

Date Printed: 11/03/2008

JTS Box Number: IFES_3
Tab Number: 9
Document Title: Perspectives Sur Les Elections Libres Et
Equitables Au Congo, Evaluation et
Document Date: 1992
Document Country: Congo
IFES ID: R01570



**PERSPECTIVES SUR LES
ELECTIONS LIBRES ET
EQUITABLES AU CONGO**

*Evaluation et Recommandations du
Referendum du 15 mars 1992*

Hilary Whittaker

Le présent rapport récapitule la consultation de trois semaines effectuée au Congo du 28 février au 20 mars 1992 par Wenceslas de Souza (Bénin), Guerin Ouellet (Canada) et l'auteur (Etats-Unis).

Date: 13 December 1999/ml

✓ **Title:** Perspectives sur les elections libres et equitables au Congo
✓ **Subtitle:** Evaluation et recommandations du referendum du 15 mars 1992
✓ **Author:** Hilary Whittaker
✓ **Pub. Date:** April 1992

✓ **Pages:** ii, 154
✓ **Total pages:** 158
✓ **Price:** \$16.80

Docutech: no
 Embargo: no
 ISBN: no
✓ **Original:** yes **NEEDS NEW APENDICES**
✓ **Disk:** yes
 Database: no
 Exec. Sum.: no
✓ **Correct in QB:** yes
✓ **Pubs list:** yes

Mixed copies: 1-Sided → 2-Sided and 2-Sided → 2-Sided

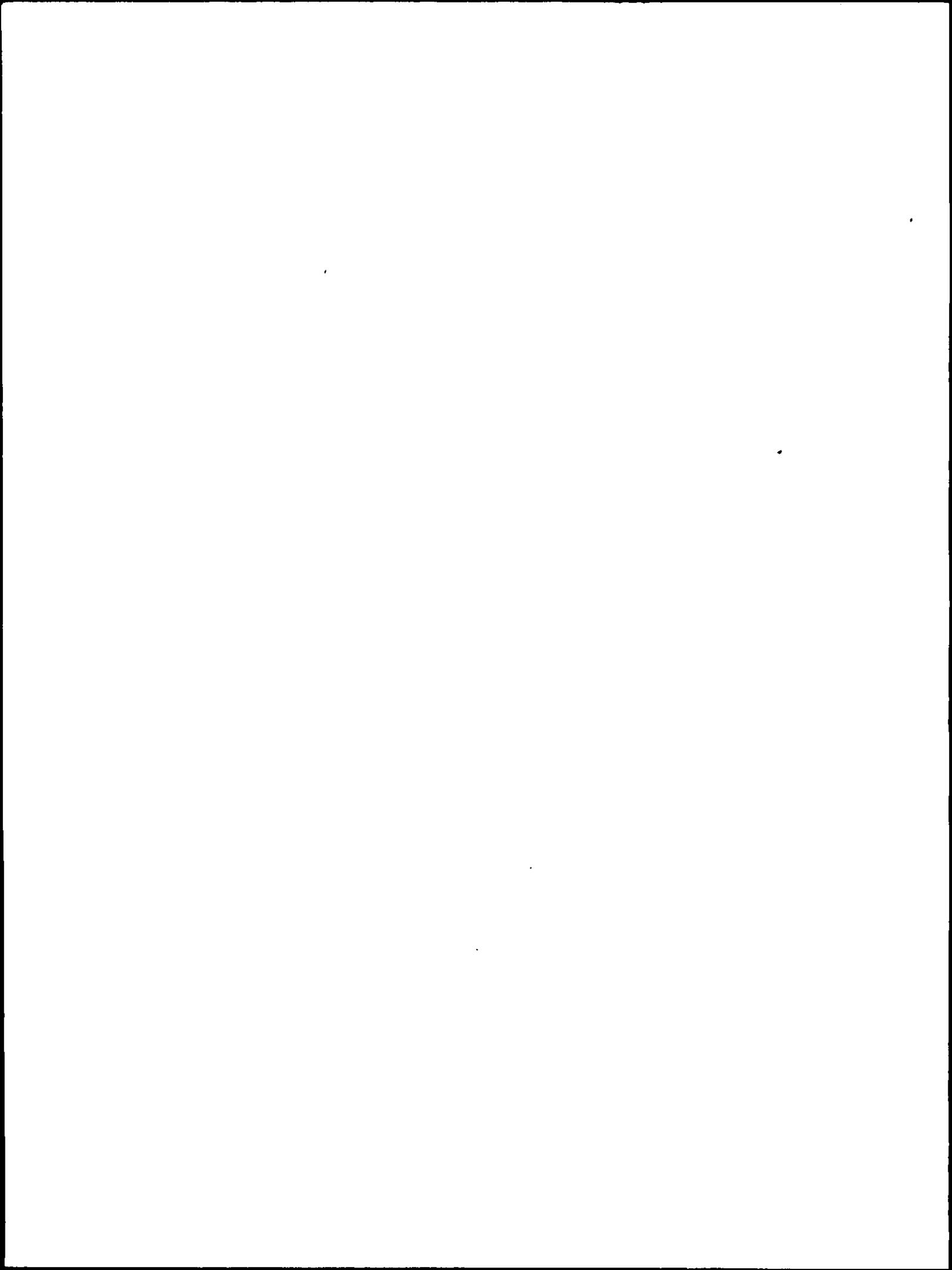
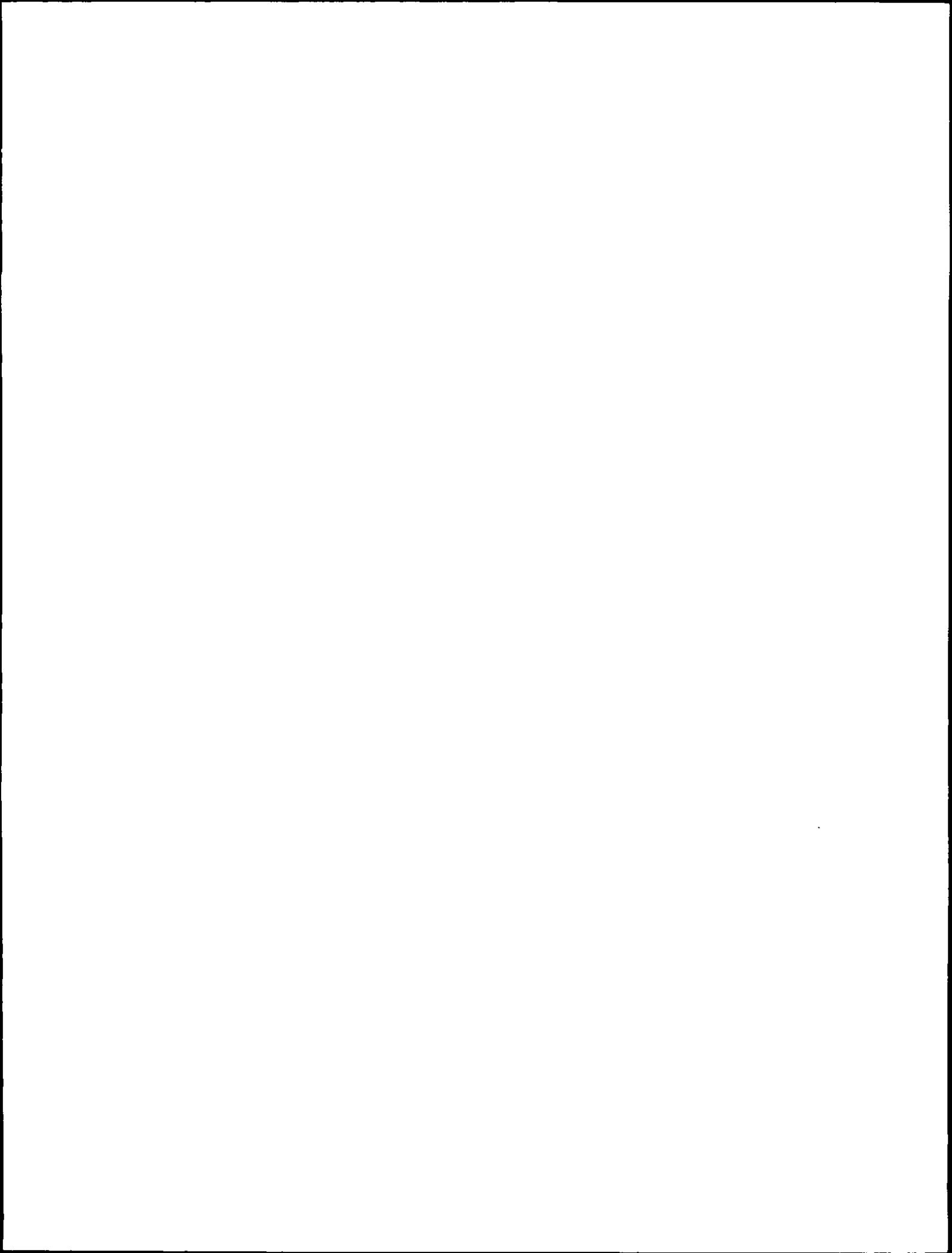


