

RAPPORT DE LA MISSION EXPLORATOIRE CONJOINTE  
ONU/OIF SUR LE PROCESSUS ELECTORAL  
EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO  
DU 18 AU 29 NOVEMBRE 2003

## **INTRODUCTION**

Dans le cadre de l'accompagnement de la transition en République démocratique du Congo (RDC) et plus particulièrement, en vue de la tenue du référendum et des élections prévues dans le cadre de l'*Accord global et inclusif* signé à Pretoria, en Afrique du sud, le 16 décembre 2003, l'Organisation des Nations Unies a invité l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) à effectuer avec elle une mission conjointe dans ce pays.

En vue de la réalisation de cet objectif et sur proposition de l'Assemblée internationale des maires francophones (AIMF), l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), a envoyé une équipe en RDC du 18 au 29 novembre 2003, qui s'est jointe à celle de trois membres, mandatée par les Nations Unies.

## **I - COMPOSITION DE L'EQUIPE**

La délégation de l'OIF était composée de:

- Madame Danielle ADRIAIENSSENS, Directrice de l'état- civil et la population de la ville de Liège, Belgique
- Monsieur Ata Messan Zeus AJAVON, Professeur de droit public à l'université de Lomé. ancien vice-président, membre de la Commission électorale nationale indépendante du Togo, ancien président de la Commission des lois à l'Assemblée nationale du Togo, membre du Conseil exécutif de l'Observatoire panafricain de la démocratie (OPAD).

Les personnes ci-après étaient mandatées par les Nations Unies :

- Madame Lisa HANDLEY, Professeur de sciences politiques A l'Université de New York, spécialiste du découpage électoral, (USA) ;
- Monsieur Peter SCHROTT, collaborateur de Madame HANDLEY, (Allemagne) ;
- Monsieur Gilles COULOMBES, géographe et urbaniste, spécialiste des questions de découpage électoral au Québec. (Canada).

La mission était coordonnée par Monsieur Nour Eddine DRISS, Directeur adjoint de la division électorale du département des affaires politiques à l'ONU et M. Tadjoudine ALI-DIABACTE, chargé de la coordination du processus électoral en RDC.

## **II – LA REPARTITION DU TRAVAIL**

Il avait été convenu entre les responsables de la Mission et les deux délégations et, en fonction de leurs compétences que Madame Lisa HANDLEY et Monsieur Peter SCHROTT se chargeaient de l'étude des systèmes électoraux et de la réalisation du rapport final qui allait être adressé à l'ONU. Monsieur Gilles COULOMBES devait s'occuper des questions relatives au découpage électoral (circonscriptions électorales et méthodes de mises en oeuvre). Monsieur Ata Messan Zeus AJAVON

devait se pencher d'une part, sur les aspects juridiques liés au recensement électoral, à l'organisation des élections et, d'autre part, sur les systèmes électoraux et Madame Danielle ADRIAENSSENS avait pour tâche d'établir un rapport sur le recensement préalable aux élections.

Conformément aux termes de référence, la Délégation de l'OIF était chargée, aux côtés des experts des Nations Unies, d'approfondir l'étude de faisabilité des élections en RDC en vue de formuler des recommandations dans les domaines spécifiques d'assistance, notamment en matières de recensement électoral, découpage électoral, système électoraux, logistique et budget.

Il était particulièrement demandé, dans ce cadre, à la Délégation de l'OIF, de s'attacher aux questions concernant le recensement électoral et les systèmes électoraux.

La mission conjointe ONU/OIF se situait dans la phase II de l'étude de faisabilité du processus électoral, telle que définie par l'ONU. Cette phase était consacrée à l'étude des différentes options à partir desquelles les choix pourront être opérés.

### **III - DEROULEMENT DE LA MISSION**

La délégation de l'OIF a bénéficié de toutes les facilités que la Mission de l'Organisation des Nations Unies en RDC (MONUC) a offertes aux experts mandatés par l'ONU.

La Délégation conjointe ONU/OIF a rencontré un certain nombre d'organismes, d'organisations de chancelleries et de personnalités impliquées dans le processus de normalisation de la situation et du processus électoral au Congo. Elle a effectué des visites à Kisangani, dans la province orientale et à Kananga, dans le Kasaï en vue de se rendre compte de la situation exacte qui prévaut sur le terrain.

