que leur déroulement avait été erroné dans neuf circonscriptions. Par le biais des médiateurs internationaux, des élections partielles, portant sur ces neuf circonscriptions, ont été organisées pour 1995, au printemps.

A Mossaka, l'une des neuf circonscriptions, les conditions d'insécurité provoquées par les tensions entre les deux candidats et les partis n'ont pas été propices à la tenue d'élections ouvertes et transparentes. Les huit autres circonscriptions ont tenu leurs élections en avril 1995. Les résultats de sept d'entre elles ont été jugés acceptables par toutes les parties concernées. La huitième circonscription, Dongou, n'a pas été en mesure de calculer des résultats définitifs en raison de désaccords entre les partis politiques concernant le maniement des urnes.

Le Comité international d'organisation et de supervision des élections, établi par les accords de Libreville à la suite des négociations entre les protagonistes politiques congolais et des médiateurs internationaux, n'a pas été en mesure de négocier une décision à Mossaka et à Dongou. Les habitants de ces deux circonscriptions ne seront pas représentés au parlement jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée ou sinon, jusqu'aux prochaines élections législatives.

Les structures décidées par les Congolais pour organiser et encadrer les élections partielles ont été conçues pour garantir une représentation politique égale (opposition c/ coalition présidentielle) à chaque niveau : localité, circonscription, région et nation, et à toutes les étapes du processus électoral. Tous les collaborateurs des bureaux électoraux ont été nommés par les signataires de Libreville. Il n'y a eu aucune représentation apolitique, ni de la société civile, à quelque échelon que ce soit de l'administration électorale.

## A. Opinions actuelles

Les Congolais de toutes les obédiences politiques ont dressé, pour l'équipe de l'IFES, un constat de la corruption et de la fraude ayant entaché, en un point ou un autre, les récentes élections congolaises. La participation directe des partis politiques dans l'administration et l'encadrement du scrutin les ont mis en position de juges, de jurés, de procureurs et d'accusés. Leur existence dichotomique, conjuguée au mystère et au secret dont s'entourent les efforts du ministère de l'Intérieur en matière d'organisation et de gestion des élections congolaises, permettent au partis de contester les résultats au pied levé.

L'organisation technique, logistique et financière des élections partielles et générales congolaises souffre de plusieurs carences, dont les plus fréquemment soulignées à l'attention de l'équipe de l'IFES sont les suivantes :

- inscriptions électorales imparfaites
- graves erreurs, omissions et doubles inscriptions sur les listes électorales
- absence de directives claires régissant la création des listes électorales et influence induite des partis politiques sur cette dernière
- absence de directives claires relatives à la gestion électorale et à la prestation d'appui logistique
- insuffisance du matériel et des fournitures administratifs et de bureau
- carence de moyens de transport
- insuffisance du matériel de communication
- implantation géographique inadéquate des bureaux de vote et information inadéquate de l'électorat quant à leur emplacement
- aucun contrôle des populations des circonscriptions avoisinantes dans les régions de pénétration aisée
- absence de campagne d'information exhaustive des électeurs
- formation insuffisante des collaborateurs chargés des listes électorales et des bureaux électoraux, des agents des partis politiques et des administrateurs électoraux en matière de procédures électorales et d'inscription des électeurs
- délais insuffisants entre l'affichage public des listes électorales aux fins de vérification et de commentaire, et la finalisation des listes.

Les réactions négatives, locales et nationales, à ces problèmes ont été plus vives, et difficiles à résorber, en raison des graves problèmes économiques du Congo, sa culture démocratique sous-développée, l'existence de tensions ethniques et les périodes ininterrompues d'insécurité de certaines régions. Cet amalgame socio-économique, potentiellement explosif, accentue le sentiment de méfiance profonde entre les partis politiques et au sein du gouvernement consensuel. Si aucune mesure n'est prise pour faire face et atténuer ces tensions, la conjoncture en résultant pourrait entraver le déroulement d'élections présidentielles pacifiques et acceptables, en 1997.

En tenant compte des opinions, des suggestions, des critiques et des craintes exprimées par une grande gamme de groupes et de particuliers, rencontrés lors de la mission de l'IFES, trois modèles de remaniement du système électoral congolais se dégagent. Leur conception découle de cinq questions générales sur lesquelles l'équipe s'est appuyée dès le début de sa mission, associées aux objectifs cités par les particuliers et les groupes avec lesquels l'équipe de l'IFES s'est entretenue au cours de son bref séjour.

#### **Questions d'ordre général :**

- 1) Quelle devrait être la composition et le mandat de la (des) structure(s) désignée(s) pour l'organisation et l'encadrement du scrutin à l'avenir ?
- 2) Quelle devrait être la relation entre ces structures et celles responsables actuellement de l'organisation et du déroulement du scrutin, en l'occurrence le ministère de l'Intérieur ?
- 3) Comment conviendrait-il d'agencer cette relation afin de garantir des élections ouvertes, concurrentielles et équitables ?
- 4) Quel rôle devrait remplir la communauté internationale dans les prochaines élections congolaises ?

#### **Objectifs de la révision du processus des inscriptions électorales et du scrutin :**

- instituer et administrer des élections dans un climat dénué d'intimidation physique ou morale, de corruption, de violence, de restriction de l'expression et du discours politique, et de toute autre modalité pouvant entraver l'exercice du droit de vote par les électeurs
- donner à l'administration électorale la capacité de garantir à chaque électeur le secret et l'individualité de son vote, et garantir le décompte exact des bulletins de vote, ainsi que l'annonce des résultats
- renouveler la confiance des Congolais dans le processus démocratique, par l'élaboration et la mise en oeuvre de règles et de pratiques électorales équitables, et s'assurer de l'adoption de mesures de sécurité idoines par les autorités pertinentes pour permettre le déroulement d'une campagne électorale et d'éducation des électeurs, dans tout le pays, sans crainte de représailles partisans, et garantir un climat de calme pour l'inscription des électeurs sur les listes, pour les meetings politiques et pour les élections
- s'assurer du strict respect des textes en vigueur, notamment de la constitution et de la loi électorale
- garantir l'accès libre aux médias nationaux par tous les groupements politiques
- engager une campagne exhaustive d'éducation des électeurs visant tous les citoyens, de tout le pays, alphabétisés ou pas, ruraux et urbains, afin de faire connaître aux citoyens les procédures d'inscription électorale, du scrutin, pour les informer et les instruire de leurs

droits et de leurs obligations dans le cadre de ce processus, ainsi que des droits et des obligations de l'Etat, des partis politiques et des autorités électorales

- s'assurer de l'existence de plans d'administration des inscriptions électorales et du scrutin (et des plans de secours)
- dissuader toute forme de fraude électorale et de falsification des listes électorales

#### B. Rôle de la commission électorale et vue d'ensemble des activités électorales

L'IFES a été réconfortée de découvrir qu'une majorité de ses interlocuteurs a exprimé son intérêt pour l'élaboration d'un mécanisme indépendant d'administration des inscriptions électorales et d'élections multipartites. Selon le consensus des membres de l'équipe, la réussite au Congo des activités futures relatives aux listes électorales et aux élections seront tributaires de leur organisation et de leur mise en oeuvre par une instance non partisane. Ainsi, il conviendrait d'affecter la gestion des inscriptions électorales et du scrutin à une commission électorale, nationale et indépendante.

Une commission organisée comme il se doit, dotée d'un mandat défini avec précision, amplifiera la confiance des Congolais envers les inscriptions électorales et les élections. Une commission consacrée uniquement à l'organisation et à l'encadrement des inscriptions électorales et du scrutin pourra servir, il convient de l'espérer, pour modèle de l'élaboration d'une capacité nationale d'administration électorale, afin que chaque élection ne doive pas repartir d'un point zéro. A longue échéance, cette capacité permettra d'importantes économies temporelles et financières. L'existence d'une instance indépendante, neutre et éventuellement permanente, responsable de l'administration des inscriptions électorales et du scrutin, empêchera l'immobilisation soudaine de l'économie nationale et du Congo tout entier alors que le gouvernement se voit obligé de détourner son attention de sa "véritable" mission pour assurer l'organisation et la mise en oeuvre des inscriptions électorales et du scrutin.

Au préalable de la présentation des arguments en faveur d'une commission indépendante, par opposition à des élections administrées directement par l'Etat, il serait utile de présenter un bref synopsis des diverses décisions et tâches nécessaires pour composer un système relatif aux inscriptions électorales et au scrutin. Les tâches sont regroupées en six grands domaines : règles de base, effectifs, plans d'action, logistique/technique, formation et instruction des électeurs. Dans la pratique, nombre de ces activités se chevauchent ; ces regroupements visent à simplifier le débat. Et enfin, ces listes ne sont pas exhaustives, bien qu'elles recouvrent toutes les principales activités de planification et d'exécution relatives aux inscriptions électorales et au scrutin :

#### **Règles de base :**

- mise en place des règles et des procédures techniques relatives aux inscriptions électorales et aux élections
- élaboration d'un système d'identification des électeurs pour prévenir le double vote

- mise en place de protocoles concernant la délimitation des circonscriptions électorales, la détermination de la densité démographique électorale des circonscriptions et les seuils de représentation électorale, ainsi que l'élaboration de l'algorithme de l'affectation proportionnelle des sièges parlementaires
- établissement des règles et des procédures d'inscription des électeurs, d'inscription des candidats et des partis, et de financement électoral
- établissement des règles et des procédures régissant les procédures de soumission, de jugement et d'appel des plaintes et des doléances
- élaboration d'un code déontologique pour :
  - la commission électorale
  - les partis politiques et leurs candidats
  - la presse
  - les observateurs nationaux et internationaux
- mise en place d'une stratégie de sécurité relative à toutes les phases d'inscription électorale et du scrutin

**Plans d'action :**

- concevoir un plan d'exécution et un horizon temporel relatifs aux inscriptions électorales
- concevoir un plan d'exécution et des horizons temporels relatifs aux préparatifs électoraux, au jour du scrutin (des scrutins), au décompte des votes, à la transmission, centralisation et diffusion des résultats, à la conclusion post-électorale
- élaborer les budgets correspondants et le tableau du calendrier de financement

**Effectifs :**

- établir un barème de rémunération de tous les collaborateurs électoraux, intérimaires et à temps plein, des secteurs public et privé, à l'échelon national, régional et local
- préciser les centres de responsabilité pour la rémunération des représentants des partis politiques prenant part aux inscriptions électorales et au scrutin en qualité de délégués ou d'observateurs électoraux

**Formation :**

- établir des procédures de recrutement, d'embauche et de formation des collaborateurs chargés des inscriptions électorales
- concevoir la formation de ces derniers
- établir des procédures de recrutement, d'embauche et de formation des collaborateurs des bureaux électoraux
- concevoir la formation de ces derniers
- définir les responsabilités et mettre en place de procédures de recrutement, de nomination et de formation des délégués des partis politiques
- concevoir la formation de ces derniers

- concevoir les plans d'exécution et les horizons temporels de chaque initiative relative à la formation

#### **Instruction des électeurs :**

- créer des campagnes d'information des électeurs concernant toutes les activités de type électoral et tous les groupes, afin d'informer le public des procédures, des responsabilités, etc.

#### **Logistique/technique :**

- établir les spécifications de tous les formulaires d'inscription électorale et de scrutin
- établir les spécifications de tout le matériel et de toutes les fournitures relatives aux inscriptions électorales et au scrutin
- établir les spécifications du réseau de communication
- délimiter et cartographier toutes les circonscriptions électorales
- déterminer l'emplacement de tous les bureaux de vote
- déterminer l'emplacement, la disponibilité et l'état de tous les entrepôts et aires d'emménagement régionales, départementales et locales
- acquérir tout le matériel et les fournitures
- élaborer un plan logistique pour la distribution, l'entreposage et l'enlèvement post-électoral des documents et des fournitures, essentiels et non essentiels, relatifs aux inscriptions électorales et au scrutin
- élaborer les instructions portées sur tous les formulaires et les documents, dans la langue appropriée et par illustrations pour en faciliter la compréhension
- distribution des documents dans tout le pays

A l'évidence, la commission électorale ne peut se charger, seule, des tâches indiquées ci-dessus. Plusieurs de ces activités exigeront divers degrés de participation d'un ministère, ou de plusieurs, dont les ministères de l'Intérieur et de la Sécurité, des Finances, de la Défense, des Communications, et des Transports. La coordination relative à plusieurs volets de la planification devra être assurée entre le Conseil constitutionnel, le Haut conseil de la magistrature, le Haut conseil de l'information et de la communication. Il reste encore à l'Etat d'assurer la création officielle de ces trois Conseils, dont chacun remplira un rôle crucial dans la transition démocratique du Congo.