TABLE DES MATIERES

COMPENDIUM EXECUTIF	1
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	4
A. Problèmes de procédure et erreurs de déroulement du référendum .	4
B. Modification du calendrier	10
C. Commission électorale indépendante	11
D. Inscription des électeurs	12
E. Vote à bulletin secret et bulletin de vote unique	14
F. Simplifier les procédures du scrutin et du dépouillement des votes ..	16
G. Compte-rendu du décompte des voix	17
H. Accroissement du nombre de bureaux de vote	18
I. Urnes	20
J. Sécurité : la police et l'armée	22
K. Partis politiques	23
L. Education civique	24
M. Vote par correspondance ou par procuration	26
N. Observateurs internationaux	27
O. Economies électorales	29
P. Soutien financier et matériel	30
Q. Scrutin proportionnel et considérations de circonscriptions	32
ANNEXES	34
Annexe A : Equipe de l'IFES au Congo	
Annexe B : Programme des réunions et des manifestations	
Annexe C : Représentants rencontrés par l'équipe de l'IFES	
Annexe D : Circulaire relative aux élections n. 381 : Organisation et fonctionnement des bureaux de vote	
Annexe E : Elections à la proportionnelle au Congo	
Annexe F : Loi électorale n. 001-92	
Annexe G : Nouvelle Constitution congolaise	



COMPENDIUM EXECUTIF

Une deuxième équipe de la "International Foundation for Electoral Systems" (Fondation internationale pour les systèmes électoraux - IFES) s'est rendue au Congo du 28 février au 20 mars 1992, pour effectuer le suivi d'une première évaluation pré-électorale de l'IFES, en novembre 1991, et évaluer les opérations du référendum du 15 mars, puis réaliser un manuel destiné aux prochaines élections municipales, législatives et présidentielles.

L'équipe de l'IFES se composait d'un conseiller juridique et superviseur électoral béninois, d'un responsable électoral canadien et d'un directeur des systèmes électoraux américain. Bref, une excellente combinaison d'expériences professionnelles. L'équipe était dotée d'une réelle crédibilité car elle comprenait un Africain qui avait participé aux élections béninoises, couronnées de succès, l'année dernière.

Le Congo a tenu ses premières élections libres depuis trente ans, un référendum constitutionnel, le 15 mars 1992, les premières d'une série d'élections municipales, législatives et présidentielles prévues sous peu. En dépit d'abondantes accusations de mauvaise gestion et de fraude, l'équipe de l'IFES n'a relevé que de nombreuses erreurs découlant d'un manque généralisé d'expérience et de formation, peu ou prou, des employés électoraux. Ces derniers ont fait preuve, dans l'ensemble, d'honnêteté et d'un profond désir, doublé d'une même capacité, de rectifier rapidement les erreurs effectuées dans les bureaux de vote.

L'équipe de l'IFES a été accueillie par les responsables du Conseil supérieur de la République du Congo (la législature de transition), le Premier ministre et le ministère de l'Intérieur, chargé de l'administration des élections, le Président et la collectivité internationale. Les suggestions techniques furent librement et directement demandées : elles furent fournies de même. Nombre d'entre elles, dont la division éventuelle des grands bureaux de vote pour permettre de recevoir un moindre nombre d'électeurs et réduire les délais, furent mises en oeuvre rapidement, ce qui amène l'équipe de l'IFES à apporter un

large éventail de recommandations afin de remanier le système dans son intégralité pour assurer, réellement, des pratiques de scrutin secret et d'élections équitables.

Au cours du référendum, il est clairement apparu que les Congolais souhaitent profondément, exigent même, la modification de l'ancien système uni-partite. Les Congolais se sont présentés nombreux aux urnes, à plus de 90% parfois dans les collectivités urbaines les plus peuplées, disposés à attendre parfois 3, 4, 5 heures, toute la journée même, pour exprimer leur vote.

Les nombreux partis politiques sont souvent chicaniers et voient la fraude à dessein là où il n'y a qu'erreur honnête. Ils ne font aucun effort pour comprendre la portée intégrale de leur rôle au sein de la démocratie. L'on espère que leur grand souhait de changement réprimera leur turbulence et mènera au progrès par l'éducation, la collaboration et le regroupement de quelques solides coalitions.

Les recommandations de l'équipe de l'IFES comprennent :

- l'établissement d'une commission électorale permanente et indépendante ;
- l'adoption d'un système à bulletin de vote unique ;
- le débroussaillage, l'informatisation et l'ordonnancement par ordre alphabétique des listes électorales, avec des vérifications liées à la présentation de la carte nationale d'identité ;
- la fusion des élections législatives et présidentielles ;
- la révision des bulletins et formulaires électoraux ;
- le perfectionnement de la fabrication et de la sécurité des urnes ;
- la simplification du scrutin et des procédures de dépouillement, le jour des élections ;
- la définition des responsabilités de la police et des armées ;

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

- l'éclaircissement des responsabilités et de l'organisation des partis politiques ;
- l'éclaircissement du rôle des pouvoirs publics et des médias en ce qui concerne l'éducation civique ;
- l'affinement des procédures des votes par correspondance et par procuration ; et,
- les recommandations destinées au soutien des observateurs électoraux internationaux.

Il conviendrait, pour assurer ces réformes, de remettre jusqu'à mai et juin 1992 les élections, tout en les menant à bien dans l'année de transition, comme prévu. Ce retard, s'il est expliqué de façon idoine, sera considéré comme une profonde amélioration, et non pas l'échec d'une initiative démocratique ni du gouvernement de transition.

L'on nous a indiqué que certaines, au moins, de ces recommandations seraient suivies. Si c'est le cas, deux mesures de soutien complémentaires sont recommandées :

- l'envoi immédiat d'une équipe pour former les formateurs congolais des employés électoraux, pendant le mois précédant les élections législatives et présidentielles ; et,
- le concours d'un spécialiste en éducation civique afin d'élaborer un programme d'éducation civique de base, en collaboration avec les responsables congolais de la communication, concernant les rôles de collaboration des pouvoirs publics, des partis politiques, des syndicats privés, de la collectivité internationale et des citoyens, dans une démocratie.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Problèmes de procédure et erreurs de déroulement du référendum

Les responsables des zones ruraux, de Pointe Noire (une grande ville) et des six communes de Brazzaville, ont exprimé sans ambages, avant le scrutin du référendum, leur inquiétude du manque d'expérience en matière d'élections libres, leur crainte des troubles des partis politiques et de ne pas pouvoir donner forme à la manière dont le processus se déroulerait.

Les responsables officiels n'avaient reçu, pour référence de travail, qu'une circulaire d'instructions, compliquée, du ministère de l'Intérieur. L'analyse de cette dernière, effectuée par l'équipe de l'IFES, indique qu'elle provient, mot pour mot, des procédures électorales standard françaises, sans aucune adaptation aux besoins congolais. Parmi ses oublis les plus graves : l'absence de limite du nombre d'électeurs affectés aux bureaux de vote urbains et de procédures spécifiques pour la réception sans heurt des électeurs.

Lors de la première rencontre de l'équipe de l'IFES avec le directeur de l'Administration électorale au ministère de l'Intérieur, M. Casimir Ganga, et son directeur des Finances et de l'Administration, Mme Lucie Nitou et autres collaborateurs, Mme Nitou a exprimé son inquiétude en ce qui concerne plusieurs grands bureaux de vote, dont l'un comportait plus de 15.000 électeurs inscrits. A la question de l'équipe de l'IFES quant à son estimation du temps qu'il faudrait à chaque électeur pour voter, à laquelle il fut répondu cinq minutes, il fut clair qu'aucune disposition idoine n'avait été prise en ce qui concerne la capacité des bureaux de vote ni des procédures opérationnelles détaillées.

Pendant les dix jours suivants, antérieurs au référendum, l'équipe de l'IFES a offert de nombreuses suggestions, dont celle d'accroître le nombre de bureaux de vote, les effectifs opérationnels et, surtout, de diviser les listes électorales en sections ne dépassant pas 300 électeurs inscrits, chacune dotée d'un assesseur affecté à chaque section pour émarger le nom des électeurs au fur et à mesure de leur arrivée. A la satisfaction de l'IFES, plusieurs ajustements ont été adoptés à Brazzaville, quoiqu'insuffisants.

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

Le jour du scrutin, l'équipe de l'IFES a relevé de nombreuses erreurs de procédures et des malentendus, mais pas de fraude. Des accusations de complot ont été lancées, découlant de l'ouverture tardive de plusieurs bureaux de vote, mais ces retards étaient dûs à des classements de bulletins de vote et préparatifs trop longs, ainsi qu'à plusieurs cas où des présidents, par trop prudents, refusèrent d'ouvrir le bureau de vote avant l'arrivée des représentants des partis politiques, et même un cas de perte temporaire d'une liste d'électeurs.