Au nom des membres de la Mission conjointe, Monsieur Ajavon s'est rendu une seconde fois à Kisangani avec une délégation des experts de l'Union européenne et de l'USAID pour y suivre le déroulement d'une rencontre organisée par la NDI avec l'assistance de l'USAID. Cette rencontre a regroupé dix (10) partis politiques et les représentants de la société civile autour d'un problème d'intérêt local. Chacun des participants devait présenter un exposé de dix minutes sur la solution que sa formation propose pour la résolution dudit problème.

Deux séances de travail ont été organisées entre la délégation de l'OIF et la Commission électorale indépendante.

### **IV - LE CONTEXTE POLITIQUE ET JURIDIQUE**

Au lendemain de l'indépendance, la République démocratique du Congo a connu trente deux années de régime politique monolithique du maréchal Mobutu (1965-1997) et sept années de guerres récurrentes (1996-2003). L'accord de cessez-le-feu en RDC, dit Accord de Lusaka, a été signé en 1998.

Le processus de paix, entamé en 1998 a abouti, à l'issue de quatre années de discussions inter congolaises, à l'*Accord global et inclusif sur la transition en RDC* et

à l'adoption, le 2 avril 2002 à Sun City, en Afrique du sud, d'une Constitution de la transition pour une gestion consensuelle du pays.

L'*Accord global et inclusif* signé le 17 décembre 2002 à Pretoria, en République sud africaine, prévoit une transition de vingt quatre mois, courant à compter de la formation du gouvernement de transition. Toutefois, il est également prévu qu'en raison de problèmes spécifiquement liés à l'organisation des élections, la transition peut être prolongée pour une durée de six mois renouvelable une seule fois, sur proposition de la Commission électorale indépendante.

L'*Accord global et inclusif* prévoit la mise en place d'un gouvernement d'union nationale chargé d'organiser des élections libres transparentes et démocratiques au terme de la période de transition et d'une Commission électorale indépendante pour mettre en oeuvre cette mission.

Les membres du gouvernement de transition ont été désignés par les huit organisations politiques "reconnues" à savoir : gouvernement, RCD, RCD-ML, RCD-N, MLC, opposition politique, société civile, Maï Maï.

Les 500 membres de l'Assemblée nationale et les 120 membres du sénat ont été également désignés par les composantes et entités du Dialogue inter congolais.

Le gouvernement de transition ayant été formé le 30 juin 2003, la dernière élection de la séquence devra être organisée au plus tard en juin 2005. Par ailleurs, les stipulations de l'*Accord global et inclusif* de Pretoria et les dispositions de l'article 160 de la Constitution de la transition prescrivent l'adoption des lois organiques sur l'organisation, les attributions et le fonctionnement d'un certain nombre d'institutions d'appui à la démocratie, dans les trente jours suivant leur installation par l'Assemblée nationale et le sénat.

Les institutions d'appui à la démocratie sont, en vertu de l'article 154 de la Constitution :

- la Commission électorale indépendante (CEI) ;
- l'Observatoire national des droits de l'Homme ;
- la Haute autorité des médias ;
- la Commission vérité et réconciliation ;
- la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption.

L'adoption desdites lois a pris deux mois de retard. La loi organique sur la CEI n'a pas encore été adoptée puisque le projet se trouve depuis plusieurs semaines sur la table du gouvernement. Les avant-projets de loi électorale, de loi sur la décentralisation et de loi organique sur la Cour suprême n'ont pas encore été élaborés. L'avant-projet du code de la nationalité n'a pas reçu un début de discussions préparatoires alors que la question de la citoyenneté congolaise, qui a été l'une des principales causes de la guerre, est toujours au centre du débat.

Par ailleurs, la redistribution des postes de Gouverneur et de Vice gouverneur, prévue par les *Accords de Sun City* et par l'article 198 de la Constitution de la transition, n'a pas été mise en oeuvre; ceux actuellement en place ont été désignés par chacun des responsables des forces belligérantes sur les portions de territoire qu'ils contrôlent.

La Commission électorale indépendante (CEI) a pour mission :

- d'organiser le référendum constitutionnel,
- de préparer les élections générales en procédant, entre autres, à l'identification et au recensement des nationaux.

Le délai pour réaliser toutes ces opérations est très court et il paraît évident qu'il devra être prorogé, conformément aux textes qui régissent la transition. La tenue d'élections transparentes et la mise en place d'un recensement fiable correspondent à une demande réelle de la population congolaise.

Cependant, le paysage politique congolais, issu de l'*Accord global et inclusif*, est fondé sur un équilibre général mais précaire entre les différentes composantes et entités au Dialogue inter congolais.