#### **C. Options d'administration électorale**

Les trois exemples ci-dessous d'instances administratives électorales "indépendantes" reposent sur différents degrés de représentation gouvernementale. Il est en outre impératif que la création d'une instance administrative électorale, **quelle qu'elle soit**, soit avalisée par tous les partis politiques, y compris ceux de l'opposition. Il est tout aussi important que cette commission reste neutre et impartiale. Tout manquement à ces critères la rendrait totalement inopérante. Il conviendra que les décisions relatives à la répartition des responsabilités entre le gouvernement et une instance indépendante se fassent à partir d'un constat réaliste du degré particulièrement

marqué de méfiance, généralisé, touchant toutes les strates de la société congolaise. Il conviendra qu'une instance administrative électorale soit structurée de manière à engendrer la confiance la plus élevée des électeurs.

*Option n° 1 Commission nationale pour le suivi et l'encadrement des élections et unité électorale nationale*

En créant une commission de pilotage, un comité directeur composé de représentants de l'Etat, de la magistrature, des organisations civiques et religieuses et des partis politiques, plusieurs pays ont répondu aux requêtes ayant trait à la participation des citoyens à l'organisation et à l'encadrement du scrutin. Ces comités directeurs, créés en qualité d'organes consultatifs, sont dotés d'un pouvoir décisionnel limité, sinon inexistant. Leur taille ne leur permet pas de fonctionner effectivement ne serait-ce qu'en qualité de groupe de pression. Dans ces circonstances, l'autorité d'organisation et de gestion du scrutin est dévolue aux responsables officiels, au sein du gouvernement. Le Mali, le Togo, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et la Guinée ont eu recours à ce type d'agencement dans le passé. Les résultats électoraux de ces pays n'ont pas toujours été acceptés par tous les participants, et ces scrutins n'ont pas contribué non plus à jeter les fondements nécessaires pour institutionnaliser l'administration participative de leurs élections. L'option n° 1 peut être considérée représenter une amélioration par rapport à la démarche d'adoption d'un comité directeur.

Cette option s'appuie sur deux organisations : une commission nationale pour le suivi et l'encadrement des élections (CMSEE) et une unité électorale nationale (UEN). Il incombe à la CMSEE de suivre et d'encadrer tous les aspects des inscriptions électorales et des élections. La UEN sera chargée de l'organisation matérielle, technique et logistique des inscriptions électorales et du scrutin, ainsi que de l'exécution de ces opérations.

a. Commission nationale pour le suivi et l'encadrement des élections (CMSEE)

Une CMSEE de vingt membres sera créée de par la loi et régie par une législation lui octroyant de larges pouvoirs de suivi et d'encadrement. La composition de cette instance ad hoc, décidée au préalable de chaque élection, sera déterminée par nomination présidentielle. Le président choisira, pour y siéger, vingt citoyens parmi les candidatures proposées par les mouvements politiques, la magistrature et la société civile (c'est-à-dire les institutions religieuses, les organisations professionnelles, les syndicats et les organisations non gouvernementales), dotés de l'autorité morale et dépositaires du respect et de la confiance des populations. Cinq d'entre eux seront choisis parmi les candidats proposés par le parti ou la coalition majoritaire, cinq parmi ceux de l'opposition, cinq de la magistrature et les cinq derniers de la société civile. Le bureau exécutif de la commission sera élu par les membres siégeant.

Il incombera à la CMSEE de vérifier la conformité l'intégralité des opérations matérielles et logistiques des inscriptions électorales et du scrutin par rapport à la loi électorale congolaise et ses décrets, circulaires et instructions connexes. La commission sera chargée d'arbitrer les différends politiques et techniques entre les partis politiques et la UEN. La CMSEE annoncera les résultats électoraux provisoires, elle transmettra les résultats et les documents afférents au Conseil constitutionnel. Ce dernier vérifiera les résultats, examinera les plaintes et diffusera les résultats finaux.

Il incombera à la CMSEE d'inviter et d'accréditer les observateurs internationaux conviés à suivre ou à observer les inscriptions électorales et le scrutin. Les observateurs de longue durée pourraient être rattachés à l'échelon national et régional, du point de vue administratif, à la commission en qualité d'experts-conseils techniques. Leur présence apportera à la CMSEE des homologues internationaux, expérimentés, afin de lui permettre de renforcer ses capacités de prise en charge des questions problématiques. Les observateurs seront libres de publier leurs évaluations post-électorales et indépendantes.

La CMSEE établira un nombre restreint de bureaux régionaux, dotés de responsabilités de suivi et d'encadrement analogues à celles lui incombant au niveau national. Les bureaux régionaux seront présidés par des juges ou des magistrats locaux, et ils encadreront les activités de l'UEN locale.

b. Unité électorale locale

L'UEN sera dirigée par des responsables officiels du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité. La direction de l'UEN regroupera des représentants des autres ministères, prenant part directement aux opérations d'inscriptions électorales et du scrutin : Finances, Défense, Communications, Transports et Affaires étrangères. Les représentants des autres forces nationales de sécurité et de chaque parti politique accrédité viendront compléter l'UEN. Cette dernière sera créée au préalable de chaque élection ou série d'élections. Ses membres continueront à percevoir leur salaire ordinaire, ainsi qu'une allocation de transport et des honoraires standard agréés par l'Etat pour toute la période d'activité de l'UEN.

Au sein de cette instance, les responsables officiels d'ordinaire responsables de la mise sur pied et du déroulement des inscriptions électorales et du scrutin restent les responsables régionaux, de département, d'arrondissement, de canton et de village, c'est-à-dire les préfets, les sous-préfets et les maires. Ces prolongements administratifs du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité contrôlent les rouages administratifs régissant les opérations des inscriptions électorales et du scrutin, et répondent principalement aux requêtes et aux ordres de leurs supérieurs hiérarchiques du secteur public. La structure administrative nationale est une infrastructure préfabriquée pouvant être exploitée pour organiser et administrer les inscriptions électorales et le scrutin à l'échelon national.

*Option n° 2 : Commission électorale nationale, unité technique interministérielle, commission consultative*

Plusieurs pays ont décidé de ne pas emprunter la démarche d'un comité directeur. Dans d'autres pays, la simple création d'un comité directeur inopérant n'a pas répondu aux exigences des partis politiques, de la société civile et du grand public. La solution y a été d'établir une réelle commission électorale et de lui affecter de vagues responsabilités d'encadrement et de supervision. Les méthodes de sélection des membres de la commission sont hétérogènes, ainsi que le degré d'investissement du leadership national quant à leur sélection. La participation à ces commissions est souvent restée restreinte, permettant ainsi un groupe considérablement plus souple qu'un comité directeur pesant. Les rapports de travail entre la commission et le gouvernement varient. En dépit de l'existence d'une commission, le contrôle public par trop zélé s'est clairement fait sentir sur les élections dans plusieurs pays : Madagascar, Bénin, Kenya, Malawi, Ghana, Nigéria, Libéria et Guinée. L'option n° 2 s'efforce de corriger les défauts administratifs manifestes de ces élections.

Cette option regroupe trois organisations : une commission électorale nationale (CEN), une unité technique interministérielle (UTI) et une commission consultative (CC). La CEN prendra la direction de l'organisation et de l'encadrement des inscriptions électorales et du scrutin. L'UTI assurera l'appui technique, logistique et de personnel de la CEN. La CC assurera également l'encadrement et la surveillance du processus.

Une CEN ad hoc sera créée au préalable des élections, à l'instar de la CMSEE. La seule différence quant au fondement juridique de la CEN réside dans le champ de travail amplifié de son mandat. La CEN élira elle-même un bureau exécutif composé de sept de ses membres. Chacun d'entre eux sera chargé d'activités d'encadrement dans un domaine spécifique : présidence, vice-présidence, finances, politique et planification électorales, juridique et instructions, information et instruction des électeurs, et formation électorale. Le président et le vice-président de la CEN seront chargés de l'encadrement de la sécurité des inscriptions électorales et du scrutin. Chaque délégué sera nommé secrétaire. Onze délégués seront affectés à chacune des onze régions du Congo. Le délégué restant remplira les fonctions de responsable de l'information auprès des Congolais à l'étranger.

La CEN remplira des fonctions pro-actives en matière d'établissement des procédures relatives aux inscriptions électorales et au scrutin. Elle suivra en outre leur mise en oeuvre pour s'assurer qu'elles sont suivies de façon idoine. Toutes les révisions de la loi électorale, les circulaires, décrets et instructions officielles seront rédigées en consultation avec la CEN. L'aval des documents de ce type exige les signatures du président de la CEN et du ministre ou responsable public pertinent.

Il incombera à la commission d'arbitrer les différends politiques et techniques entre les parties politiques et le gouvernement. La CEN annoncera les résultats provisoires du scrutin, les transmettra accompagnés des pièces justificatives au Conseil constitutionnel. Ce dernier vérifiera les résultats, traitera les doléances et diffusera les résultats finaux.

Il incombera à la CEN d'inviter et d'accréditer les observateurs internationaux conviés à suivre ou à observer les inscriptions électorales et le scrutin. Les observateurs de longue durée pourraient être rattachés à l'échelon national et régional, du point de vue administratif, à la commission, en qualité d'experts-conseils techniques. Leur présence apportera à la CEN des homologues internationaux, expérimentés, afin de lui permettre de renforcer ses capacités de prise en charge des questions problématiques. Les observateurs seront libres de publier leurs évaluations post-électorales et indépendantes.

La commission établira un nombre restreint de bureaux régionaux. Les représentants régionaux seront nommés par les partis politiques et les organisations civiques en activité dans les régions concernées, et choisies par la commission nationale. Les responsabilités organisationnelles des CEN régionales seront principalement axées sur la coordination avec les autorités locales en ce qui concerne les inscriptions électorales, la formation et l'affectation des employés des bureaux de vote, l'équipement des bureaux des inscriptions électorales et des bureaux de vote. Les CEN régionales seront présidées par des juges ou des magistrats locaux.

b. Unité technique interministérielle

L'UTI constituera un groupe considérablement plus petit que l'unité électorale nationale décrite dans l'exemple précédent. Il conviendrait que cette unité ad hoc, créée au préalable des élections, se restreigne à douze membres environ, représentant les ministères, les conseils et les commissions idoines. Il conviendrait que les membres de l'UTI possèdent des aptitudes techniques correspondant aux cinq points de mire de la CEN : finances (ministère des Finances), politique et planification électorales (ministères de la Justice, des Transports et de l'Intérieur), législations et enquêtes (ministère de la Justice et Conseil constitutionnel), information et instruction des électeurs (ministère de la Communication et Haute commission de la culture démocratique et des droits de l'homme, Haut conseil de l'information et de la communication), formation (ministères de l'Education et de la Communication), et sécurité (ministères de la Défense et de l'Intérieur).

La CEN sera tributaire des ressources techniques et administratives à la disposition de l'UTI aux fins d'organisation et d'animation des élections. En permettant à la CEN une participation constructive et l'aval conjoint final de toutes les étapes des inscriptions électorales et du scrutin, l'on diminue ainsi le potentiel de manipulation (réelle ou perçue) de l'Etat, ce qui accroît la confiance des citoyens envers le processus. Comme dans l'exemple précédent, la participation de l'UTI facilitera les opérations administratives en dehors de Brazzaville.

c. Commission consultative (CC)

La commission consultative se compose de représentants de tous les partis politiques accrédités et de toutes les organisations sociales et civiques en activité. La commission est établie pour chaque élection ou chaque série d'élections. Chaque organisation souhaitant y participer proposera deux candidats pour y siéger, un candidat principal et un suppléant. Les nominations seront passées en revue et approuvées par le Président, en consultation avec le bureau exécutif de la CEN. Ainsi, il est important que la CEN soit créée et qu'elle ait pris ses fonctions avant la CC. Dès sa nomination, la CC élira un bureau exécutif composé de sept membres, où l'affectation des postes sera calquée sur ceux du bureau exécutif de la CEN.