L'utilisation d'une encre indélébile, pour marquer le pouce des électeurs ayant voté et prévenir un second vote, est sujette à controverse. Dans plusieurs bureaux de vote, les représentants des partis ont assuré les membres de l'équipe de l'IFES du caractère délébile de l'encre. Après enquête, l'on a trouvé deux explications. La première est que le président du bureau de vote en question avait mélangé les flacons d'encre envoyés par le ministère, ceux pour tamponner les cartes d'électeur du tampon-encreur, et ceux d'encre indélébile pour marquer les pouces des électeurs. La deuxième explication : l'un des représentants de parti, pour circonstancier sa réclamation, a frotté son pouce dans le sable, puis sur une pierre pour enlever l'encre indélébile, tant et si bien qu'il s'est abrasé la peau, et l'encre avec.

Il a été encourageant d'observer, en revenant plus tard dans plusieurs bureaux de vote chaotiques lors de l'ouverture, que les employés électoraux avaient résolu la plupart des problèmes et que les opérations se déroulaient sans heurt ou, du moins, de façon adéquate. Dans plusieurs cas, comme à Brazzaville et à Pointe Noire, les maires ont dû ouvrir des salles de classe supplémentaires, et appointer des magistrats pour prendre soin des longues files d'attente d'aspirants électeurs ne disposant ni des pièces justificatives idoines, ni inscrits sur les listes électorales. L'attente a parfois duré jusqu'à l'après-midi,

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

mais aucun électeur ne s'est vu renvoyer s'il était dans la file d'attente à l'heure de la fermeture.

L'équipe de l'IFES a relevé des problèmes administratifs d'ordre mineur et majeur, ainsi que des erreurs de procédure, dans les nombreux bureaux de vote observés le jour du référendum. Les observations de l'équipe sont détaillées ci-dessous, car elles forment le fondement de plusieurs recommandations ultérieures. Il conviendrait de s'y référer alors que le Congo se prépare aux prochaines élections. Les observations de l'équipe sont regroupées selon les différentes phases des activités de la journée du scrutin.

Mis en place du bureau de vote

- Arrivée des employés électoraux après 5 h 00, heure d'ouverture.
- Manque de tables et de chaises pour les employés électoraux et les observateurs
- Aucun moyen disponible pour afficher des instructions
- Fournitures électorales en désordre
- Salles jonchées de débris ou encombrées de meubles
- Manque d'espace adéquat sur les lieux, exigeant un déménagement de dernière minute dehors ou dans un bâtiment adjacent
- Incapacité du président du bureau de vote d'organiser les employés électoraux, ces derniers sans formation ne sachant par où commencer
- Pas mal de temps passé à classer les bulletins de vote "oui" et "non"
- Nombre inégal de bulletins de vote fournis (3 ou 4 fois plus de "oui" que de "non")
- Emplacement inefficace des tables et des chaises pour permettre une circulation aisée

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

Matériel du bureau de vote

- Pas d'encre ordinaire pour les tampons
- Pas d'encre indélébile
- Manque de crayons, stylos, bougies
- Tampons trop grands pour leur emplacement sur la carte électorale
- Aucun réceptacle fermé pour déposer les bulletins de vote inutilisés
- Absence de lanterne-tempête et de bougie en cas de panne d'électricité.

Réception des électeurs

- Formation insuffisante des assesseurs quant à leurs responsabilités
- Assesseurs marquant les pouces droits, les index droits ou gauches des électeurs, alors que la loi prévoit le marquage du pouce gauche
- Assesseurs incapables de lire et d'identifier les noms des électeurs
- Electeurs signant la liste électorale devant un nom autre que le leur
- Electeurs apposant leur empreinte digitale sur 2 ou 3 colonnes, au lieu d'une, sur la liste électorale
- Assesseurs utilisant différents systèmes pour émarger les noms des électeurs sur les listes électorales, dans un même bureau électoral
- Files d'attente de 200 à 1000 électeurs, 5 à huit heures d'attente pour voter dans les bureaux de vote en zone urbaine
- Président de bureau de vote renvoyant les électeurs au magistrat pour vérification de leur nom alors qu'il est évident qu'il s'agit d'une coquille sur la liste électorale
- Quelques assesseurs ne se servent pas du tampon pour tamponner l'emplacement prévu à cet effet sur la carte d'électeur
- Goulots d'étranglement chez les employés électoraux et les électeurs

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

- Précipitation des électeurs dans la salle électorale et impatience des files d'attente
- Assesseurs accompagnant l'électeur dans l'isoloir
- Spectateurs en mesure de voir derrière l'isoloir
- Représentants de parti vêtus de vêtements de propagande électorale
- Employés électoraux vêtus de vêtements de propagande électorale
- Electeurs jetant par terre ou quittant le bureau de vote porteurs des bulletins de vote inutilisés
- Soldat armé surveillant l'urne
- Electeurs prenant ou recevant un nombre erroné d'enveloppes ou de bulletins de vote
- Urne trop étroite pour introduire sans difficulté un bulletin de vote
- Encre indélébile apposée sur un doigt sale, humide ou gras, d'où inefficacité
- Représentants de partis engagés en qualité d'employés électoraux et non pas d'observateurs

Dépouillement des bulletins de vote

- Président de bureau de vote refusant l'entrée aux observateurs ou au public pendant le dépouillement du scrutin
- Plus de 3 personnes à la manipulation des bulletins de vote
- Président de bureau de vote gardant les deux clefs de l'urne ou déverrouillant les deux cadenas de l'urne
- Président de bureau de vote sans formation en matière de procédures de décompte des votes
- Président de bureau de vote exigeant une autorisation écrite pour laisser rentrer les observateurs ou les spectateurs dans le bureau de vote
- Choix arbitraire du total des votes lorsque les décomptes successifs ne concordent pas

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

- Employés électoraux non formés à l'utilisation des feuilles de décompte et/ou de procès verbal
- Absence des personnes chargées du décompte des votes et président de bureau de vote gardant les assesseurs fatigués plutôt que de nommer des scrutateurs parmi les représentants de parti ou les spectateurs
- Différends entre les responsables électoraux quant au nombre réel d'électeurs, d'électeurs inscrits et absents, sans aucun moyen de les résoudre autrement que par une décision arbitraire du président
- Incertitude des responsables électoraux quant à ce qui constitue un bulletin de vote nul
- Assesseurs fatigués s'assoupissant, au cours du décompte des votes, en relevant les chiffres
- A la fin du dépouillement, le président incertain de la manière dont il conviendrait de délivrer les résultats au sous-préfet : aucun moyen de transport prévu
- Président se retirant, non accompagné, porteur de tous les exemplaires du procès-verbal
- Bureau de vote laissé vacant en l'absence de dispositions pour garder et entreposer le matériel

La liste de problèmes administratifs et de procédure est longue, certes, mais l'équipe de l'IFES relève le fait qu'elles découlent d'un manque d'expérience. La plupart des problèmes de procédure les plus importants ont été rectifiés pendant la journée, au fur et à mesure de la prise de pratique du déroulement électoral. Malheureusement, en dépit de leur "rectification", les procédures suivies ne l'ont pas toujours été systématiquement, de façon standard. Les problèmes furent résolus grâce aux décisions des différents présidents, plutôt que grâce au respect strict des politiques et procédures établies. On a parfois contrevenu, par inadvertance, aux lois. Les élections équitables reposent sur des procédures de pratique standardisée et uniforme. Ainsi, il conviendrait que le ministère de

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

l'Intérieur prenne des mesures immédiates pour régler ces problèmes par une meilleure diffusion d'informations et une formation soutenue destinée aux présidents des bureaux de vote.

Il convient de féliciter les responsables officiels congolais des progrès effectués vers la démocratie, plus particulièrement en ce qui concerne le dévouement démontré par la plupart d'entre eux dans leurs efforts afin d'instituer des systèmes électoraux équitables. Les Congolais ont fait la démonstration d'une capacité de perfectionnement des procédures au cours des opérations, ce qui amène l'équipe de l'IFES à conclure, et suggérer, que le Congo effectue des modifications exhaustives nécessaires dans tout le système, pour garantir le vote à bulletin secret ainsi que des pratiques d'élections libres et équitables. Pour mettre à exécution les modifications nécessaires, l'équipe de l'IFES propose les recommandations suivantes : (1) Repousser de deux mois le calendrier des élections, sans pour autant dépasser l'année accordée à la période de transition; et, (2) la création d'une commission électorale indépendante, pour encadrer et assurer des élections libres et équitables.