En raison même de sa nature, liée aux conditions de son édification, et de ses caractéristiques, l'équilibre ainsi construit contient les germes de sa propre destruction ; il peut être rompu à tout moment, par n'importe quelle composante de l'édifice. C'est pourquoi la situation congolaise est l'une des plus complexes du continent africain. De ce fait, elle ne devrait être abordée et analysée qu'avec beaucoup de précautions, de pragmatisme.

Il conviendrait donc de faire preuve de beaucoup d'imagination, de perspicacité et d'originalité pour proposer des solutions efficaces et acceptables aux problèmes que génère cet équilibre.

## **V - LA PROBLEMATIQUE DU RECENSEMENT DES NATIONAUX EN VUE DES ELECTIONS**

### **L - LES DIFFERENTS TYPES DE RECENSEMENT**

Il peut être procédé, avant des élections générales, à un recensement général de la population, à un recensement strictement électoral ou à un recensement léger.

#### ***a) Le recensement général***

Le recensement général concerne l'ensemble de la population. Il présente l'avantage de réaliser la comptabilisation et l'identification totale de la population. S'il pouvait être organisé avant les élections prévues en 2005, il donnerait l'occasion de mettre en route un processus civil (registres de population et d'état civil, cartes d'identité...) dont l'intérêt dépasse largement le contexte électoral. Un tel recensement, qui répond à une demande des autorités locales, permettrait la remise à jour de la carte des villes, des villages et des communautés et constituerait un message fort tout en étant l'occasion d'une formation complète des agents recenseurs dont le savoir-faire serait d'un intérêt évident pour la tenue à jour ultérieure des données de recensement. Ce recensement peut être considéré comme un investissement pour l'avenir du pays et la reconstitution de ses structures administratives.

Cependant, ce genre de recensement présente les inconvénients liés au temps nécessaire à sa réalisation, aux difficultés d'accès à l'ensemble de la population, à l'inexistence des données de base, aux risques de manipulations, étant donné la proximité des élections, au coût de l'opération en matériel et en hommes.

### **b) Le recensement strictement électoral**

Dans son principe, il s'agit d'une procédure essentiellement électorale se limitant exclusivement aux personnes en âge de voter en recensant, par exemple, à partir de l'âge de 16 ans, tout en tenant compte des délais nécessaires à l'organisation des élections et des informations nécessaires à l'application de la loi électorale.

Avantages : les données requises pour sa réalisation peuvent être énumérées dans la loi électorale; le coût de l'opération est plus faible. Ce type de recensement, entrant dans les objectifs immédiats de la CEI tels que définis par les Accords, devrait aboutir à la mise en place immédiate de la liste des électeurs.

Inconvénients : Ce choix de ce type de recensement constitue une perte d'une occasion pour rassembler des données démographiques fiables et un coût double puisqu'il faudra procéder ultérieurement à une opération de recensement général de la population dans son ensemble (nécessité d'un investissement équivalent si l'on veut étendre le recensement aux personnes autres que les électeurs ; dans ces conditions, il faudra se fier aux données actuellement à disposition pour estimer la population (projections statistiques du recensement de 1984, zones de santé, ...) ; les difficultés d'accessibilité restent les mêmes. L'adoption de cette procédure implique l'exclusion des « non-électeurs » sur base de la nationalité et de l'âge au moment de l'enregistrement des personnes (pouvoir exorbitant attribué à l'agent recenseur.. .) et donc risque de discussions et/ou de conflits et de manipulations ; obligation de recommencer l'opération à l'occasion des élections suivantes. Une telle option exige la fixation préalable, par la loi électorale, des conditions liées à la qualité d'électeur.

### **c) Le recensement « léger »**

Il s'agit d'un recensement électoral élargi qui consiste en la combinaison des deux types précédents de recensement.

Avantages : il permet la récolte d'informations utiles pour autant qu'il n'alourdisse pas le processus (famille, localisation) qui constituerait une trame susceptible d'être enrichie par la suite ;

Il permet, dans une certaine mesure, de recouper les informations statistiques avec d'autres informations existantes, de diminuer les coûts d'un recensement général ultérieur dans la mesure où il faudra un investissement moindre pour arriver à compléter les données nécessaires aux élections suivantes. La différence de coût et de délai entre le recensement électoral strict ne serait pas importante.

Inconvénients : il faudra des renseignements supplémentaires limités aux électeurs potentiels ; il est nécessaire d'évaluer la terminologie afin de ne pas lancer le débat sur le contenu des paramètres à ajouter, les informations sont recueillies uniquement auprès des électeurs.