Les partis ou les groupements prenant d'un boycott de la CC ne bénéficieront d'aucune participation à la conception, ni à la mise en oeuvre des procédures d'inscriptions électorales et du scrutin. Toutefois, les partis accrédités et les candidats recevables boycottant la participation à la CC pourront participer aux élections.

La consultation constitue le principal rôle de la commission. Avant d'autoriser la mise en oeuvre des procédures, des plans, des campagnes de communication, etc, la CEN et l'UTI seront en communication avec la CC. Cette dernière sera incitée à présenter des informations en retour et des recommandations à la CEN tout au long des opérations d'inscriptions électorales et du scrutin. La CC n'aura pas le droit de veto, mais la CEN et l'UTI tiendront compte de ses opinions.

La fonction de coordination des communications constituera la seconde fonction, et éventuellement la plus importante, de la commission consultative. Chaque membre de la CC sera chargé de tenir son organisation informée des travaux de la CEN et l'UTI. Les membres de la CC auront la possibilité de demander à la CEN des informations supplémentaires relatives aux inscriptions électorales et au scrutin. Les demandes seront soumises au délégué (aux délégués) responsable(s) de l'information et de l'instruction des électeurs, pour être transmises au délégué (aux délégués) idoine(s) et à ses homologues de l'UTI. Un calendrier de soumission des demandes et d'envoi des réponses aura été élaboré pour éviter que les activités quotidiennes de la CEN et l'UTI ne soient submergées de demandes.

La CEN préparera pour la CC et les médias des communiqués de presse hebdomadaires relatifs à ses activités nationales et régionales de la semaine écoulée. Le bureau exécutif de la CEN se réunira avec la CC deux après-midi par mois.

*Options n° 3 : Commission électorale nationale, secrétariat électoral, commission consultative*

L'organisation couronnée de succès d'un scrutin exige la participation de techniciens et de représentants des organisations politiques et civiques. Plusieurs pays ont constaté que la création de commissions électorales, de comités directeurs et autres procède souvent sans tenir compte, peu ou prou, des aptitudes techniques et administratives des délégués. Le résultat le plus souvent est chaotique, alors que les commissions, les comités et les administrateurs s'efforcent de

répondre à des demandes déraisonnables ou bornées. Il est nécessaire de composer un groupe, dont la nomination se fonde sur des aptitudes techniques et non pas politiques. C'est la démarche adoptée en partie pour la préparation des élections post-conflit en Angola, en Afrique du Sud et au Mozambique. Puisqu'il s'agit de procédures adoptées à la suite de conflits, avec une importante participation internationale, elles conviennent davantage à une étude qu'à une reproduction. Il est rationnel de penser que l'administration électorale de ces trois pays sera structurée de manière à répondre aux pressions politiques, tout en constatant les réalités techniques de la planification, de l'organisation et de l'administration d'élections couronnées de succès. En se fondant sur leurs expériences antérieures, le Ghana et le Malawi assurent la gestion, ou se préparent à gérer, leurs élections en s'appuyant sur une formule analogue à celle présentée dans l'option n° 1.

La troisième option offre à la commission électorale la plus grande autonomie par rapport au gouvernement congolais. La Commission électorale nationale (CEN) prend la direction des inscriptions électorales et du scrutin. Le secrétariat électoral (ES) constitue l'axe de cet agencement ; il est responsable de la mise en oeuvre opérante des directives de la CEN. La structure et le rôle de la commission consultative (CC) sont calqués sur ceux de la CC de l'exemple précédent : suivi du processus, information du grand public quant au fonctionnement de ce dernier et conseil aux habitants pour leur permettre d'en tirer parti.

Pour administrer le scrutin de façon opérante, les opérations de la CEN et du SE ne peuvent être entravées par une micro-gestion gouvernementale, ni par la "cooptation" partisane, ou non partisane, de la CC. Il convient de prendre des mesures pour octroyer à la CEN et au SE un jeu de coudes suffisant pour leurs opérations.

Etant donné la position indépendante de la CEN et du SE, l'on suggère de leur octroyer un statut d'instance à but non lucratif, et ce, pour faciliter leur gestion interne de fonds, et relever leurs capacités de sollicitation de fonds internationaux pour appuyer les opérations d'inscriptions électorales et du scrutin. L'octroi d'une autonomie financière à la commission lui permettra d'éviter les écueils qui ont nuit à la réussite intégrale des commissions électorales en Afrique et dans le monde entier. Cet agencement simplifie le processus de vérification des comptes, tout en responsabilisant totalement la commission quant à l'utilisation qu'elle réserve à ses fonds publics, privés, nationaux et internationaux.

a. Commission électorale nationale (CEN)

La CEN se composerait de sept à douze délégués, selon qu'on leur affecterait des responsabilités d'encadrement d'ensemble de régions géographiques ou de domaines techniques. Les délégués seraient nommés par le Président, avec l'aval de la société civile, par exemple en consultation avec la commission de travail multipartite résultant du Forum pour la culture de paix. Il s'agira de personnalités d'excellente réputation morale, ayant à coeur le bien-être de la république du Congo. Les délégués seront nommés pour un mandat fixe, pluriannuel. Le président (la présidente) et le vice-président (la vice-présidente) seront élus par les membres de la

commission. Les autres délégués se verront affecter des responsabilités géographiques ou techniques. A l'instar d'un conseil d'administration d'une société, ou d'une université, les postes de délégué sont à mi-temps. Les délégués seront censés conserver d'autres sources de revenus. Entre les élections, les délégués seront "d'astreinte", et se réuniront selon nécessité.

La CEN aurait pouvoir et compétence de préparer et d'approuver les instructions et les circulaires officielles électorales en dehors de toute intervention de l'Etat.

b. Secrétariat électoral (SE)

Le secrétariat est le groupe responsable de l'organisation et de la mise en oeuvre factuelles des élections. Les membres du SE sont nommés par la CEN. Il conviendrait que le SE soit dirigé par un directeur électoral (DE) et un directeur électoral adjoint (DEA). Le SE regroupera plusieurs bureaux techniques, dirigés par des directeurs techniques. Citons quelques bureaux techniques recommandés : direction administrative, information et éducation civique, politique et planification électorales, législation et enquêtes, informatique, personnel et finances. A l'échelon régional, le SE sera représenté par un responsable électoral régional et un personnel restreint.

La dotation en personnel du SE fluctuera selon le volume de travail auquel la commission devra faire face. Il conviendrait que les charges de directeur et de directeur adjoint, et celles de plusieurs directeurs techniques, soient des postes permanents. Il est probable que plusieurs directeurs techniques ou collaborateurs du bureau technique soient détachés par les ministères et départements publics. Il conviendra que le directeur et le directeur adjoint soient des collaborateurs fiables, dotés d'une solide expérience de la gestion acquise dans le secteur privé. Il conviendra également que les responsables électoraux régionaux viennent également du secteur privé.

c. Commission consultative

Comme dans l'exemple précédent, la commission remplira le rôle de "banc d'essai" de la CEN et du SE. Dotée d'une participation dynamique, la CC pourra jouer un rôle positif dans la conception et la direction des opérations d'inscriptions électorales et du scrutin.

D. Rôle de la société civile congolaise dans le processus électoral

La mission de l'IFES a rencontré les représentants de plusieurs organisations non gouvernementales et d'associations professionnelles souhaitant prendre part à divers domaines : démocratisation et gouvernance, élections et droits de l'homme. L'équipe en a conclu qu'il existe effectivement des organisations dotées d'idées intéressantes, et en revanche de capacités restreintes, qu'il conviendrait d'intégrer dans les activités d'instruction des électeurs et de formation. En adoptant une stratégie de communication opérante, les organisations non gouvernementales et les associations professionnelles peuvent sensibiliser efficacement le public congolais quant à l'importance du processus électoral dans son existence quotidienne. Cela peut

procéder de différentes activités : traduction de la Constitution et des textes électoraux sous forme d'aide-mémoire facile à comprendre et d'illustration, et présentation de sketches d'information à la radio, à la télévision et dans les théâtre en plein-air locaux.

Le Congo n'est pas en mesure d'appuyer un grand nombre d'ONG s'acquittant d'activités similaires. Ainsi, l'IFES a débattu de la création potentielle d'un réseau d'ONG aux fins d'élections ouvertes et transparentes. Les ONG nationales pourraient être amenées à coordonner leurs efforts dans une gamme d'activités d'instruction des électeurs. Pour éviter tout double emploi et décupler le champ couvert, il conviendrait que les activités soient également coordonnées avec celles du Haut commissariat de la culture démocratique et des droits de l'homme du ministère de la Communication. L'investissement pro-actif de la société civile dans les inscriptions électorales et le scrutin pourraient relever la confiance nationale et internationale envers la transparence du processus électoral. Il conviendrait également que cette participation englobe les groupes religieux, ceux par exemple cités au chapitre précédent. L'assistance initiale relative à l'élaboration de programme et aux stratégies de gestion pourrait s'organiser au travers d'ONG internationales rompues à l'assistance électorale, à l'instruction des électeurs, aux médias et aux communications médiatiques, et à la formation.

Il convient de citer les groupes avec lesquels l'équipe de l'IFES s'est entretenue : ACAP, Association de femmes juristes, Association géo-développement Identité et République (AGIR pluriel), Association pour la prospective, l'initiative et la démocratie (APID), comité des Femmes pour la paix, fédération congolaise des ONG du développement (FECONDE) et GERDDES-Congo. Malheureusement, l'équipe de l'IFES n'a pas disposé de suffisamment de temps pour rencontrer toutes les ONG et associations de Brazzaville, mais il lui a été précieux de prendre contact avec les groupes indiqués ci-dessus. En outre, il est incontestable que tous ces groupes sont plus que disposés à prendre part aux activités et aux efforts éducatifs décrits ci-dessus, en dépit du fait, comme indiqué également ci-dessus, de la diversité et de l'asthénie de leurs capacités.

#### E. La communauté internationale et le processus électoral

L'IFES a bénéficié d'une table ronde, organisée par l'ambassadeur des Etats-Unis, pour les représentants des communautés diplomatique et de l'assistance. L'IFES a été frappée par le degré d'intérêt exprimé par le groupe rassemblé, représentant la Belgique, la France, l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Union européenne, le Programme des Nations Unies pour le développement et l'UNESCO. Le dialogue noué entre les représentants de ces ambassades et des organisations pour le développement est tout aussi marqué, ce qui indique une excellente base pour la coordination des bailleurs de fonds au Congo. L'engagement de plusieurs des bailleurs de fonds présents à appuyer le recensement démographique est de bon augure pour une assistance supplémentaire relative aux efforts d'inscriptions des électeurs et au processus démocratique dans son ensemble. Lors d'une autre rencontre, l'IFES s'est entretenue avec un envoyé de l'ambassade du Japon à Libreville qui a indiqué souhaiter être informé des besoins techniques et financiers des Congolais à l'approche des élections présidentielles.

La communauté internationale souhaite incontestablement appuyer le Congo pour qu'il poursuive sa transition vers la démocratie. En se fondant sur les informations rassemblées par l'équipe de l'IFES, la prestation de cette assistance sera directement tributaire des capacités du Congo à prendre les décisions et les mesures fondamentales dans un certain nombre de domaines ayant trait au processus électoral. Citons quelques domaines importants exigeant des mesures : démilitarisation et dissolution des milices, création d'instance légales prévues par la Constitution, citées par ailleurs dans ce rapport, établissement d'une instance d'administration électorale, recevable pour les protagonistes politiques, la société civile et le grand public, et élaboration de listes électorales rigoureuses.