B. Modification du calendrier

Pour permettre d'élaguer et d'informatiser les listes électorales, que l'on a vertement critiquées, pour préparer et commander les formulaires, bulletins de vote et matériels nécessaires à l'établissement d'un système électoral à bulletin de vote unique, il est recommandé d'adopter une période de prorogation de 6 semaines, suivie d'élections municipales à bulletin de vote unique, et, un mois plus tard, des élections présidentielles et législatives regroupées. Les dates recommandées sont :

- 15 avril : Fin des inscriptions des électeurs - aucune inscription supplémentaire ne sera permise
- 16 avril : Début d'une formation intensive des formateurs des employés électoraux
- 17 avril : Début d'un programme intensif d'éducation civique
- 17 mai : Elections municipales à bulletin de vote unique, listes et symboles multipartites
- 14 juin : Premier tour des élections législatives et présidentielles regroupées, avec plusieurs candidats et l'introduction de bulletins de vote uniques, un pour les législatives, et l'autre pour les présidentielles
- 28 juin : Deuxième tour des élections présidentielles et législatives

Bien que personne, en dehors de monseigneur Kombo, président du Conseil Supérieur de la République du Congo, ne soit disposé à l'admettre, il a fallu retarder les élections municipales puisqu'il n'y avait pas suffisamment de temps, après le référendum, pour imprimer et distribuer, en deux semaines, de nouveaux bulletins de vote destinés aux prochaines élections. Ce délai peut être mis à profit pour constituer des nouveaux systèmes qui garantiront le secret du scrutin et des pratiques équitables.

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

Ce nouveau calendrier permettra également aux pouvoirs publics de mettre sur pied les programmes de formation nécessaires destinés aux employés électoraux, mettre en oeuvre un programme d'éducation civique pour le grand public, les partis politiques et les responsables des pouvoirs publics, et d'établir une coordination en bonne et due forme des observateurs internationaux. Ces diverses activités, conjuguées, devraient prévenir toute accusation éventuelle de fraude, de mauvaise gestion et d'échec qu'un simple retard sans modification des pratiques électorales provoquerait.

C. Commission électorale indépendante

Dans une démocratie naissante, l'impeccabilité des processus électoraux est impérative. Pour l'assurer, l'équipe de l'IFES recommande la création d'une commission électorale indépendante chargée de l'organisation et de l'encadrement de toutes les élections locales et nationales. Ceci est plus particulièrement important étant donné la méfiance des partis politiques entre eux et à l'égard du gouvernement de transition. Ils s'inquiètent de l'achat de voix des candidats, d'éventuelles inscriptions multiples des électeurs, de ce que ces derniers se graissent le pouce pour ne pas l'imprégner d'encre, des réfugiés zaïrois qui viennent au Congo pour voter, et dans l'ensemble, des pratiques électorales frauduleuses. Ils estiment que le ministère de l'Intérieur, de quelque gouvernement qu'il soit, permanent ou de transition, n'est pas en mesure d'administrer de façon adéquate, et en toute confiance, les élections.

Cependant, étant donné les contraintes budgétaires, il ne serait pas possible de créer un organisme distinct, doté de milliers d'employés électoraux, de bureaux et de matériel, pour administrer des élections périodiques. L'on recommande donc la mise sur pied d'une petite commission électorale, sous le haut patronage de la Cour suprême ou de l'Assemblée nationale, dont les membres seraient nommés, en nombre égal, du Législatif, du Judiciaire,

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

de l'Exécutif, d'associations privées et de syndicats. Le directeur de l'Administration du ministère de l'Intérieur, chargé d'administrer les élections, serait le Secrétaire exécutif de la commission. Toutefois, cette personne serait indépendante du ministère pour cette tâche et aurait toute autorité d'instruire les branches exécutives et législatives des pouvoirs publics, ainsi que les pouvoirs publics, quant à la mise en oeuvre de pratiques électorales équitables, ainsi que définies par les lois électorales et interprétées par la commission. Le Secrétaire exécutif devra publier toutes les directives et mettre en oeuvre les différentes activités au vu et au su du public.

La commission aurait un caractère permanent afin d'encadrer les révisions et l'informatisation des listes électorales entre les élections, étudier la séparation de l'inscription des électeurs des procédures d'identification du service des Impôts associées au recensement, relier les inscriptions à un mécanisme d'identité national, et mettre en oeuvre diverses autres tâches cernées dans le guide de l'équipe de l'IFES et dans le présent rapport.

Les frais de cette commission devraient être minimes car tous ses membres seraient des fonctionnaires, des hommes politiques, des juges ou des hommes d'affaires qui tirent leurs revenus de leur profession, et les directives de la commission seraient mises en oeuvre par le ministère de l'Intérieur dans le cadre de son budget électoral.

D. Inscription des électeurs

La critique la plus intense concernant les préparatifs des élections, relevée par l'équipe de l'IFES, portait sur les listes d'inscription des électeurs, incomplètes, erronées et parfois en double. Le GDC a reporté, à plusieurs reprises, le début des élections afin de rectifier et

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

de parachever le processus des inscriptions, mais n'a pas obtenu le succès escompté à cet égard par manque de formation idoine en matière de recensement et d'inscriptions.

L'on a cité le plus souvent les réclamations de personnes inscrites plusieurs fois, à leur lieu de domicile et de travail dans les villes, ou leur village, ou autre emplacement temporaire, ainsi que des inscriptions suspectes de réfugiés zairois et autres immigrés. De fait, monseigneur Kombo, président du Conseil Supérieur de la République du Congo a montré à l'équipe de l'IFES ses deux cartes électorales, l'une portant l'adresse de son domicile et l'autre, celle de son bureau.

En passant en revue les listes en cours de préparation, l'équipe de l'IFES a relevé l'absence de méthodologie uniforme pour rassembler ou vérifier les informations des inscriptions, ni pour rectifier les erreurs soupçonnées ou avérées. Les décisions sont prises par le responsable le plus haut gradé, en se fondant sur sa préhension du problème. La question peut également être déferée devant un magistrat pour une décision.

Si les listes électorales sont erronées, c'est tout le processus démocratique qui est menacé. A l'évidence, les arrondissements ainsi que les préfectures avaient augmenté leurs effectifs et tentaient d'assainir et de boucler leurs listes. En l'absence d'un procédé de simplification et d'une meilleure formation des collaborateurs, c'est une tâche impossible.

L'équipe de l'IFES a recommandé que le calendrier des élections soit reporté de six semaines pour résoudre les questions actuelles d'inscription, ainsi que pour rectifier et informatiser toutes les listes. Elle a également recommandé qu'une date limite soit fixée, celle du 15 avril, à laquelle aucune autre nouvelle inscription ne sera autorisée pour la prochaine série d'élections. Ceci donnerait le temps de diffuser et d'organiser, localement, les listes.

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

L'équipe de l'IFES recommande en outre la modification des formulaires de recensement et d'inscription, pour que l'inscription du numéro de la carte nationale d'identité de chaque électeur soit obligatoire, ou celui de toute autre pièce d'identité. Ce qui simplifierait grandement la vérification des listes et l'élimination des doubles inscriptions, par rapport aux conjectures et au système d'identification individuel actuels. Pour ce faire, il serait nécessaire d'instituer un système national d'inscription de toutes les naissances et de délivrance d'une carte d'identité permanente pour chaque nouveau citoyen.

Et si par la suite, le numéro d'électeur était ajouté sur la carte nationale d'identité, la carte d'électeur séparée pourrait être éliminée, et l'argent ainsi économisé pourrait être employé pour l'apposition d'une photo sur la carte nationale d'identité. L'on a dit que le ministère du Plan informatise à l'heure actuelle les listes électorales et que les pouvoirs publics souhaitent établir un système exhaustif de carte nationale d'identité. L'équipe de l'IFES a recommandé que la collectivité internationale soutienne ces efforts, le cas échéant par l'octroi de matériel, d'ordinateurs pouvant recouvrir par la suite un système interactif regroupant les arrondissements et les préfectures, doublé d'une formation, si nécessaire.

Si ces modifications étaient effectuées, il conviendra que le ministère de l'Intérieur révise la circulaire de directive n. 364 du 15 octobre 1991 et ajoute un libellé adéquat à la loi électorale n. 01-92 de janvier 1992.

E. Vote à bulletin secret et bulletin de vote unique

Le système à plusieurs bulletins de vote semble bien accepté en Afrique francophone. Cependant, son potentiel de fraude éventuelle et le danger, réel, d'un vote à bulletin non secret, constituent les questions préoccupantes de ce système. Les bulletins de vote inutilisés sont souvent jetés par terre et les spectateurs peuvent, sans difficulté, déduire le

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

bulletin de vote qui aura été choisi par l'électeur. Il est facile pour les électeurs suivants, même si une corbeille à papier est fournie pour recueillir les bulletins de vote inutilisés, d'y jeter un coup d'oeil, et de changer d'avis selon son contenu. Le vote à bulletin secret est l'un des actes inviolables de la démocratie, et il est important de faire en sorte que le vote soit l'exercice d'un droit hiératique.