### **d) Les élections sans recensement préalable**

Il serait également possible de ne réaliser aucun recensement (cf. Afrique du sud). Cette option présente des avantages et des inconvénients.

Avantages : Le temps gagné sur l'organisation des élections est évident; le processus électoral ne peut être mis en cause par une contestation des listes électorales ; simplicité du processus à condition de recourir à l'encre indélébile.

Inconvénients : Cette possibilité nécessite une négociation préalable sur les conditions de sa mise en oeuvre ; il nécessite également un document d'identité afin de déterminer si les conditions de vote sont réunies ; moindre crédibilité du processus.

Il existe, aujourd'hui, un consensus sur le choix du recensement « léger » comme procédure acceptable.

## **II - LES PERSONNES A RECENSER**

- Les électeurs potentiels, c'est à dire tous ceux qui rempliraient les conditions relatives à la capacité électorale. Cette procédure a l'avantage majeur de mettre à disposition des listes électorales complètes, mais elle nécessite une démarche vers les citoyens.

- Les personnes qui veulent voter : c'est la procédure la plus simple mais c'est également la plus sujette aux pressions diverses relatives :

- à la nationalité : la loi électorale, en coordination avec le code de la nationalité devra préalablement établir qui peut voter : les nationaux congolais ? Les citoyens ? Les Congolais résidant à l'étranger ? Les résidents de longue durée (deuxième, troisième génération) ? Et cela n'a d'importance si le choix se porte sur un recensement des électeurs.

De tous les entretiens que nous avons eus, il résulte qu'il s'agit là de la partie la plus délicate du processus électoral et cela pour plusieurs raisons :

- *l'âge* : la Constitution prévoit l'âge de 18 ans pour être électeur. Etant donné les délais, il y a lieu de prévoir le recensement à partir de 16 ans au moins, avec une extension possible à partir de 15 ans. Il ressort de l'expérience du recensement général réalisé à Lubumbashi qu'il y a une partie importante de la population qui ne connaît pas sa date précise de naissance. Il serait intéressant de déterminer les tranches d'âges de la population qui peut voter sur base de l'année de naissance;

- *Le sexe* : la Constitution prévoit le vote des femmes. Il y a lieu de prévoir des procédures ou, à tous le moins, une campagne citoyenne qui permet de s'assurer qu'il n'y aura pas de discrimination dès le recensement. En tenant compte du fait que le taux d'analphabétisme est évalué à, au moins, 43 %, l'information doit être majoritairement verbale et visuelle.

### **3. Les cas particuliers**

Les militaires votent-ils ou pas ? Quel est le lieu de rattachement de leur vote (casernes, dernier domicile)?

Les étudiants sont-ils recensés sur leurs lieux d'étude ou dans leurs régions d'origine?

#### **4. Méthodologie**

##### ***a) Division géographique***

Le pays est divisé en 11 provinces, 27 districts, 20 villes et 7 communes n'ayant pas le statut de ville mais, de fait, ayant la même importance, 145 territoires (ou 230 selon les sources), 737 collectivités (dont 476 secteurs et 261 chefferies), 5.409 groupements, 43000 villages, pour une superficie totale de 2.345.410 km<sup>2</sup>.

Toutes ces structures ont des tailles, un nombre d'habitants, des conditions géographiques, un état des routes, un fonctionnement administratif différents.

Les données disponibles sur la datent du recensement de 1984 et des projections statistiques qui ont été faites à partir des recensements administratifs récoltés annuellement par les provinces et dont la qualité est variable, des données recueillies lors d'opérations particulières (zones de santé). Il faut tenir compte des populations déplacées suite à la guerre.

Il serait intéressant de pouvoir disposer d'une étude des experts militaires de la MONUC sur le terrain et de solliciter leur avis sur les moyens logistiques à mettre en oeuvre, sur les zones à risque, ainsi que sur les délais d'action (il y aurait 78 districts militaires et 79 "teams" MONUC sur le territoire congolais)

Théoriquement, il existe des structures administratives à chaque niveau, sauf peut-être au niveau des villages.

Etant donné que l'étape suivante sera un référendum, les structures sur lesquelles s'appuiera le recensement devraient idéalement être les mêmes que celle qui serviront de base à l'organisation des élections.