#### F. Conclusions et recommandations

L'ajustement du système électoral congolais tirera parti de l'intérêt coordonné de la communauté internationale. Il conviendra d'encourager les Congolais, au plus haut niveau, à rendre officielles et opérationnelles les trois institutions démocratiques requises par la Constitution : le Conseil institutionnel, le Haut conseil de l'information et des communications, le Haut conseil de la magistrature. La communauté internationale est prête à offrir un appui constitutif à ces institutions.

Une fois les conseils créés et à pied d'oeuvre, les Congolais seront en mesure d'accorder leur entière attention à la création d'une autorité électorale, chargée des inscriptions électorales et des préparatifs de la série d'élections futures, à commencer par les élections présidentielles de 1997. Il conviendra que cette autorité soit en place, au plus tard, à la fin du premier trimestre de 1996, pour donner amplement le temps d'entreprendre une importante gamme d'activités entre aujourd'hui et les élections prévues, comme indiqué ci-dessus.

Parallèlement, les activités de paix et de réconciliation, émanant du Forum pour la culture de paix, doivent être poursuivies énergiquement. Ces activités sont indispensables pour rétablir la conviction des Congolais envers le processus électoral et le gouvernement dans son ensemble.

Il est indubitable qu'une nouvelle autorité électorale, ou qu'une autorité électorale modifiée, soit hautement souhaitable. Il conviendra que le Congo rende ce nouveau système opérationnel pour l'organisation et l'administration des inscriptions électorales et du scrutin. Les modèles présentés ci-dessus ont été élaborés à partir d'instances d'administration électorale réelles. Quel que soit le type d'administration adopté, il conviendrait qu'il corresponde aux besoins et aux préoccupations de l'électorat, sans se cantonner aux préoccupations d'un ministre, d'un administrateur ou d'un parti politique. Il est vivement recommandé d'octroyer à la commission électorale une autonomie légale et fiscale maximum, pour tenter de garantir sa position apolitique. Il conviendrait de structurer la commission dans une optique de long terme, pour lui permettre de réunir des connaissances spécialisées au travers des futures élections, commençant en 1997. Ces connaissances serviront au Congo dans des élections ultérieures qui pourront ainsi se dérouler en étant moins tributaires d'un appui et d'une participation extérieurs.

L'ensemble des lois, décrets, circulaires et instructions relatifs au scrutin et aux inscriptions électorales, exige une analyse et une révision approfondies, dans le but de : a) dé-politiser l'organisation et le déroulement des inscriptions électorales et des élections, b) simplifier les instructions et les réglementations pour en faciliter l'application et amplifier les économies financières, c) dépouiller les fondements légaux actuels en un seul document et normaliser la langue afin de réduire au minimum le potentiel d'interprétation erronée.

Etant donné l'intérêt international porté à la révision du système électoral congolais et à la création de listes électorales, il est conseillé d'établir un secrétariat relatif à l'assistance internationale. Cette unité d'assistance technique pourrait assurer des services de soutien et d'appui technique pour un certain nombre d'initiatives, tout en coordonnant les paramètres des bailleurs de fonds pour décupler au maximum les retentissements de leur aide et éviter tout double emploi de financement, onéreux et inutile.

Il conviendrait que l'Etat n'hésite pas à informer les Congolais, les partis politiques et les groupes d'intérêt de tous les débats concernant le processus électoral et les inscriptions des électeurs. La seule manière de démystifier ces procédures passe par la diffusion de l'information. L'absence de communication suppose un secret et sème la méfiance.

Parallèlement, il conviendra de ne pas méconnaître l'intérêt de la communauté des bailleurs de fonds, publics et privés, envers la poursuite de la transition congolaise vers la démocratie. Il conviendrait que l'Etat congolais soit pro-actif en informant les bailleurs de fonds et le monde extérieur des progrès effectués dans la réforme de l'administration électorale du pays.

## V. Identification des citoyens, activités de recensement et inscriptions électorales au Congo

La république congolaise est limitrophe sur 2.000 kilomètres terrestres et 800 kilomètres maritimes de plusieurs pays : Zaïre, Cameroun, République Centrafricaine, Angola (Cabinda) et Gabon. Il existe un flux de migration transfrontières, notamment sur le fleuve Congo en provenance du Zaïre, mais son importance ne peut être jaugée avec exactitude. Bien que la méthodologie de rassemblement des données et que la date de ce dernier n'aient pas été précisés à l'équipe de l'IFES, selon les responsables de l'Etat congolais, ainsi que les représentants des partis politiques, il y aurait des dizaines de centaines de milliers d'étrangers, clandestins ou pas, au Congo. Selon les partis politiques et l'Etat, cette migration pourrait avoir une incidence importante sur les résultats électoraux car il semblerait que des non ressortissants aient pris part aux scrutins antérieurs.

Les mouvements des populations en direction, en provenance, et à l'intérieur du Congo constituent des gageures importantes pour tout effort d'inscriptions électorales des citoyens et électeurs. Ainsi, un sujet fort débattu a été soumis à l'attention de l'équipe : la présence d'étrangers munis de faux papiers d'identité (carte d'identité, carte d'électeur ou extrait de naissance). Selon certaines estimations, leur nombre dans certaines régions serait suffisamment élevé pour avoir une incidence sur les résultats électoraux. Aucune preuve concrète n'a été présentée à l'équipe de l'IFES quant aux activités politiques des immigrants clandestins. L'IFES a relevé que dans d'autres pays l'on n'ignore pas que les étrangers (réfugiés ou autres) ont parfois recours à des moyens illicites pour obtenir des documents d'identité pour être en mesure de travailler, mais qu'ils ne participent pas aux scrutins. L'équipe de l'IFES, en se fondant sur son expérience antérieure, estime que le principal catalyseur de l'immigration au Congo est de nature économique et non pas politique. Quoi qu'il en soit, l'incidence éventuellement subversive des immigrants est une question chaudement débattue et toute recommandation technique visant à améliorer les inscriptions électorales devra être conçue de manière à atténuer ces préoccupations.

### A. Système d'identification national

L'équipe de l'IFES s'est efforcée de s'informer plus précisément sur le système d'identification national congolais. Le code électoral s'appuie sur la carte d'identité nationale pour preuve principale de la nationalité congolaise. En conséquence, les erreurs ou les défauts du système d'identification national ont une incidence directe sur l'état du système d'identification des électeurs.

Les citoyens congolais sont censés posséder un document d'identité national. Ces documents sont préparés, distribués et répertoriés par l'administration générale et la police nationale du Congo par le biais du service national d'identification civile, un département du ministère de l'Intérieur. Les cartes d'identité nationale sont délivrées aux citoyens âgés de 16 ans au moins.

De par le passé, le Congo a utilisé une gamme de documents d'identité. De 1950 à 1960, les citoyens ont reçu un livret de famille, formule très courante en Afrique équatoriale française. Ce livret relevait les noms de tous les membres d'une famille, assortis de différentes informations et de la photo du chef de famille. En 1960, la préparation de la carte d'identité nationale a été affectée à la police. Un nouveau document d'identité a été institué par le décret n° 60/35 en février 1960. Ce décret a été modifié par deux fois, en août 1979, puis par le décret n° 80/71 du 13 février 1980.

Les documents d'identité sont produits par le service national d'identification civile (SNIC). L'équipe de l'IFES s'est vue présenter deux plans différents de distribution des documents d'identité : celui du ministère de l'Intérieur (MDI) et celui du SNIC. La courte durée de la mission n'a pas permis d'approfondir les recherches sur ces plans pour déterminer le chevauchement exact de ces deux plans. Dans le premier plan, les 4.496 villages congolais sont desservis par 642 centres du MDI. Sur ces 642 centres d'inscription, 543 sont des centres secondaires, équipés uniquement de manière à conserver les registres et à délivrer des certificats de naissance et de décès. Les 99 centres principaux offrent des services intégraux : délivrance des documents d'identité et d'autres documents officiels en outre des extraits de naissance et de décès. Dans le second plan, les documents d'identité sont délivrés par quatre-vingts commissariats de police et trente-deux annexes du SNIC, appuyant onze bureaux régionaux du SNIC.

Depuis 1960, tous les citoyens congolais doivent être porteurs d'une pièce d'identité. La carte d'identité est imprimée sur des formulaires dotés d'un espace destiné à la photo et au timbre fiscal. Les cartes sans imprimées sans aucun composante de sécurité, numéro de série, caractère d'imprimerie particulier, filigrane ou hologramme. Les cartes en blanc peuvent facilement être reproduites par les imprimeurs locaux. Toute demande de carte d'identité doit être accompagnée d'un extrait de naissance valide et de trois photos en zone urbaine (quatre en zone rurale), remises à un fonctionnaire du SNIC. Le demandeur se voit délivrer un reçu pour retirer sa carte d'identité, une fois prête. Une photo se trouve sur la carte d'identité, la seconde (et une troisième, le cas échéant) est archivée à l'échelon local, et la dernière est versée aux archives du siège du SNIC, à Brazzaville.

Deux problèmes ont été signalés à l'équipe de l'IFES quant à cette partie du processus. Premièrement, il est facile de falsifier les certificats de naissance, pour les mêmes raisons qui facilitent la falsification des cartes d'identité en blanc. A l'instar de ces dernières, il existe un marché noir actif des certificats de naissance. Un fonctionnaire expérimenté est en mesure de repérer les faux, mais un novice n'est pas aussi averti des modifications des documents officiels au fil des ans. Les responsables du SNIC ont admis que la meilleure parade pour éconduire les demandeurs non congolais consiste à étudier soigneusement le certificat de naissance du demandeur.

Deuxièmement, l'archivage des photos supplémentaires se révèle difficile, à l'échelon local et national. Les membres de l'IFES se sont rendus aux archives nationales du SNIC et aux archives de Brazzaville, abritées dans les mêmes bureaux. Non seulement ce volume de documents d'identité exige un espace adéquat pour classement en bonne et due forme, mais les documents doivent également être protégés de l'humidité, des rongeurs et des insectes. Les cartons, les enveloppes et les piles de documents d'identité tapissent les murs de la salle et s'amoncellent sur les quelques bureaux disponibles, en attente d'archivage. Les contraintes budgétaires n'ont pas permis au SNIC d'engager les employés intérimaires de bureau nécessaires pour organiser les archives. Pour l'heure, les archives nationales et de Brazzaville se trouvent dans un bureau prêté au SNIC par la direction nationale de la police. Le SNIC, dénué de bureaux et d'espace d'archivage, doit frapper aux portes et emprunter des bureaux aux autres organismes publics.

Les documents d'identité portent un code composé de lettres et de chiffres. Le code se compose de trois lettres identifiant la région d'immatriculation, trois chiffres indiquent le centre national d'identification et l'année de l'attribution, et quatre chiffres composent le numéro de la carte. Ce dernier correspond au numéro du registre d'immatriculation du citoyen auquel la carte a été délivrée.

**BZN099501833**

*Cet exemple de code indique que le document d'identité a été délivré en 1995, par le centre national d'identification civile n° 9 à Brazzaville. Le document d'identité a été enregistré au numéro 1.833 sur le registre d'immatriculation du centre n° 9.*

Bien qu'il ne s'agisse pas du système le plus efficace, ni pointu, de codage, il permet de donner une identification précise individuelle à chaque document d'identité. Toute opération de recherche et de validation peut s'appuyer sur ce code.

Ni la police, ni les centres d'identification civile ne perçoivent de redevance pour la délivrance des cartes d'identité. Tous les demandeurs de carte doivent acheter timbre fiscal (500 francs CFA) auprès du ministère des Finances. Les photographes sont d'ordinaire implantés à proximité des centres d'identification et produisent les photos d'identité nécessaires.

Comme indiqué ci-dessus, il existe un important trafic de cartes d'identité. Le SNIC a reçu plusieurs propositions visant à moderniser le système d'identité congolais et la production de cartes d'identité plastifiées, imprimées sur papier spécial, comportant plusieurs éléments de sécurité.