Bien que le système des bulletins de vote multiples semble simple pour l'électeur, il invite en fait la fraude et les erreurs que commettent facilement les employés électoraux, alors qu'ils s'efforcent de gérer les listes et de faire passer rapidement les électeurs. Le système gâche du papier puisque tous les bulletins, sauf ceux déposés dans l'urne, sont jetés. Les enveloppes, onéreuses, sont également gâchées car elles ne sont utilisées que pour dissimuler le bulletin de vote déposé dans l'urne.

Des électeurs peu scrupuleux peuvent vendre leur vote en gardant et en remettant leurs bulletins de vote inutilisés aux zélotes des partis représentant le candidat pour lequel ils ont voté. Ces mêmes représentants de parti pourraient déposer les bulletins de vote inutilisés dans d'autres bureaux de vote afin de suggérer aux électeurs leur vote.

Un système à bulletin de vote unique pourrait éviter ces problèmes, tout en étant de fait beaucoup plus simple que celui à plusieurs bulletins. Il pourrait fort bien fonctionner au Congo où le taux d'alphabétisation est de 80% et il a été mis en oeuvre, avec succès, en Namibie et en Haïti, aux populations largement analphabètes. Il met fin à la confusion qu'engendrent plusieurs morceaux de papier de couleur, puisque les noms de tous les candidats ou des partis sont imprimés au verso d'une seule feuille de papier, alliés aux sigles de leur parti, avec les couleurs du parti ou avec les photos des candidats le cas échéant. L'électeur prend un seul bulletin, se rend dans l'isoloir que l'on a muni au préalable d'un crayon rattaché à une ficelle, il coche le sigle du parti souhaité, plie le

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

bulletin de vote afin que l'on ne puisse voir ce qui est coché et dépose le bulletin plié dans l'urne.

Le bulletin unique facilite également le regroupement de plusieurs élections en un seul jour. Une feuille de couleur différente, ou une feuille blanche portant une bande de couleur au verso selon le type d'élection, pourrait porter les noms et les sigles des candidats, même leur photo, au recto. Les électeurs se munissent d'un bulletin par election, législative et présidentielle par exemple, le cochent, et déposent les bulletins pliés dans l'urne qui leur est réservée, l'une pour les législatives, l'autre pour les présidentielles. Les urnes pourraient porter les mêmes couleurs que les bulletins de vote qui leur sont destinés, pour en faciliter l'identification.

En n'ayant qu'un seul morceau de papier pour chaque type d'élection, et pas d'enveloppe, le processus serait ainsi simplifié pour l'électeur. Les électeurs ne disposeraient d'aucune pièce révélatrice à présenter aux représentants de parti ou qui resterait pour les électeurs suivants. La gestion des bureaux de vote serait également simplifiée en ayant moins de papiers à classer, installer, remettre, sortir, rassembler et jeter. Les frais seraient diminués d'autant, en réduisant le volume de papier, ce qui est une question qui intéresse les pays bailleurs de fonds qui participeront au financement des élections au Congo. La logistique et les frais de la production, de l'expédition et de la distribution en seraient également réduits.

Au cas où le Congo déciderait de ne pas mettre en oeuvre le processus du bulletin de vote unique à l'heure actuelle, l'équipe de l'IFES recommande que les pouvoirs publics fournissent, pour le moins, un réceptacle à papier, fermé, opaque, dans chaque isolement, pour recueillir les bulletins de vote inutilisés, afin de protéger le caractère secret du scrutin.

F. Simplifier les procédures du scrutin et du dépouillement des votes

L'équipe de l'IFES a rédigé une nouvelle liste de directives concernant des procédures spécifiques afin de rectifier les nombreux problèmes notés ci-dessus, et remplacer la circulaire ministérielle n. 381 du 26 octobre 1991. Elle est axée sur :

- les listes de vérifications des documents et fournitures, ainsi que des tâches à effectuer la veille des élections, destinées aux présidents des bureaux de vote
- la mise en place des fournitures et des bureaux de vote la veille des élections
- les devoirs spécifiques et l'ordre des tâches de chaque employé des bureaux de vote
- l'agencement des bureaux de vote, dotés d'une ou deux portes
- l'ordonnancement des tâches pour l'ouverture des bureaux de vote
- la procédure de vote et de fin du scrutin
- le dépouillement des bulletins de vote
- le parachèvement du procès-verbal
- la formule d'affichage des résultats
- la fermeture des bureaux de vote, le transport et l'entreposage des fournitures

Un formulaire remanié de décompte est également fourni, pour remplacer la feuille standard de dépouillement, compliquée et confuse. Il est adapté à la méthode de décompte par case barrée qu'emploient de nombreux Congolais.

Etant donné le stress associé au décompte des bulletins de vote, à l'issue d'une longue journée, alors que la fatigue se fait sentir, il est impératif que ce soit une opération simple et efficace. Au-delà d'instructions écrites, il conviendrait de fournir une formation claire sur les méthodes à employer tout du long, y compris :

- l'ouverture de l'urne après la fermeture du bureau de vote

**Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo**

- le décompte, par cent, des bulletins de vote dans l'urne et la comparaison des chiffres en les comparant au nombre d'électeurs reçus d'après les listes électorales
- le dépliage des bulletins, en instance d'annonce officielle (ils peuvent se chiffrer à plusieurs milliers)
- l'encadrement de la personne chargée de la manipulation des bulletins de vote
- la lecture des résultats : comment et par qui
- l'enlèvement des bulletins de vote
- la mise à disposition de lanternes-tempête et de moyens d'éclairage, ainsi que leur mise en position dès le départ

Les procédures ci-dessus visent à recevoir deux électeurs par minute et se fondent sur le processus du bulletin de vote unique. L'éventail de directives est prêt à être publié. La formation et la mise en oeuvre pourront commencer dès que la décision de passer au bulletin de vote unique aura été prise.

G. Compte-rendu du décompte des voix

Le compte-rendu des résultats, dès l'issue du décompte, est à l'évidence le plus important, car le pays attend instamment les résultats. Un compte-rendu rapide n'est possible que si tous les processus de la journée et du soir auront procédé en toute efficacité. L'on a, pour la plupart, méconnu les processus de décompte des voix et de compte-rendu, jusqu'à ce que le moment soit venu de les entamer, sans doute parce que les résultats du référendum constitutionnel étaient prévus d'avance. Ce ne pourra être le cas des prochaines élections, dont des candidats seront les protagonistes.

La méthode elle-même, la sûreté et la ponctualité du compte-rendu sont cruciaux pour la validité d'un processus et la confiance que lui accordera le public. Il convient de cerner les

**Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo**

mesures spécifiques et éventuelles concernant les nombreux problèmes de communication et de transport rencontrés au Congo. Il conviendrait que le ministère étudie les points ci-dessous en collaboration avec les préfets et les administrateurs maires :

- la méthode et le temps accordé à chaque bureau de vote pour rendre compte de son décompte au sous-préfet ou à la mairie
- la méthode et le temps accordé pour rendre compte des résultats locaux aux instances régionales, puis nationales
- une liste des facteurs ayant empêché le décompte de commencer et de s'achever à temps, et les moyens d'y remédier
- les méthodes destinées à transmettre aux régions les compte-rendus locaux, en utilisant les ressources de communications et de transport disponibles, empruntées ou nouvelles, dans cet ordre, dans les deux heures
- la réorganisation des méthodes de compilation régionale afin de recevoir, additionner et transmettre les résultats aux instances nationales en une heure
- un matériel et une main-d'oeuvre de secours, y compris des appariteurs, nécessaires en cas de panne
- les problèmes et les besoins spécifiques des médias dans le processus électoral, en se fondant sur l'expérience du référendum
- une liste circonstanciée des besoins en ressources matérielles et humaines pour assurer un processus de compte-rendu parachevé avant le lendemain matin des élections. Ceci devra comprendre des listes détaillées des actifs existants et des actifs supplémentaires minimum nécessaires pour accomplir ces tâches. On pourra ensuite en débattre avec la collectivité internationale des bailleurs de fonds.

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

H. Accroissement du nombre de bureaux de vote

L'équipe de l'IFES a relevé, dans de nombreux quartiers à Brazzaville, de démographie intense, l'affectation d'un grand nombre d'électeurs à un seul et même bureau de vote, de 6.000 à 8.000, jusqu'à 15.000 dans un arrondissement donné. Il est physiquement impossible, à une équipe normale de sept employés électoraux (un président, quatre assesseurs, un secrétaire et un représentant du ministère) chargés de gérer le bureau de vote, d'assurer la réception d'un nombre aussi important d'électeurs. Les employés, au mieux de leur rendement, peuvent recevoir au maximum 1.200 à 1.500 électeurs au cours d'une journée électorale de 14 heures.