Il y a lieu de déterminer:

- si le recensement est effectué directement auprès de la population ou par le biais de bureaux de recensement avec déplacement d'un agent recenseur dans les familles ou avec installation d'un bureau de recensement où les électeurs potentiels doivent se rendre;
- où se situe la centralisation des données (Kinshasa, provinces, districts, territoires?). En 1984, la centralisation complète des données s'est fait à Kinshasa. Elle a nécessité un temps de dépouillement important et la même chose a pu être constatée à Lubumbashi. Il semblerait opportun d'organiser une décentralisation du dépouillement, par exemple, à l'échelon des districts, même si l'analyse des données est centralisée à Kinshasa
- si on utilise les structures existantes, ou si une structure externe est amenée sur place, à quel niveau et dans quelle mesure ?

Il semble raisonnable d'organiser de grands centres logistiques, à partir desquels la décentralisation vers les groupements est organisée. On peut arriver au chiffre raisonnable de 60 en utilisant les districts (27), les provinces de Maniema, Nord Kivu, Sud Kivu, (qui n'ont pas de districts), les villes (19), les communes les plus

importantes (Kayina, Uvira, Kaliémie, Kanina, Kipushi, Isiro, Bunya) et trois centres pour la province de Kinshasa, vu l'importance numérique de sa population.

Le choix qui sera opéré doit tenir compte du fait qu'il ne sera pas possible de parvenir à contacter tous les citoyens concernés.

Au niveau des autorités, il y aura lieu de définir, en matière de contrôle, de hiérarchie, de conseillers techniques :

- le rôle de la CEI (loi organique) ;
- le rôle du ministère de l'intérieur ;
- le rôle des organisations internationales ;
- les collaborations entre les interlocuteurs (par exemple MONUC-GIS/ autorités locales, établissements scolaires, églises diverses, groupements associatifs et ONG locales).

Enfin, il y a lieu de déterminer:

- les lieux où se situent les bureaux de recensements (écoles, dispensaires, bâtiments administratifs, ...),
- la procédure de réquisition (demande officielle auprès des autorités religieuses et autres),
- l'organisation du personnel de recensement: recenseurs (étudiants, enseignants, agents administratifs, anciens fonctionnaires), contrôleurs, superviseurs, formateurs.

Le père de Saint Moulin estime qu'avec un agent recenseur pour 4.000 habitants, en supposant qu'on évalue la population à 57 millions, il y a lieu de prévoir 14.310 équipes de un ou deux recenseurs, à 2.037 contrôleurs (1 pour 7) et à 300 superviseurs. A Lubumbashi, il y avait un agent recenseur pour 1 000 personnes (recensement exhaustif) dans une logique de porte à porte et pendant un mois.

- la formation du personnel : qui l'organise, de manière (centralisée, décentralisée, en boule de neige)?

Le père de Saint Moulin signale qu'il serait utile de recourir aux anciens fonctionnaires, ce qui mettrait à disposition un personnel relativement qualifié pour lequel une formation réduite serait suffisante;

- La rémunération du personnel

- qui payera les recenseurs, étant donné la centralisation actuelle du paiement des fonctionnaires et l'absence de structures bancaires couvrant l'ensemble du territoire?
- qui acheminera l'argent?
- Sur quelle base la rémunération sera faite ? Le tarif de 10 dollars par jour prévu par les institutions internationales et les universités semble largement attractif.

Il est à remarquer que lors du recensement de 1984, les agents recenseurs qui n'avaient pas été payés n'ont pas rendu les documents qu'ils avaient élaborés;

- *gratuité du recensement* : il est évident que le recensement doit être une opération gratuite pour les citoyens. Vu le passé et la culture du pays, il est important d'insister sur cette caractéristique de l'opération et peut-être prévoir un système de sanctions pour les recenseurs qui tenteraient de monnayer leur intervention auprès des citoyens;

- *identification des personnes recensées*: considérant qu'il n'y a plus eu de délivrance de document d'identité depuis l'organisation des élections par le président MOBUTU (1973), il faudra prévoir:

\* le contenu précis de la fiche de recensement qui doit être le même partout (fabrication centralisée),

\* un système de témoin (1 ou 2) au moment de la déclaration, l'identification des individus par le biais d'un numéro inaltérable simple qui sera repris sur la carte d'électeur, avec ou sans le nom de la personne, l'adresse, avec ou sans photos )

\* la possibilité de permettre aux personnes recensées de garder ou de recevoir leur carte d'électeur (plastifiée ou non), et si l'on retient l'organisation d'un système de poinçonnage de la carte lors du vote afin d'éviter les double emplois, il faut choisir le moment où on délivre cette carte : au moment du recensement, ou au moment du vote (avec un système de «jeton » à distribuer lors du recensement) ;

- *le matériel*

Il s'agit du matériel «objet », sans oublier qu'il faudra le personnel humain sachant le faire fonctionner (informaticiens) et qu'il y aura lieu de définir qui procède à son recrutement (CEI? Organisations internationales?) ; Où ce personnel technique sera-t-il affecté ? (Kinshasa, centres, districts, centres locaux). Tout en établissant un plan de répartition du matériel entre petits centres et centres locaux.