Lorsque le Congo se préparera à réviser, et éventuellement à informatiser les listes civiles, notamment celle des cartes d'identité, il conviendrait de conjuguer cette opération à la révision du système d'état civil puisque l'un découle de l'autre. Les procédures d'identification des citoyens au Congo pourraient être rationalisées en perfectionnant le codage des certificats de naissance, des cartes d'identité nationales, des permis de conduire et des cartes d'électeur. L'on pourrait produire un nouveau document d'identité, regroupant les impératifs de deux documents officiels, ou davantage.

Dans certains pays, comme au Congo, les citoyens doivent être porteurs d'une carte d'identité nationale. Les citoyens s'inscrivent, volontairement, pour voter et reçoivent, s'ils le désirent, une carte d'électeur. D'autres pays permettent aux citoyens, recevables, de voter sur présentation de leur carte d'identité nationale, éliminant ainsi la nécessité de détenir une carte d'électeur. Et enfin, d'autres pays fournissent des cartes d'électeur aux citoyens et non pas des cartes d'identité. C'est le cas au Mexique, où la carte d'électeur est généralisée et honorée dans tout le pays en qualité de document d'identité et de preuve de nationalité.

Il est important de sensibiliser les responsables congolais à l'éventail d'options existant dans le monde entier, ainsi qu'aux avantages et aux inconvénients de ces systèmes d'identification. En étudiant un grand choix d'options en la matière, le Congo sera en mesure d'élaborer un système d'identification correspondant à ses impératifs spécifiques et à ses ressources.

#### B. Liste électorale et fondements légaux

Les listes électorales congolaises sont ancrées dans le recensement démographique national de 1984 et dans le recensement administratif obligatoire réalisé en second semestre, tous les ans. En ce qui concerne les élections de 1991 et de 1992, les listes électorales ont été mises à jour conformément à la circulaire 0364 (*note circulaire n° 0364/MDI/DGAT, 15 octobre 1991*). La procédure d'analyse et de révision de la liste est précisée par la circulaire n° 0364, rédigée conformément au décret 59/232 du 13 novembre 1959.

La circulaire n° 0364, le décret 59/232 et la loi électorale congolaise n° 001 du 21 janvier 1992 portant loi électorale, constituent le fondement juridique des listes électorales. La loi électorale précise les conditions d'inscription, le processus de mise à jour des listes électorales correspondant à un changement d'adresse, et l'obligation de délivrer une carte d'électeur à chaque électeur inscrit, en vertu des procédures établies par le ministère de l'Intérieur.

La circulaire prévoyait l'établissement de commissions administratives, dirigées par des représentants de l'administration à l'échelon idoine, et composées par des fonctionnaires de l'administration locale, ainsi que des représentants des partis politiques. Les commissions ont procédé à la mise à jour des listes électorales, en ajoutant ou en radiant des noms de ces dernières.

Ajouts :

- les électeurs recevables omis lors de la révision antérieure
- les électeurs recevables ayant déménagé dans la région et y ayant élu domicile à la suite des dernières élections, et
- les citoyens congolais ayant atteint leur majorité depuis les dernières élections.

Radiations :

- les électeurs décédés
- les électeurs déchus de leurs droits civiques en raison d'activités criminelles
- les électeurs irrecevables à la suite d'une décision légale
- les électeurs ayant déménagé dans une autre circonscription, et
- les électeurs inscrits sur plusieurs listes électorales ou sur plusieurs registres d'état civil.

Le diagnostic des listes électorales actuelles au Congo est rendu plus difficile par l'absence de renseignements circonstanciés sur leur élaboration. L'équipe de l'IFES a reçu différentes opinions sur l'exactitude et l'état actuels des listes électorales. Plusieurs tentatives de consultation effective des listes électorales, à Brazzaville, ont échoué jusqu'à la veille du départ de l'équipe. L'extrait présenté à l'équipe comportait plusieurs éléments problématiques, notamment l'absence d'adresses des électeurs inscrits, une numérotation désordonnée et l'absence de preuve d'authenticité de la liste.

En ce qui concerne les révisions de 1991, dans la région géographique dotée d'une liste d'origine (par exemple le recensement démographique ou le dernier recensement administratif), les autorités locales correspondantes (préfets, sous-préfets et chefs de village) des circonscriptions rurales, et le maire ou le maire adjoint dans quartiers urbains (arrondissements) ont dirigé la révision des listes électorales effectuée par les commissions administratives. Cette répartition des tâches pour la préparation des registres écrits du recensement a bénéficié de la connaissance de la région des administrateurs locaux et des membres de la commission. La manière dont le Congo a organisé la révision écrite des listes électorales est courante dans le cadre des activités obligatoires de recensement écrit, telles qu'un recensement administratif ou des inscriptions d'électeurs.

Les listes électorales employées au Congo depuis 1991 font l'objet de critiques, notamment de nombreuses critiques et allégations : inscriptions multiples, omissions délibérées, inscriptions non recevables de citoyens de moins de 18 ans, inscriptions de ressortissants étrangers. La principale doléance dont l'équipe de l'IFES a été informée porte sur l'inscription multiple d'électeurs. Les électeurs inscrits à plusieurs reprises peuvent potentiellement voter plusieurs fois au cours d'un scrutin. L'on a informé l'équipe que l'on avait récemment découvert un trafic organisé de fausses cartes d'identité et d'électeurs, à Pointe Noire. Selon certaines sources, ces trafiquants auraient produit et distribué quelque 50.000 fausses pièces d'identité l'année écoulée.

De nombreux citoyens congolais ont dû abandonner leur domicile au cours des conflits ethniques ayant précédé les élections de 1992. La conjugaison d'inscriptions multiples, des inscriptions de non ressortissants et de nombreuses personnes déplacées, au Congo, invaliderait profondément les listes électorales actuelles.

Les membres de l'équipe de l'IFES ont rassemblé des données d'inscription existantes quant au nombre total de Congolais inscrits et ont effectué des estimations du nombre de Congolais de 18 ans d'âge et plus, en se fondant sur le recensement de 1984. Etonnamment, l'équipe a déterminé que dans certains cas les listes électorales surpassent en fait le nombre potentiel de citoyens en âge de voter. Cette anomalie peut être attribuée à plusieurs possibilités :

- l'existence d'un grand nombre de double inscriptions
- l'inscription d'un grand nombre de non ressortissants congolais
- l'absence de corrections pour cause de décès ou changement d'adresse, ou
- tous ces cas de figure.

Jusqu'à présent, les inscriptions électorales au Congo ont été effectuées manuellement, une tâche fastidieuse. Les listes électorales sont tirées par extrapolation du recensement démographique établi et mis à jour tous les ans par l'administration, ainsi que d'autres statistiques et informations nationales et internationales. Il conviendrait de souligner que les inscriptions ont été enregistrées à la main et que les noms ont été dactylographiés sur les formulaires des listes électorales, à l'époque des élections de 1992. La compilation des listes électorales n'est pas informatisée.

La préparation manuelle des listes électorales a été truffée d'erreurs : orthographe erronée des noms, noms omis et emplacement erroné des noms sur la liste (circonscriptions ou municipalités erronées). L'affectation erronée des électeurs n'est pas strictement une erreur humaine et est souvent due à des erreurs de préparation et d'interprétation du découpage électoral. La loi électorale congolaise ne prévoit aucune procédure concernant la délimitation, ni la mise à jour du découpage électoral national.

La préparation et la distribution des cartes se fait à la main. La validation des cartes d'électeur relève des critères d'autorités locales données, sans la supervision d'un groupe représentatif, par exemple une commission administrative. En outre, l'équipe de l'IFES a été averti de ce que nombre de citoyens inscrits n'ont jamais reçu leur carte d'électeur. Ces dernières ont été délivrées le jour du scrutin, dans les bureaux de vote. Dans les cas où la carte ne se trouvait pas au bureau de vote de l'électeur inscrit sur la liste, ce dernier a été autorisé à voter sur présentation d'une carte d'identité avec photo, ou sur témoignage de deux témoins également inscrits dans le bureau de vote concerné.

Le Congo continuera à avoir de graves problèmes quant à sa liste électorale tant qu'il n'y aura pas d'instance indépendante chargée d'organiser et d'encadrer l'élaboration de nouvelles listes électorales nationales. Il est impossible, à l'heure actuelle, de s'appuyer uniquement sur le recensement administratif, comme nous l'expliquons dans la section suivante.

Il conviendrait de souligner que la saison électorale congolaise s'ouvrira uniquement lors des élections présidentielles de 1997. Les élections nationales, départementales et locales devraient se tenir entre 1998 et l'an 2000. Le moment est venu de préparer des listes électorales exhaustives et exactes sur lesquelles fonder viablement les prochaines élections.

#### C. Recensement administratif et listes électorales

Les informations rassemblées par les autorités congolaises pour le recensement administratif et les listes électorales ne sont ni systématiques, ni conçues à cet effet. En dépit des défauts des registres d'état civil congolais (tirés du recensement administratif), l'infrastructure établie par l'exécution, tout les ans, d'un recensement administratif pourrait s'avérer utile pour d'autres opérations nationales de compilation d'informations, notamment les inscriptions électorales. Organisé et réalisé scrupuleusement, un recensement administratif permet de développer un certain degré de confiance entre le grand public et l'administration, ce qui améliore l'acceptation généralisée de certaines activités, notamment les inscriptions des électeurs, que facilitera une structure analogue.

L'imprécision des registres d'état civil a été rappelée à maintes reprises à l'équipe de l'IFES par ses interlocuteurs, tant du secteur public que du secteur privé. Ni l'Etat, ni l'opposition, ni les Congolais apolitiques n'ont confiance dans la rigueur des listes d'état civil, sous leur forme actuelle.

Les registres d'état civil au Congo n'ont pas été mis à jour récemment. Selon les informations fournies à l'équipe, aucun recensement administratif d'ampleur nationale n'a été organisé, peu ou prou, au Congo depuis 1984. La mise à jour annuelle des registres d'état civil constitue une activité obligatoire, réalisée sous la supervision du ministère de l'Intérieur. Une révision du recensement démographique était prévue d'octobre à décembre 1995, pour tout le Congo. Une première révision des listes électorales, fondée sur le recensement révisé, se déroulerait entre janvier et mars 1996.

Lors de la visite de l'équipe au Congo, la révision du recensement n'avait pas encore commencé. Selon les préfets et les sous-préfets contactés par l'équipe de l'IFES, le manque de ressources (moyens de transport, carburant, papier, stylos, formulaires) les empêchait de remplir leur mission et de réaliser la mise à jour du recensement administratif. Selon les responsables officiels du ministère de l'Intérieur, la révision serait réalisée lorsque les questions financières auraient été résolues. Selon leurs prévisions, la révision du recensement serait parachevée fin janvier 1996.

#### D. Recensement démographique général et de l'habitat

Le Congo pratique les recensements depuis peu. Les derniers recensements datent de 1974 et de 1984. Les troubles internes ont contrecarré l'organisation du recensement décennal de 1994. La stabilité est revenue au Congo, et conformément aux recommandations internationales, le troisième recensement démographique congolais se tiendra en 1996.

Les données démographiques congolaises datent d'il y a douze ans et plus, et ne reflètent plus le Congo de 1995-1996. Les informations que ce nouveau recensement fournira permettront de nombreuses applications économiques, sociales, techniques, politiques et financières. L'ancienneté des données du dernier recensement, conjuguée aux erreurs des registres d'état civil, ne permettent pas d'estimer correctement l'emplacement, ni la taille de l'électorat recevable.

Comme le recensement de 1984, celui de 1996 sera organisé et administré par le Centre national des statistiques et des études économiques (CNSEE) de Brazzaville. Ce dernier relève du ministère de l'Economie et des Finances chargé du plan et de la prospective. L'Etat congolais fournira à cet effet un appui important, sous forme de ressources financières et humaines. Le Fonds des nations Unies pour la population (FNUAP), l'Union européenne et l'Etat français lui apporteront un concours financier et technique.