L'équipe de l'IFES a attiré l'attention des administrateurs maires de six arrondissements sur le fait qu'en exploitation optimum, sans anicroches et grâce à des procédures simplifiées (cf. ci-dessous et le Manuel de l'équipe de l'IFES), on peut faire voter deux personnes par minute. La journée du scrutin est de 840 minutes, ce qui voudrait dire que 1.680 personnes pourraient voter par bureau de vote, mais étant donné les erreurs humaines et les anicroches ordinaires, on peut faire voter, en un bureau de vote, 1.500 personnes au maximum.

Pour pouvoir recevoir un plus grand nombre d'électeurs, il conviendrait d'augmenter le nombre d'assesseurs du bureau de vote, chacun étant doté d'un segment de la liste des électeurs, ne dépassant pas 300 noms à émarger et à biffer au fur et à mesure que ces derniers se présentent. Ainsi, un bureau de vote doté de 3.000 électeurs demanderait 10 assesseurs. L'autre option serait d'augmenter le nombre de bureaux de vote. Pour faciliter les opérations, pour la commodité des électeurs et des comptes-rendus ponctuels, cette dernière option est préférable.

Ainsi, deux importantes règles de mise sur pied des opérations de vote sont :

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

- limiter le nombre des électeurs à 1.500 maximum par bureau de vote, ce qui demanderait 400 à 500 bureaux de vote supplémentaires
- diviser les listes d'électeurs en segments de 300 noms au plus, chaque segment étant remis à un assesseur

Il est, à l'évidence, crucial qu'aucun électeur admissible qui se présenterait ne soit renvoyé pour cause de manque d'organisation ou de surcharge du bureau de vote. Ces erreurs débouchent sur des troubles et des accusations de fraude. L'observation électorale démontre le caractère résolu des électeurs congolais et qu'ils n'hésitent pas à réclamer leurs droits.

Un trop grand nombre d'électeurs par bureau de vote allonge également le temps nécessaire au dépouillement des bulletins à la fin de la journée, alors que les employés sont déjà fatigués et susceptible à commettre des erreurs. A l'issue du référendum, il a fallu cinq jours pour recevoir le décompte des voix de tout le pays. Bien que les problèmes de communication aient été à l'origine de la plupart des retards en la matière, certains bureaux de vote sont restés ouverts toute la nuit pour pouvoir recevoir les électeurs qui attendaient encore à l'heure de la fermeture, et certains dépouillements n'ont commencé que le lendemain.

Une formation supplémentaire sera nécessaire afin de doter les nouveaux bureaux de vote d'employés. Il conviendrait d'affecter au moins une personne expérimentée à chaque nouveau bureau de vote, pour éviter la répétition des problèmes de mise en marche au cours du référendum.

En outre, il est recommandé qu'une équipe de trois responsables de la formation soit invitée à travailler au Congo, pendant un mois, pour former les responsables des bureaux de vote qui formeront des groupes d'employés électoraux locaux aux procédures de scrutin

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

unique et aux opérations de vote simplifiées, comme détaillé dans le manuel fourni par l'équipe de l'IFES le 20 mars, 1992, au Conseil supérieur de la république et au ministère de l'Intérieur.

I. Urnes

Le premier modèle d'urne, construit à Brazzaville et distribué dans tout le Congo, est en contreplaqué, de 60 centimètres environ de côté, doté de deux cadenas, d'une excellente réalisation, à 25.000 CFA (ou E-U\$ 90) la pièce. Chaque bureau de vote est doté d'au moins une urne, à Brazzaville certains en avaient deux, et une centaine d'urnes supplémentaires environ étaient à disposition au ministère. Chacune d'entre elles peut contenir, sans difficulté, 10.000 enveloppes ou bulletins de vote pliés, car les urnes dans les bureaux de vote ayant reçu 1.200 électeurs, n'étaient remplies que de quelques centimètres en fin de journée.

Cependant, les premières critiques d'une coalition de partis adversaires, menèrent à exiger des urnes transparentes, afin que les observateurs puissent de fait voir les bulletins de vote dans l'urne, pendant toute la journée du scrutin. La société pétrolière Conoco a relevé cette gageure et fait don de 4.000 feuilles de plastique transparent et les a remises la semaine précédant le référendum, trop tard pour les utiliser au cours de ce dernier, mais à employer ultérieurement. Le coût estimatif de 2.000 urnes supplémentaires, dotées de deux parois en plastique transparent (25.000 CFA la pièce), se monterait à 50 millions de CFA, ou 180.000 dollars américains. L'on n'a pas indiqué clairement l'instance chargée d'en régler les frais.

Puis, au moment du référendum, le ministère décida que les partis adversaires ayant demandé les urnes en plastique étaient l'objet d'une discréditation. Il est donc apparu à

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

l'équipe de l'IFES que les urnes en plastique ne seraient pas réalisées, bien que personne ne l'exprime directement.

Cinq jours plus tard, le ministre de l'Intérieur présentait, avec une certaine fierté, à l'équipe de l'IFES, un autre prototype léger, pré-fabriqué, doté de deux parois grillagées, que l'on prévoit de commander. Selon l'équipe de l'IFES, la transparence des urnes constitue une préoccupation excessive et un gâchis de ressources réelles.

L'équipe de l'IFES a suggéré, respectueusement, que les urnes d'origine sont convenables et qu'elles pourront être réutilisées, en les dotant de deux perfectionnements :

- agrandissement des fentes du couvercle pour faciliter et accélérer le dépôt des bulletins de vote
- remplacer les cadenas, dont les clefs sont faciles à perdre entre les élections, par des scellés en plastique, peu onéreux, dotés de numéros d'identification pouvant être vérifiés et notés sur le procès-verbal, puis simplement coupés lors de l'ouverture de l'urne, avant de la vider et de procéder au dépouillement des bulletins

A l'avenir, au fur et à mesure du remplacement nécessaire des urnes, l'on pourrait y apporter les améliorations progressives suivantes, à peu de frais :

- construire des urnes plus petites, moins onéreuses, d'une capacité de 1.500 bulletins de vote, plutôt que de 10.000 ; ou
- les remplacer par des urnes de carton dur, plié. Elles sont plus légères et facile à transporter, on peut les plier pour les entreposer et elles seraient moins onéreuses à distribuer et à remplacer, le cas échéant. L'on pourrait étudier plusieurs modèles utilisés dans d'autres pays démocratiques pour les adapter aux besoins congolais.

**Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo**

A l'heure actuelle, il existe 1.769 bureaux de vote et il semblerait qu'il y ait entre 2.000 et 3.000 urnes fabriquées : c'est donc un nombre suffisant pour en doter les bureaux de vote supplémentaires que l'on ouvrirait.

Si le Congo relève à 4.000 environ le nombre de bureaux de vote, comme il conviendrait de le faire, toutes les urnes en contreplaqué actuelles devraient être conservées et les urnes en plastique parachevées, à moins d'être en mesure d'obtenir un modèle bien moins onéreux. Enfin, un système de contrôle efficace, accompagné de livraisons faciles d'urnes légères, solides et sûres serait utile.

Des urnes en plastique transparent, ou aux parois grillagées, ne sont pas de fait nécessaires, mais elles sont tout à fait acceptables si les congolais les souhaitent vraiment en dépit de leur coût impressionnant.

J. Sécurité : la police et l'armée

Bien que l'équipe de l'IFES n'ait relevé aucun cas de vol de bulletins de vote, d'urnes, d'enveloppes, de listes électorales, d'autres fournitures, de destruction de procès-verbaux ni de harcèlement des électeurs, de nombreux représentants de partis politiques craignent ce type d'actions au cours des élections multipartites prochaines.

En outre, les électeurs invalides ou âgés, ainsi que les personnes qui n'ont jamais voté auparavant et pourraient avoir quelques craintes, pourraient avoir besoin d'une certaine aide, que ce soit dans les bureaux de vote ou en dehors. Lorsque les files d'attente et l'attente sont longues, les foules ont une tendance à l'impatience et exercent un mouvement de poussée vers le bureau de vote. Des contrôles adéquats sont nécessaires.

**Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo**

Les gendarmes et la police opèrent traditionnellement à l'intérieur des bureaux de vote et l'armée, à l'extérieur, mais dans les campagnes, il n'y a pas suffisamment de gendarmes pour pouvoir en poster un par bureau de vote, et à Brazzaville la police est, par ailleurs, chargée du maintien de l'ordre dans la ville. Ainsi, des appariteurs supplémentaires sont nécessaires dans tout le pays et dans tous les bureaux de vote, et l'armée constitue la source naturelle de cette main-d'oeuvre indispensable. Il est important que l'on perçoive la présence du personnel militaire comme étant aimable et utile, puisque le processus de vote doit se dérouler dans le calme, l'équité et la transparence. Pour cette raison, il conviendrait que les soldats ne soient pas armés lorsqu'ils sont affectés aux bureaux de vote. Si l'on prévoit des troubles, des équipes policières et militaires tournantes devraient patrouiller les environs et être disponibles en cas de besoin. Mais dans le bureau de vote même, les militaires devraient être des collaborateurs utiles et des agents de contrôle des foules bon-enfant.

Les maires et les sous-préfets doivent s'assurer de passer en revue et de remplir les besoins en sécurité pour chaque bureau de vote.

K. Partis politiques

L'équipe de l'IFES a relevé 122 partis politiques inscrits au Congo, mais il n'existe aucune charte officielle ni guide de procédure à leur usage. Leur fonction, reconnue dans l'ensemble, est de promouvoir et de faire la publicité des candidats et de protéger leurs intérêts lors du scrutin. De fait, une grande partie de l'éducation civique concernant les élections est remise aux partis politiques.

**Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo**

L'équipe de l'IFES a suggéré l'adoption d'une charte des partis politiques, qui offrirait une orientation quant au rôle intégral des partis politiques au sein d'une démocratie. Cette orientation porterait sur les sujets suivants :

- les partis politiques nationaux en tant qu'organisations, dotées d'adhérents, représentant des intérêts divers, dont la responsabilité est d'indiquer des solutions et des méthodes pratiques pour les satisfaire
- la forme et la fonction d'un programme de parti
- le recrutement et la formation des candidats
- la promotion et la présentation des candidats aux élections
- l'engagement de fonctionner en vertu des lois
- la démocratie en tant que moyen ordonné de divergence et de changement
- le rôle d'une minorité loyale
- l'inefficacité des partis de religion, de profession uniques ou régionaux

L'équipe de l'IFES a soumis au Congo, pour étude, un modèle de charte et des documents concernant la fonction des partis, venant d'Haïti et du Mali.

Ces sujets devraient être étudiés par le spécialiste en éducation civique qu'il conviendrait, selon l'IFES, d'inviter pour travailler pendant un mois au Congo en collaboration avec la commission de Propagande et les ministères du Plan, de l'Intérieur, de la Communication, de l'Education, ainsi que la radiotélévision congolaise.

L. Education civique

L'équipe de l'IFES a consacré un certain temps aux débats avec les responsables officiels quant à la nécessité d'un programme exhaustif d'éducation civique, recouvrant une

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

importante gamme de sujets, non seulement les droits et responsabilités de vote des citoyens, ainsi que la façon de procéder pour s'inscrire sur les listes électorales et voter, mais également sur le rôle des citoyens quant au versement d'impôts pour les services publics, les routes, les communications, l'éducation, la santé et le développement communautaire. Un programme d'éducation civique devrait également comprendre le rôle des partis politiques quant à l'établissement de programmes concernant des questions d'intérêt public, l'information des électeurs sur ces sujets, le recrutement de candidats aux postes officiels et leur soutien, le fonctionnement d'une opposition loyale s'ils perdent ces postes et la formation de coalitions avec d'autres partis pour remporter les élections et les postes officiels.

L'un des volets de tout programme d'éducation civique ou des électeurs devrait s'adresser spécifiquement aux femmes. Le taux d'alphabétisation des femmes est en général en dessous de celui des hommes. Ainsi, les documents d'information et les instructions écrits que l'on trouve dans les bureaux de vote, ne touchent souvent pas les femmes. Il est important que les femmes participent à la conception des programmes d'éducation civique.

Les différentes responsabilités, de collaboration pourtant, du Président, du Premier ministre, de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire, ainsi que la participation des groupes privés, professionnels et syndicaux constituent un autre aspect de l'éducation civique.

Au Congo, l'éducation civique reste entièrement aux mains des partis politiques. Pourtant l'expression de ces derniers en la matière se limite aux brèves périodes de campagne électorale, quelques semaines en général. Le risque étant que les électeurs reçoivent éventuellement des informations partiales ou incomplètes. La publicité des partis politiques devrait être complétée par des programmes non-partisans parrainés par les pouvoirs publics, et concernant les éléments fondamentaux du processus démocratique.

**Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo**

Radio Congo touche 100% de la population, et la télévision de l'Etat, 50% environ des populations urbaines. Les partis politiques et les candidats reçoivent un temps d'antenne égal. Les stations et les chaînes organisent des débats politiques en français et dans les deux principales langues nationales. Elles devraient également présenter des émissions sur les éléments fondamentaux, non-partisans, du processus démocratique. Les citoyens ne peuvent participer activement au développement démocratique que s'ils comprennent les principes du processus. Ceci va bien au-delà de la publicité partisane politique de campagne que présentent les partis.

L'Etat devrait également fournir des documents d'éducation fondamentale concernant les principes du processus démocratique, aux écoles publiques et privées, des dépliants et des affiches à distribuer dans les villages et aux adultes. L'on pourrait offrir un programme non-partisan d'éducation civique pendant toute l'année, dans les écoles, les villages, les communes, les églises et les réunions publiques.

L'équipe de l'IFES a remis au Conseil Supérieur de la République et au ministère de l'Intérieur des échantillons de documents, dont des affiches et des dépliants d'éducation civique, venant de Haïti, accompagnés d'un excellent livret intitulé : " Qu'est-ce que la démocratie ?" publié par la U.S. Information Agency (Agence des Renseignements des Etats-Unis) en octobre 1991.

Etant donné que le Congo ne dispose ni de budget ni de connaissances approfondies en la matière, l'équipe de l'IFES recommande le séjour au Congo, dès que possible, d'un expert-conseil en éducation civique, pour collaborer avec la commission de Propagande et les ministères du Plan, de l'Intérieur, de la Communication et de l'Education, afin de composer un programme d'éducation civique exhaustif.

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

M. Vote par correspondance ou par procuration

L'équipe de l'IFES n'a pas été en mesure d'obtenir les documents spécifiques utilisés par le ministère destinés aux ambassades, pour remplir leurs fonctions de bureaux de vote le cas échéant, ni demander et organiser le scrutin en personne ou par correspondance des Congolais vivant à l'étranger. L'on ne lui a pas non plus fourni de directives sur le vote par procuration ou par correspondance au Congo.

Il est intéressant de relever que les premiers résultats annoncés à la radio et à la télévision par le ministre de l'Intérieur provenaient de 65 ambassades congolaises à l'étranger. Le ministre a préféré ne pas développer spécifiquement comment ces chiffres avaient été obtenus.

L'équipe de l'IFES a composé des formulaires d'instructions et d'inscriptions sommaires destinés aux ambassades congolaises à l'étranger, et en qualité d'orientation sur le scrutin par correspondance ou par procuration au Congo, pour étude du ministère de l'Intérieur et pour être éventuellement ajoutés aux lois électorales, qui ne disent mot sur ces sujets.

N. Observateurs internationaux

La collectivité internationale au Congo s'intéresse de près à l'envoi d'observateurs aux élections législatives et présidentielles. Ils sont attendus par les Congolais, pour lesquels ils sont une façon de décourager la fraude aux urnes. L'équipe de l'IFES a remis, aux pouvoirs publics congolais et aux groupe des Nations unies à Brazzaville, des documents sur le rôle, la fonction et le type d'éléments que devraient chercher les observateurs internationaux.

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

L'on a également débattu des points suivants, en détail :

- **accréditation** : chaque observateur international devra être doté de lettres de créance du Conseil supérieur de la république et du ministère des Affaires étrangères. Ces dernières devront être préparées et prêtes lors de l'arrivée des observateurs au Congo.
- **visas** : étant donné que le Congo n'a que quelques ambassades à l'étranger, et que nombre d'entre elles n'ont pas le téléphone, il ne sera pas facile aux observateurs internationaux d'obtenir des visas, surtout à la dernière minute. Les pouvoirs publics congolais ont approuvé sans délai la suggestion de l'équipe de l'IFES, que les Nations unies, qui coordonneront l'équipe d'observation, fournissent à l'administration congolaise la liste de noms auxquels l'on délivrera un visa à l'aéroport, en arrivant.

Etant donné que certains grands aéroports de correspondance refusent d'embarquer les voyageurs sans visas, il conviendrait de leur envoyer une lettre, avec copie pour chaque observateur, pour présentation le cas échéant, expliquant le statut des observateurs et l'intention du GDC de leur remettre un visa lors de leur arrivée sur place.

- **logement, déplacement et frais** : il conviendra de régler les frais élevés des déplacements intra-frontières et de logement hôtelier. L'équipe de l'IFES a suggéré que des réductions pour les observateurs soient offertes par le GDC en tant qu'indication de reconnaissance et de bonne volonté internationales.

Etant donné les difficultés des déplacements intra-frontières, il conviendrait d'autoriser les observateurs à utiliser le nouveau service aérien missionnaire. Un

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

représentant des pouvoirs publics devrait accompagner chaque observateur. Les itinéraires devraient être décidés longtemps à l'avance afin de pouvoir organiser les arrivées et les transports sur place. Il conviendra de calculer et de couvrir au préalable les frais afin d'éviter tout désagrément aux observateurs.