La méthodologie de 1984 a été révisée. Un long questionnaire sera administré à un échantillon représentatif de la population. Un questionnaire plus court servira pour la plus grande partie de la population. Cette nouvelle méthodologie a été mise à l'essai dans le monde entier et a fourni des informations de qualité, à moindres frais en termes de ressources financières et matérielles.

La première étape du recensement passe par la révision de la cartographie de 1984. Cette révision est mécanisée en s'appuyant, pour référence, sur la cartographie de 1984. Le Congo a été divisé en trois zones de recensement :

**sud :** Kouilou, Niari, Bouenza, Pool, Lékoumou  
**nord :** Plateau, Cuvette, Cuvette-Ouest, Sangha, Likouala  
**communes :** Brazzaville, Pointe-Noire, Dolisie, Mossendjo, Ouéso, Nkayi

La révision cartographique de la zone sud était parachevée dès la fin octobre et commençait pour le nord. Il était prévu de parachever la révision cartographique de la zone nord avant fin novembre 1995. La cartographie des communes allait commencer en janvier et se poursuivre jusqu'au 15 février 1996. Selon les prévisions, chaque région serait couverte en 30 à 45 jours.

La cartographie du recensement est importante à deux titres. Elle met non seulement à jour les cartes et les tableaux indiquant les localités, les villages et les arrondissements, mais elle fournit en outre un rapide décompte des habitations et des particuliers des circonscriptions rurales et des quartiers urbains. Ces informations détermineront l'affectation des agents du recensement, sur le terrain. Elle sera également utile à plusieurs fins : recensement administratif, inscriptions des électeurs, préparatifs électoraux (nombre de bureaux de vote et affectation du personnel, et besoins de fournitures), et emplacement des bureaux de vote.

Le recensement suivra une distribution géographique en trois catégories, conformément à la structure administrative et géographique stipulée par le texte de loi n° 9-95 de mars 1995 : région, circonscription et commune. L'administration de chaque unité géographique suit un schéma, à quelques exceptions près. Ces exceptions procèdent d'une directive du ministre de l'Intérieur. Précisons la répartition géographique employée :

**Région :** le Congo se divise en dix régions, plus la région autonome de Brazzaville. Chaque région est administrée par un gouverneur régional, et se subdivise, à l'exception de Brazzaville, en circonscriptions. Certaines régions comportent également des communes.

**Circonscription :** une circonscription se compose de cantons et de villages. Au Congo, il y a 80 circonscriptions de 2.000 à 20.000 habitants. Chacune est administrée par un sous-préfet.

**Canton :** un canton se compose de plusieurs villages situés autour d'un chef-lieu. Chaque canton est administré par un chef de canton.

**Village :** les agglomérations de moins de 2.000 habitants sont pour la plupart considérées des villages. Plusieurs hameaux peuvent être rattachés à un village. Les villages sont administrés par un chef de village.

**Commune :** il s'agit d'une zone urbaine divisée en quartiers ou arrondissements. Elle est administrée par un maire (maire central) et un maire adjoint (maire d'arrondissement). Les quartiers et arrondissements sont divisés en pâtés de maisons. Les pâtés de maisons sont divisés en lotissements.

Cette division et subdivision géographique constitue un secteur de dépouillement. Chaque division et subdivision est divisée en zones de travail, zones de dénombrement et zones de contrôle.

Les zones de dénombrement sont les parties constitutives du recensement. Chaque zone comprend entre 600 (en zone rurale) et 900 (en zone urbaine) habitants. Dans les cas spéciaux, les zones sont réduites à 300 habitants ou amplifiées jusqu'à 1.200 habitants. Une zone de contrôle englobe entre trois et cinq zones de dénombrement.

Selon les estimations, le recensement d'une seule zone de dénombrement prend entre 15 et 20 jours. Les zones plus difficiles d'accès, notamment dans le nord, peuvent demander jusqu'à 30 jours.

Trois mille sept cent quarante deux agents seront engagés pour le recensement démographique. Huit cent cinquante agents supérieurs seront nommés contrôleurs et chargés d'une zone de contrôle. Cent trente superviseurs seront détachés du CNSEE, ainsi que de différents

départements et ministères. La plupart des superviseurs ont pris part au recensement de 1984. L'administration générale du recensement incombe à 21 coordinateurs, qui ont tous été coordinateurs du recensement de 1984.

Manifestement, le recensement est bien organisé et se trouve entre les mains de collaborateurs (démographes, cartographes et statisticiens) compétents. Toute information du recensement pouvant être mise à la disposition du ministère de l'Intérieur pour appuyer le recensement administratif et les inscriptions électorales, sera très utile.

Une commission interministérielle du recensement national a été créée pour assurer l'orientation d'ensemble de l'élaboration du recensement. Cette commission, présidée par le ministre du Plan, se compose de délégués de tous les ministères. La commission s'est réunie le 12 juin 1995. Sa seconde réunion était prévue en novembre. L'un des principaux points à l'ordre du jour de la réunion de novembre était l'aval final des deux formulaires, long et court, du recensement.

Selon les personnes contactées au CNSEE, le ministère de l'Intérieur n'a présenté aucune requête spéciale de questions à inclure dans le questionnaire du recensement. L'IFES a recommandé aux responsables de ce dernier que le ministre étudie la possibilité de présenter plusieurs questions qu'il conviendrait d'inclure dans le questionnaire, aux fins de collecte de données. Le MDI pourrait à cette occasion tirer parti des informations rassemblées par le recensement pour orienter la préparation de listes électorales à jour et fiables.

Le projet de formulaire du recensement, présenté à l'équipe de l'IFES, ne pose pas les questions suivantes :

- êtes-vous citoyen congolais ?
- si oui, quelle pièce d'identité détenez-vous (cocher la liste des différentes pièces d'identité)
- quel est votre numéro d'identité ?

Ces informations, avec l'âge, le sexe, le nom, le nom de parents, pour tous les particuliers de 17 ans et plus pourraient être remises au ministère de l'Intérieur, sans enfreindre la clause de protection de la vie privée régissant le recensement. Toutefois, aucun effort d'inclusion dans le recensement, d'extrapolation et de communication de ces informations au ministère de l'Intérieur, à intervalles réguliers, ne peut exister en l'absence d'une demande officielle de ce dernier, à cet effet, remise à la commission du recensement. Le MDI et les autorités électorales pertinentes pourraient s'appuyer sur ces informations pour confirmer le recensement administratif et les listes électorales.

Il est important d'établir et de maintenir une filière de communication entre les responsables et les administrateurs du recensement et ceux des listes électorales. Les échanges d'informations techniques et de procédure entre ces deux instances seront à l'avantage des opérations du recensement et des inscriptions électorales.

Les travaux de recensement sont censés débiter dans les zones de dénombrement en mars 1996. Les informations préliminaires sur la répartition démographique par sexe seront disponibles dès juin 1996. Les résultats démographiques du recensement pourraient être disponibles dès janvier 1997.

## VI. Elaboration de listes électorales améliorées

En se fondant sur ses entretiens avec divers interlocuteurs, la nécessité de nouvelles listes électorales se révèle manifeste, selon l'équipe de l'IFES, ainsi que l'expérience restreinte des Congolais en matière de compilation systématique de l'information et de gestion des registres. L'intérêt exprimé quant aux listes électorales s'est unanimement fait sur des listes automatisées et non pas manuelles.

L'automatisation des listes électorales n'élimine pas les problèmes politiques, ni sociaux de l'inscription des électeurs. Non seulement l'automatisation en la matière relève sensiblement le coût du processus, elle le rend également plus complexe. Il est nécessaire que l'autorité électorale exerce le contrôle le plus étroit possible sur la gamme de variables pouvant avoir une incidence sur le processus des inscriptions. Il convient de tenir compte de tous les éléments constitutifs d'un système de listes électorales afin d'établir le cadre de travail des inscriptions des électeurs. Aux fins d'une planification infaillible et sûre, toutes les solutions aux questions organisationnelles, administratives et technologiques exigent une solution de rechange, pouvant être appliquée si nécessaire.

Le cadre de travail géographique (cartographie) et l'application de ce dernier (annuaires géographiques) constituent les fondements de tout système électoral, ou statistique. Le système d'identification des particuliers ou le système d'identification électoral doit permettre de situer chaque particulier dans une unité géographique minimale donnée composant le territoire concerné. Il conviendrait d'affecter à chaque unité géographique un équivalent numérique permettant de coder toutes les divisions territoriales (région, circonscription, quartier, localité, pâté de maisons, lotissement, etc).

Pour faciliter ce processus, chaque citoyen représenté dans le système doit recevoir un code d'emplacement géographique, ainsi qu'un code de données individuel, construit de plusieurs manières. La procédure de codage vise à éviter toute double affectation d'une séquence de code à deux ou à plusieurs particuliers. Ces deux codes, géographique et individuel, constituent les éléments essentiels pour éviter toute duplication dans les registres. Les codes géographique et individuel facilitent l'informatisation des données et l'élaboration d'une base de données composée à partir des formules de codage.

La conception idoine de mécanismes de rassemblement des données constitue clef de cette dernière, de manière correspondante au cadre de travail de codage. Il convient d'établir des annuaires pour permettre de traduire les données individuelles de chaque citoyen en un code. Les formulaires d'inscription et ceux de changement d'adresse doivent être révisés de manière à appuyer le nouveau système. Dans l'idéal, les formulaires servant à des opérations connexes, par exemple aux registres d'état civil, devraient également être remaniés. Il conviendrait que les modèles des formulaires et des procédures de collecte des données soient identiques dans tous les domaines auxquels ils seront appliqués. Il convient que les procédures d'inscription soient identiques dans tout le pays.

Les systèmes d'inscription des électeurs englobent trois types d'actions. Il s'agit d'**entrées** pour les demandes de première inscription, de **sorties** à la suite de décès ou d'une ordonnance légale (même provisoire), et de **modifications** portant sur les changements d'adresse ou les demandes de rectification des renseignements à la suite d'un changement de nom ou d'une erreur de saisie. Il convient de définir des instructions précises pour traiter chaque action. Il convient que ces instructions soient communiquées au grand public par les médias, ainsi que par des formes de communications locales fiables, au préalable des inscriptions.

Certains systèmes d'inscriptions électorales fonctionnent sur une base permanente. Un citoyen peut se rendre à tout moment au bureau des inscriptions électorales et demander à faire porter son nom sur les listes ou pour faire enregistrer un changement d'adresse. Les décès ou les changements d'adresse signalés sont calculés et corrigés tous les mois. Un personnel prévu à cet effet se charge de ces tâches.

Lorsqu'il n'est pas possible d'offrir un accès ininterrompu aux listes électorales, l'on organise des campagnes une fois par an pour mettre à jour les listes électorales. D'ordinaire, des centres provisoires d'inscriptions sont mis en place pour toute la durée de la campagne, au lieu de procéder à des opérations de porte-à-porte qui sont très onéreuses ou que l'on ne peut entourer de toutes les précautions de sécurité nécessaires à l'obtention d'un relevé idoine.

Il convient que les listes électorales soient non seulement fidèles du point de technique, mais qu'elles soient ainsi perçues par les citoyens. Quelle que soit la qualité d'un système d'inscriptions, le processus sera toujours considéré d'un oeil soupçonneux tout simplement parce qu'il est nouveau. Si ces soupçons ne sont pas dissipés dès le départ, ils se transformeront en méfiance, mettant en péril toute l'opération des inscriptions électorales. L'information constitue le meilleur moyen de contrecarrer les soupçons.

Il est essentiel de préparer une campagne d'information de la population quant aux travaux d'inscriptions d'ores et déjà entamés, ou restant à effectuer, et les fonctions de ces travaux dans la préparation de listes électorales fiables. Les documents d'information et d'instruction conçus à cet effet doivent être illustratifs, directs et s'adresser au public visé d'égal à égal, et non pas de supérieur à inférieur. Il convient d'élaborer les documents en tenant compte des différents groupes de la société congolaise, en sachant que le public comprend mieux des informations rédigées dans la langue pratiquée et émaillées d'éléments de référence nationaux, régionaux et socio-culturels. Il convient de préparer des manuels et des informations générales de manière à ce que tous les citoyens prenant part aux inscriptions les comprennent. Toutes les ambiguïtés doivent être éliminées de l'opération du système pour empêcher que des décisions divergentes soient prises par différents responsables selon leur niveau de compétence. Il conviendrait de ne pas remettre les inscriptions électorales à un groupe, ou à une structure administrative, dénués de formation préalable.

## A. Scénarios d'élaboration des inscriptions

Il existe de nombreuses méthodes et démarches pour constituer un système d'inscriptions électorales et des listes électorales. Les scénarios présentés ci-dessous se fondent sur les conclusions de l'équipe de l'IFES et sur les informations rassemblées au cours des missions antérieures de l'IFES au Congo.

L'IFES propose aux autorités congolaises de passer en revue leurs perceptions des avantages et des inconvénients de l'obligation faite aux citoyens congolais de détenir deux documents d'identité : la carte d'identité nationale et la carte d'électeur. Comme détaillé ci-dessus, les problèmes d'un système d'identification auront des répercussions sur la précision des autres systèmes en application présente ou future.

### 1. Scénario A

Suivre les procédures préconisées à l'heure actuelle par le code civil congolais, sans élaborer de nouvelles cartes d'électeurs :

- a. réaliser un recensement administratif national
- b. comparer les listes électorales de 1992/1993/1994 et les recensements administratifs, les modifier pour tenir compte des entrées, des sorties et des modifications
- c. afficher les listes électorales modifiées dans les bureaux de vote pour examen, commentaire et rectification publics
- d. porter les révisions finales et publier les listes définitives
- e. préparer et distribuer les cartes d'électeur aux entrées et aux modifications

Plusieurs initiatives et activités en dehors du code civil actuel pourraient être engagées pour renforcer cette démarche :

- a. étudier l'informatisation des listes électorales et/ou concevoir des programmes pour repérer les doubles inscriptions
- b. passer en revue et remanier le recensement administratif pour garantir un collecte exhaustive des données et réduire au minimum les erreurs d'enregistrement des données, ainsi que la perte ou la disparition des recensements réalisés
- c. mettre à jour la cartographie administrative (en se servant de la cartographie du recensement démographique) et le cadre de travail électoro-géographique, clarifier la répartition de la population électorale et déterminer l'emplacement et la répartition des bureaux de vote.

**Eléments positifs** : tire parti de la liste de 1992 et des structures administratives sur le terrain

**Eléments négatifs** : le pourcentage de modifications à apporter aux listes de 1992 sera élevé au point que cette tâche sera longue et complexe. Les fausses cartes d'électeur resteront en circulation et pourraient constituer une source de conflit en 1997. Et enfin, l'utilisation de la liste de 1992 pour fondement des inscriptions exigera un effort d'instruction des électeurs, organisé et exhaustif, afin de renforcer la confiance de ces derniers envers les "nouvelles" listes, en dépit de leurs origines douteuses.

## 2. *Scénario B*

Analogue au scénario 1, et conjugué à la préparation et à la distribution de nouvelles cartes d'électeur.

**Eléments positifs** : évite les problèmes éventuels des fausses cartes d'électeur en circulation.

**Eléments négatifs** : la préparation et la distribution de nouvelles cartes décuplera les frais des inscriptions. La distribution de nouvelles cartes signifie un choix difficile : qui, parmi les détenteurs actuels de cartes, devrait en recevoir une nouvelle, ou pas. La durée de la production et de la distribution des cartes exige une planification supplémentaire pour s'assurer que toutes les cartes seront redistribuées avant les élections de 1997.

## 3. *Scénario C*

Fonder les nouvelles inscriptions électorales sur la base de données informatisée en ce qui concerne les particuliers âgés de 17 ans et plus, élaborée au cours du recensement démographique de 1996. En attendant la mise à disposition de ces données, réaliser et informatiser un recensement administratif national.

- a. prendre la base de données démographiques à titre de liste électorale préliminaire pour vérification par rapport au recensement administratif.
- b. procéder à l'impression de nouvelles cartes d'électeur, non validées, en se fondant sur la base de données du recensement démographique, pour les distribuer aux citoyens qui remplissent les critères de recevabilité en qualité d'électeurs congolais.

En outre des comités administratifs, l'on peut établir des comités de vérification d'identité pour les zones urbaines où les mouvements de populations sont plus intense que dans les zones rurales. Les comités auront accès aux registres des maternités, hôpitaux, cliniques, écoles, églises et administration, afin de faire le point sur les demandes de rectification d'identité. Dans les zones rurales, les comités administratifs s'appuieront sur l'assistance des partis politiques, des chefs de village et de citoyens locaux respectés, pour résoudre les différends concernant l'origine et l'âge des électeurs, et ils auront accès aux divers registres cités ci-dessus.

Un électeur recevable qui se présentera au centre d'inscription, cherchera, sur la liste affichée, sa zone de domiciliation. Après avoir trouvé son nom, il se présente alors au comité administratif de l'endroit pour retirer sa carte d'électeur. Le comité administratif, avec l'appui éventuellement du comité de vérification, vérifie l'identité du citoyen. Si tout est en ordre, on remettra une carte à l'électeur ou à l'électrice et on lui demandera de signer la carte et/ou d'y apposer son empreinte digitale. La carte sera ensuite signée par le dirigeant du comité administratif et estampillée du sceau du comité. La carte sera ensuite plastifiée, ou placée dans un protège-carte, et remise à l'électeur qui vient d'être officiellement inscrit.

Les électeurs recevables qui ne trouvent pas leur nom sur la liste qui leur semble être la bonne, se présenteront à l'échelon administratif supérieur pour passer en revue la liste de toute la région. Un électeur inscrit sur une liste erronée, ou dont le nom a été omis, ou encore dont l'inscription sur la liste est contestée par un autre citoyen, devra s'adresser à la commission administrative.

**Eléments positifs :** cette liste électorale serait indépendante de la liste existante, considérée inexacte par les administrations, actuelle et antérieure, ainsi que par l'opposition et la société civile. Préparées sur les recommandations et avec l'assistance d'une structure de recensement démographique, formée à cet effet, compétente du point de vue technique, les listes électorales définitives pourraient constituer la base d'améliorations continues apportées aux listes électorales congolaises, après 1997. Cette démarche sollicite également la large participation des représentants de tous les secteurs de la société congolaise, au-delà de celle encouragée par la composition multipartisane, politique toutefois, des comités administratifs, pour résoudre les différends portant sur la recevabilité des électeurs.

**Eléments négatifs :** la validation des identités pourrait être compliquée par l'absence de documents, ou par la prise de position partisane des membres du comité de validation. La réussite de cette démarche est également tributaire de la disponibilité de la base de données du recensement démographique, aussi rapidement que possible, fin 1996 ou début 1997, pour que toutes les opérations se déroulent aux dates prévues. Selon le calendrier des élections présidentielles de 1997, l'on pourrait ne pas avoir le temps de vérifier la base de données des électeurs en âge de voter par rapport au recensement administratif, ni pour produire et distribuer les cartes d'électeur.

La réussite de cette démarche est également assujettie à un climat de travail favorable entre le CNSEE et le ministère de l'Intérieur. Il sera nécessaire de faire participer, sur une base tournante et pour un laps de temps limité, une partie des collaborateurs du CNSEE dans les opérations du recensement administratif et d'inscription des électeurs.

## B. Conclusions et recommandations

Le scénario C constitue la meilleure option pour l'inscription des électeurs au Congo. Elle ne prévoit pas d'avoir recours aux informations incertaines, incomplètes ou mal rassemblées, comme c'est le cas des deux autres scénarios. Les informations rassemblées dans les scénarios A et B représentera une véritable gageure pour son informatisation en raison de son imprécision fondamentale. L'on pourrait réviser le scénario C pour inclure un quadrillage de porte-à-porte pour réaliser ces nouvelles listes électorales, ce qui relèverait considérablement le coût de l'opération. Il est nécessaire que le Congo se dote de nouvelles listes électorales, ce qui exige un débat approfondi sur une coordination et une corrélation améliorées des recensements (démographique, administratif, électoral) pour éviter toute répétition inutile et onéreuse.

Il convient de réfléchir également à un archivage amélioré des informations démographiques congolaises. Le SNIC doit se doter de son propre espace d'archivage des registres d'identité nationale. Il conviendrait de débattre d'une cohabitation éventuelle, de court terme, des archives du SNIC, de celles du recensement administratif et de celles des inscriptions électorales. Pour des raisons de sécurité et de respect de la vie privée des particuliers, il n'est pas recommandé que les archives du SNIC, les registres du recensement administratif ou ceux des listes électorales cohabitent avec les documents du recensement administratif.

Au moment du séjour de l'équipe, ses membres ont débattu d'un certain nombre d'options concernant la production des cartes d'électeur. Il est possible de produire pour les prochaines élections des cartes peu onéreuses, dotées d'éléments de sécurité suffisants pour dissuader la fraude. L'intégration de photographies, de bandes magnétiques, d'hologrammes, de codes barres ou de plastification, relèverait considérablement le coût de chaque carte.

### 1. *Programme préliminaire*

En sachant qu'aucun des trois scénarios ne sera mis en oeuvre sans un débat ouvert, des entretiens approfondis avec le gouvernement et avec les partis politiques, l'ont peut avancer plusieurs thèses.

Au cas où il serait décidé de suivre les recommandations de l'équipe de l'IFES et de fusionner l'élaboration des listes électorales et la réalisation des recensements administratif et démographique, l'élaboration factuelle des listes électorales ne commencera pas avant mars 1996. Selon certaines informations communiquées à l'IFES, le meilleur moment de l'année pour procéder aux opérations d'inscription et de scrutin sans rencontrer des problèmes météorologiques serait de décembre à mars, et de juin à septembre.

Au cas où les recensements démographique et administratif sont réalisés conformément aux calendriers communiqués à l'équipe, le rapprochement de ces bases de données et de celle des inscriptions électorales pourrait se situer en juillet-août. Les listes électorales préliminaires et les cartes d'électeur non validées seraient imprimées et distribuées aux centres des inscriptions, dans

tout le pays, de septembre à octobre. La vérification des listes et la validation des cartes se tiendraient de novembre à décembre. La révision des listes et les demandes de rectifications se feraient en janvier et février. Les nouvelles cartes, et les cartes de remplacement seraient distribuées et validées de janvier à mars 1997. Il conviendrait de décider de la durée d'ouverture des listes électorales au préalable de la date effective des élections. L'on pourrait établir des procédures spéciales d'inscription tardive et la mise à jour manuelle, de court terme, des listes électorales. Les modifications et les ajouts de dernière minute pourraient être saisis en base de données à la suite des élections. Si la campagne d'instruction des électeurs est efficace et ample, et que les opérations d'inscription commencent bien avant le scrutin, tous les groupes devraient être en mesure d'accepter la clôture des inscriptions et des listes électorales un nombre de jours précis avant le scrutin.

Au cas où il se révélerait que le recensement démographique n'est pas suffisamment avancé pour être utile aux fins d'inscriptions des électeurs, ce qui exercerait une certaine pression en faveur d'élections différées, le recensement démographique servirait alors uniquement à une contre-vérification des listes électorales. L'indisponibilité du recensement démographique pourrait être problématique en ce qui concerne la production informatisée et en série des cartes d'électeur. Il est vivement recommandé d'informatiser le recensement administratif pour fournir un système de secours et éviter la production manuelle de cartes d'électeur, non validées.

## 2. *Stratégies de vérification*

Dans le cas de recensements ou d'inscriptions automatisés, l'avantage est de pouvoir faire des comparaisons qui seraient presque impossibles manuellement, en un laps de temps limité. Pour tirer le meilleur parti des fichiers automatisés, il est nécessaire de commencer par la conception de la teneur de chaque fichier (un fichier équivalant aux renseignements concernant un seul électeur). Il s'agit là du "descripteur de fichier" ou DF, qui contient les variables recueillies sur chaque personne, la longueur et le nombre de champs de chacune d'entre elles. Il convient d'élaborer deux éléments de base dans la description et de faciliter les recherches et les comparaisons :

**Identification géo-électorale** : l'identification géo-électorale permet de déterminer dans quelle unité (par ex. : région, commune, circonscription, village) la personne est inscrite. La géographie électorale est déterminée en termes d'organisation nationale politico-administrative et électorale.