Alors que les organisations qui les envoient se chargent en général de tous les détails et des frais de leur déplacement pour garantir leur totale indépendance, il sera nécessaire que le GDC offre un certain soutien, du fait des conditions de voyage fort difficiles au Congo que les observateurs ne seraient pas en mesure de résoudre seuls.

- Protection physique : les pouvoirs publics ont assuré qu'aucun problème particulier n'est prévu, mais que toutes les précautions nécessaires à la sécurité des observateurs internationaux seront prises.
- Orientation : le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) tiendra, pour les observateurs, une orientation sur les antécédents et les conditions politiques du Congo.

O. Economies électorales

L'équipe de l'IFES a souligné la nécessité d'effectuer certaines économies pour tirer parti au maximum du budget congolais limité, ainsi que le fait que la collectivité internationale des bailleurs de fonds pencherait plus favorablement pour des contributions si elle estimait que le Congo fait tout son possible pour réaliser des économies.

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

L'équipe a apporté de nombreuses suggestions verbales et par le manuel, en citant la création d'un comité spécial chargé d'étudier des moyens d'économies fonctionnels, à commencer, mais pas exclusivement, par les suggestions suivantes :

- tenir simultanément plusieurs élections. Ceci serait possible en appliquant le système de bulletin de vote unique, et l'on pourrait économiser les frais exhaustifs de mise sur pied d'élections multiples ainsi que les salaires et les émoluments de milliers d'employés électoraux.
- utiliser des bulletins de vote uniques pour chaque type d'élection pour pouvoir les tenir en un seul et même jour. Ceci économise également des tonnes de bulletins et d'enveloppes inutilisés ou défectueux que l'on jette. On gagne également du temps en l'absence d'enveloppes à ouvrir pour le dépouillement des bulletins de vote.
- tenir les élections les jours ouvrables et le salaire des fonctionnaires est déjà assuré, afin de n'avoir à payer que les heures supplémentaires et les personnes recrutées pour l'occasion.
- faire un budget fondé sur des principes, dont : n'acheter que le matériel minimum nécessaire, conserver et entreposer entre les élections le matériel et les fournitures ré-utilisables, et choisir les matériaux les plus simples pour les tâches et non pas les plus chers, les plus complexes ou encore les plus impressionnants. Il conviendrait de passer en revue le budget pour garantir l'équilibre entre les différents types de débours, par exemple, éliminer les dépenses pour les articles les moins importants qui éclipsent les dépenses fondamentales des rubriques les plus importantes.

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

- éliminer la re-dactylographie des listes électorales entre les élections, et diminuer leur taille en effectuant leur vérification croisée alphabétique et numérique par l'informatique. Lorsque l'informatisation sera mise sur pied, le ministère de l'Intérieur n'aura plus qu'à publier une nouvelle liste (alphabétique et numérique) pour chaque localité, en ajoutant les nouvelles inscriptions et en radiant celles annulées depuis les dernières élections.
- faire l'inventaire, entreposer et conserver, entre les élections, tout le matériel ré-utilisable.
- établir et mettre en oeuvre, sans favoritisme, une échelle uniforme de salaires pour tous les employés électoraux.

P. Soutien financier et matériel

Le PNUD a demandé à l'équipe de l'IFES de vérifier les besoins matériels du Congo et de conseiller les représentants des pays bailleurs de fonds quant à leurs dons éventuels. Le GDC a soumis une liste exhaustive de requêtes en papier, fournitures de bureau, matériel de transport et de communications, et matériel destiné aux bureaux de vote, comme de l'encre indélébile, des lanternes-tempête et des radios. Il semblerait que certaines de ces requêtes soient destinées à une utilisation ordinaire et non pas exclusivement aux fins de la période électorale.

Les demandes de l'équipe de l'IFES concernant une circonsciption détaillée du matériel et des fournitures requis sont restées sans réponse.

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

A la suite de débats, l'équipe de l'IFES a déterminé que le bureau de M. Ganga, directeur de l'Administration du ministère de l'Intérieur, n'était pas en mesure de la fournir. Le déroulement des élections est si lointain et les communications si mauvaises, que M. Ganga et ses collaborateurs ont tout simplement effectué des estimations de leur mieux quant aux besoins probables.

En se fondant sur ses séjours pré-électorales et ses observations le jour du scrutin, l'équipe de l'IFES a suggéré, dans l'ensemble, qu'un tiers ou la moitié du matériel demandé soit octroyé au départ par les pays bailleurs de fonds, et que les apports progressifs ultérieurs soient octroyés sur circonstanciement spécifique des besoins par le ministère. En particulier, tout engagement concernant une requête postérieure concernant 50 véhicules 4x4 devrait être précédée par une lettre certifiant l'identification des emplacements où ils seront utilisés et par qui.

Malheureusement, un malentendu est intervenu entre le bureau de la Coopération française et le ministère de l'Intérieur congolais concernant les modalités de débours d'une allocation promise de 50 millions de francs, à la suite duquel la France s'est retirée du groupe des bailleurs de fonds. Après avoir entendu les deux parties, l'équipe de l'IFES a suggéré que les deux groupes débattent et résolvent leur différend par les bons offices du PNUD. Chaque partie doit suivre certains paramètres bureaucratiques, mais il est certain que l'on peut résoudre la situation.

Le Canada a entrepris de fournir le gros des besoins futurs en papier et il a été suggéré qu'il saisisse cette occasion pour promouvoir l'utilisation d'un bulletin unique. L'Allemagne a décidé d'octroyer un don monétaire conséquent et elle a été encouragée à l'offrir en termes de règlements de factures pour des marchandises convenues d'avance plutôt que de verser un don en numéraire.

**Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo**

La CEE a déclaré son intérêt en ce qui concerne le parachèvement du système radio militaire du Congo, afin d'accélérer la communication des résultats électoraux (il aura fallu cinq jours pour recevoir et annoncer les résultats du référendum) et l'équipe de l'IFES a organisé et participé à une réunion avec les militaires, le ministère de l'Intérieur et la CEE. L'équipe de l'IFES a indiqué au groupe des bailleurs de fonds qu'à longue échéance, les contributions destinées à un système de communication, judicieux, du ministère de l'Intérieur, couvrant tout le pays, épaulerait non seulement l'organisation et la mise en oeuvre électorales, mais le développement d'ensemble, puisque le ministère actuel, organisme civil, soutient toutes les activités nationales des pouvoirs publics. Ce serait également un investissement plus sûr que d'accorder aux militaires le pouvoir unique associé au seul système interactif national de communications. Etant donné le caractère favorable des forces armées au Congo et leur soutien aux efforts de démocratisation, les bailleurs de fonds ont choisi d'apporter leur soutien aux frais bien moindres du parachèvement du système de communications militaire.

L'équipe de l'IFES a relevé que les télécopieurs et les haut-parleurs octroyés par les Etats-Unis ont été installés et qu'ils sont utilisés dans les arrondissements de Brazzaville et au ministère. L'on a vérifié le besoin du Congo de 2.000 lanternes-tempête au moins, un par bureau de vote, y compris ceux qui disposent de l'électricité, en cas de panne, pour garantir des opérations de décompte bien éclairées et sûres, après la fermeture des bureaux de vote. Les Etats-Unis ont décidé de continuer ce don.

L'Italie et la Belgique ont étudié la possibilité de dons supplémentaires en matériel, au-delà de l'envoi d'observateurs.

L'équipe de l'IFES recommande, en outre de ce soutien matériel, le soutien de la collectivité internationale à l'apport d'une équipe de formateurs axés sur l'utilisation et le

Rapport de l'IFES: Projet
d'assistance technique au
Congo

dépouillement d'un bulletin de vote unique, et d'un spécialiste en éducation civique, comme noté ci-dessus.

Q. Scrutin proportionnel et considérations de circonscriptions

Selon M. Gabou, ministre de l'Intérieur, à dater du 20 mars, 80 partis environ avaient désigné des listes intégrales ou partielles allant jusqu'à 35 candidats aux élections municipales, à élire en vertu du système de scrutin proportionnel congolais (cf. annexe E).

Ce procédé est logique lorsque les opérations de parti et électorales sont nouvelles et que les candidats n'ont pas été identifiés ou présentés pour toutes les régions. De la même manière, cela signifie qu'au niveau national au moins, de nombreuses régions seront représentées par des particuliers ne venant pas de ces localités-là, et ne connaissant sans doute pas à fond les problèmes locaux.

Au fur et à mesure de la prise de maturité du système, alliée à un recensement final, de meilleures données d'inscription, des communications améliorées et des déplacements facilités dans les régions éloignées, on pourra alors considérer la création de circonscriptions de démographie égale, avec une nomination de candidats venant bien des circonscriptions qu'ils représentent.

L'équipe de l'IFES n'a pas disposé de suffisamment de temps pour étudier plus profondément ces questions, mais ce devrait être fait par l'équipe de suivi éventuel de l'IFES.