**Code de l'électeur** : le code de l'électeur comprend d'ordinaire des caractères alphabétiques et numériques, tirés à partir des renseignements de chaque personne, par exemple, les initiales de son nom et prénom, l'année, le mois et le jour de naissance, et d'autres caractéristiques qui, une fois incorporées, réduisent fortement la possibilité que deux personnes aient le même code.

Pour rendre ce codage plus précis, il conviendrait de réviser la formule congolaise de codage des certificats de naissance. Les certificats exigent une légende ou un code destinés à éviter toute confusion entre particuliers portant le même nom de famille ou le même prénom. La prépondérance d'un nombre restreint de noms de famille au Congo, chacun doté de plusieurs orthographes acceptées, augmente les risques de répétition des codes.

Si ces codes sont conçus de façon idoine, les comparaisons et la recherche de duplicatas ou d'homonymes sont plus faciles et rapides, ce qui consomme moins de ressources informatiques. Il conviendrait d'effectuer des visites à domicile des électeurs inscrits, pour effectuer une vérification préconisée, et confirmer que les particuliers à cette adresse sont bien ceux indiqués sur la liste. Une fois la liste informatisée et classée par ordre géographique, il est relativement simple de concevoir et de sélectionner un échantillon statistique, que l'on peut présenter par la suite sur le terrain aux partis politiques, aux autorités électorales et aux organisations civiques.

Le classement des listes par niveau géographique permet de créer un système d'information indiquant les répartitions de sexe et d'âge, dans tout le pays, par unité géographique.

### 3. *Intrants de base*

L'informatisation des listes électorales exige un important effort d'acquisition de matériel, associé à une solide planification et à une formation exhaustive. Il est important de faire précéder toutes les activités d'assistance technique d'une phase de conception approfondie pour éviter tout gaspillage de temps et de ressources. L'assistance de la communauté internationale est vivement encouragée.

Il conviendrait de débattre au préalable de toutes les formules de compte-rendu pour éviter de nuire à la conception et à l'intégrité du système pour remplir les exigences de dernière minute des responsables officiels, des partis politiques ou de la presse. Les formulaires et les instructions relatifs au rassemblement des données, ainsi que les procédures à cet effet, doivent être remaniés pour appuyer le système. Il convient de préparer des manuels opérationnels et d'étudier, longtemps à l'avance, les ressources nécessaires à la formation du personnel sur le terrain.

Toute activité d'inscription, qu'elle soit informatisée ou pas, exigera un programme exhaustif d'éducation civique pour expliquer le processus au grand public. En outre, les Congolais devront être informés de la raison pour laquelle ce processus-là est censé être meilleur que ses prédécesseurs. Le message motivant constitue l'autre élément crucial de ce programme, pour inciter les électeurs recevables à prendre part aux inscriptions électorales, ou encore aux recensements administratif et démographique.

## VII. Conclusions et recommandations : récapitulatif

### A. Société et transition démocratique au Congo

1. Les trois institutions démocratiques préconisées par la Constitution (le Conseil constitutionnel, le Haut conseil de l'information et de la communication, et le Haut conseil de la magistrature) doivent être opérationnels en janvier 1996. Il conviendrait que la communauté internationale soit en mesure d'appuyer leur instauration et leurs opérations initiales, de leur fournir une assistance administrative et une formation en vue d'en assurer la croissance autonome.
2. Le Forum pour la culture de paix et les initiatives en ayant découlé justifient un appui international ou national ininterrompu. Il conviendrait d'étudier de près la décentralisation des travaux du Forum, à l'échelon régional. Il conviendrait d'encourager le Forum à s'axer tout d'abord, et principalement, sur la mise en oeuvre du désarmement des milices et la constitution d'une armée nationale, non partisane. L'élaboration et l'acceptation par le Forum d'une nouvelle structure de l'Etat congolais, englobant des éléments de partage du pouvoir, faciliteront le démantèlement des milices privées, l'acceptation des résultats électoraux et une paix durable au Congo.
3. Il conviendrait de réviser le système de représentation des zones rurales et urbaines. Il conviendrait que cette révision soit axée sur les degrés de représentation des électeurs ruraux et urbains, et sur la manière de rectifier le mieux les disparités de cette représentation. Il conviendrait également d'accorder une attention certaine à l'éventuelle révision des limites de densité démographique des circonscriptions, les procédures de délimitation des nouvelles circonscriptions et l'application connexe d'une représentation proportionnelle par rapport à une représentation exclusive.
4. Il n'est pas nécessaire que chaque scrutin se tienne séparément. En révisant son système électoral, il conviendrait que le Congo conjugue les scrutins, par exemple des élections présidentielles et législatives. Cette option permettra d'économiser des ressources financières et matérielles, tout en évitant la lassitude des électeurs, ce qui permettra d'obtenir un taux de participation électorale plus élevé.
5. Il conviendrait d'encourager les jeunes congolais à s'intéresser davantage au processus politique en les incitant à prendre part au processus des inscriptions, du scrutin et aux programmes d'instruction des électeurs.
6. Il conviendrait d'inclure les ONG congolaises, pour autant que faire se peut, dans les opérations d'inscription et de scrutin. Leurs réseaux locaux offrent une infrastructure non gouvernementale qui pourrait être utile pour diffuser les informations aux populations locales.

## *Team Contacts*

### **Government**

M. Pascal Lissouba, President of the Republic  
M. Jacques Joachim Yhombi-Opango, Prime Minister  
M. Danile Owassa, Consellor to the Prime Minister  
M. Alphonse Nzoungou, Secretary-General of the Government  
M. Francois Obembe, Vice-President of the National Assembly  
M. Augustine Poignet, Senate President  
M. Prosper M'Belo, Political Consellor to the Senate President  
M. Antoine Letembet-Ambily, Senator

M. Phillipe Bikinkita, Minister of State, Minister of Interior in Charge of Security and Urban Development  
M. Mahoungou Tekanima Frederick, Cabinet Director to the Ministry of Interior  
M. Ted Bikinkita, Legal and Diplomatic Consellor to the Ministry of Interior  
M. Marcel Mpounza, General Director of the Civil Register, Ministry of State, Ministry of Interior in Charge of Security and Urban Development

M. Raphael Maboundou, Ministry of Foreign Affairs, Director of Diplomatic Protocol

M. Lambert Ngilibali, Minister of Equipment and Public Works

M. Maurice Stephan Bongo-Nouarra, Minister of National Defense in charge of the Integration of the Armed Forces in the Democratic Process as a Factor of Development  
Colonel N'Dolou, Cabinet Director to the Ministry of National Defense

Mme. Albertine Lipo-Massala, Minister of Communication and Democratic Culture, Government Spokesperson  
M. Jean Blaise Kololo, High Commissioner for Democratic Culture and Human Rights  
M. Gaston Samba, Cabinet Director, High Commission for Democratic Culture and Human Rights  
M. Jacques Jean Luc Nyanga, Counsellor, High Commission for Democratic Culture and Human Rights  
M. Martial de Paul Ekounga, Minister of National Education, Scientific Research, and Tecknology in Charge of Technical Education

Lieutenant-Colonel A. Iboua-Makita, Chief of Service, General Direction of the National Police, National Service for Civil Identification  
Commadant Albert Samba, General Direction of the National Police, National Service for Civil Identification  
Adjuant Albert Gouari, General Direction of the National Police, National Service for Civil Identification  
Aspirant Pascal Mayiva-N'Gouanga, General Direction of the National Police, National Service for Civil Identification

M. Jean Paul Toto, General Director of the National Center for Statistics and Economic Studies, Ministry of Economy and Finance for Plan and Prospective, National Center for Statistics and Economic Studies

M. Bernard Kolelas, Mayor of Brazzaville  
M. Jean Pierre Tystère Tchikaya, Mayor of Pointe-Noire  
M. Marcel Boula, Mayor of Ouesso

## Non-Governmental Organizations

Mme Martine Galloy, GERDDES  
M. Jean Pierre Ngole, GERDDES  
Dr. Jean-Blaise Bilombo Samba, AGIR Pluriel  
Dr. Jean-Pierre Mavoungou, AGIR Pluriel  
M. Lyon Bemba, AGIR Pluriel

M. François Sita, University of Brazzaville, African-American Institute Representative  
M. Abel Kouvouama, Academic

Dr. Jean-Blaise Bilombo Samba, President, AGIR Pluriel  
Dr. Jean-Pierre M. Mavoungou, AGIR Pluriel  
M. Lyon Bemba, AGIR Pluriel

M. Bala Vital

Mme. Julienne Ondziel, President, Women for Peace Committee, and Vice-President of the National Committee for Human Rights

Parfait Moukoko, President, Congolese Observers of Human Rights  
Christian Mouenzeo, General Secretary, Congolese Observers of Human Rights  
Roger Bouka-Owoko, Communications Division, Congolese Observers of Human Rights

M. Jean Michel Bokamba Yangouma, President, Confederation of Congolese Unions

M. Jean-Claude Mavila, Dean of the School of Law

Mme. Paulette Yambo, Director of Afri-Media

M. Kengouya Paul Hervey, President, Congolese Association for the Defense of Electoral Systems (ASCODESE)  
M. Bonpekou Gillaume, Vice President for International Relations, ASCODESE  
M. Somdjo Michel, ASCODESE

## Political Parties and Associations

M. Christophe Moukoueke, UPADS Secretary-General  
M. Tsati Mabilia, UPADS National Secretary  
M. Raymond N'Dombi, Member of the UPADS Executive Board

M. Itili Leckoundzou, PCT Interim Sec-General, Sec of the Cental Committee, Chief of the Organization Department (FDU)

M. Pierre N'Ze, UNDP President (FDU)

M. Alferd Opinbat, ACOSS President, President of the FDU Electoral Commission

M. Isidore Movouba, PCT Political Bureau, Charge for Electoral Affairs and Youth, Executive Secretary of FDU

M. Jean Lontard Baptiste Tati, Political Bureau, Chief of Department for Elections (FDU)

M. Stanislas N'Guié, PCT Central Committee, Vice-President of the FDU Electoral Commission

M. Charles Ganaou, UFD

M. Abandzounou Pierre Ernest, UFD General Secretary

M. N'Gouolasi Rigolese, UFD Deputy

## International Community

### *United States*

Ambassador William Rowland  
Mme Francis Jones, Deputy Chief of Mission  
M. William Rowland, Political Counsellor  
M. Thomas Dougherty, USIA

### *France*

Ambassador Raymond Cesaire  
Colonel Marcel Stanghelli, Defence Attache  
M. Jean Claude Quirin, Chief of Mission, French Cooperation and Cultural Action  
M. Yves Jorlin, Director of the French Development Fund  
M. Laurent Viguier, First Counsellor  
M. Didier Maze, Counsellor

### *Belgium*

Ambassador Ernst Staes

### *European Union*

M. Jean Loic Baudet, Delegate and Chief of Diplomatic Mission

### *UNDP*

Mme. Chantel Kengueleou, Adjoint

### *UNESCO*

Mme. Nilda Beatriz Anglarill, Project Supervisor

### *UNPF*

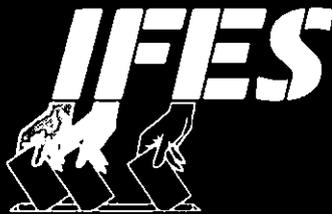
Sheela Embounou, Program Supervisor

### *Japan*

M. Takanari Kakuda, Special Assistant, Libreville, Gabon

Ministère de la Coopération, Sous Direction du Développement Institutionnel, DEV/IDL, Paris, France

M. Camille Grousselas, Chargé de mission, Bureau de l'Etat de Droit et des Libertés Publiques,



INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTION SYSTEMS

1101 15TH STREET, NW · THIRD FLOOR · WASHINGTON, DC 20005

TEL (202) 828 8507 FAX (202) 452 0804