- Au niveau des centres locaux,

- Papier, carton, petit matériel (bics. etc.), clipboards.
- Tables et chaises,
- Plastifieurs ou pochettes en plastiques,
- coffres (argent, stockage des documents).
- Appareils photos éventuels (polaroïd ou autres),
- Motos, vélos;

- Au niveau des centres régionaux

- Ordinateurs, imprimantes, écrans, modem, photocopieurs,
- Téléphones, fax,
- véhiculcs 4x4,
- Hélicoptères légers.

### ***b) La campagne citoyenne***

Prévue par les accords, elle relève de la compétence de la CEI. Il conviendra d'insister sur la nécessité d'intégrer le processus de recensement dans cette campagne.

Il est indispensable de mobiliser les électeurs sur la nécessité de se faire recenser (avoir les listes d'électeurs les plus crédibles), d'éluider ou de solutionner la

problématique de l'impôt en trouvant des avantages substantiels (carte d'électeur pouvant permettre de disposer, ultérieurement, d'une pièce d'identité). Cependant, il nous semble aussi primordial d'insister sur le fait que la meilleure volonté du monde n'empêchera pas qu'on ne réussira pas à toucher tout le monde, et qu'un taux de pénétration relatif n'est pas nécessairement un signe d'échec ou de manoeuvre politique, mais simplement la conséquence de la situation difficile du pays.

Une réflexion quant à l'utilité d'une campagne auprès des édiles, afin de les convaincre de coopérer est à envisager. L'idée d'organiser un ou des ateliers décentralisés sur cette problématique est intéressante. Il serait utile de l'intégrer dans la formation des agents superviseurs, contrôleurs et recenseurs.

Pour mettre en oeuvre cette campagne, les médias (TV, radios, journaux, site web) pourraient être mis en parallèle avec une information dans les écoles et la collaboration des autorités religieuses, qui disposent d'un réseau important de radios, de journaux, d'écoles, sans oublier la société civile et les organisations féminines.

Une telle campagne doit forcément tenir compte du fort taux d'analphabétisation de la population (33 % en moyenne, 43 % chez les femmes). De même il est important d'envisager la diffusion de l'information écrite et orale dans tes cinq langues usuelles.

## **5- Contrôle**

### ***a) Contrôle des opérations de recensement***

Il s'agit d'une question de crédibilité. Le contrôle est interne ou externe. Par contrôle externe, il faut envisager l'externalité par rapport au Congo (agents internationaux) ou par rapport au territoire (par exemple, personnel engagé à Kinshasa et envoyé en province).

La marge de manoeuvre des autorités internationales est comprimée entre le fait qu'il faut que la problématique des élections, en général, et du recensement, en particulier, reste une affaire congolaise, la nécessité pour un bailleur de fonds important de vérifier que l'argent est bien utilisé et l'importance d'encadrer un processus neuf et primordial pour la paix du Congo.

Il ne semble pas envisageable, tant pour les autorités congolaises que pour les citoyens congolais qu'il n'y ait aucun contrôle international même s'il ne faut pas oublier la responsabilité de la CEI contenue dans les Accords et le projet de loi organique sur la CEI.

Enfin, il est utile d'envisager la désignation d'agents externes connaissant le pays, s'exprimant au moins en français et/ou susceptibles de pouvoir collaborer avec les autorités locales.

Il peut être envisagé, si l'on tient compte des données du père de Saint Moulin qui nous paraissent un peu sous-estimées:

- un contrôle externe auprès de chaque équipe de recenseur, ce qui équivaut à 14.310 agents (v. supra);
- un contrôle au niveau des contrôleurs (2.037) et/ou des superviseurs (300), soit qu'on adjoigne un externe, soit qu'on les intègre;

- un système mixte prévoyant un contrôle obligatoire dans chaque grand centre et la présence itinérante d'un contrôleur dans les centres locaux (cf. ce qui a été organisé au Congo Brazzaville),
- un contrôle pendant le transfert des données. Il faut envisager le contrôle des opérations sur le terrain par les éléments armés, militaire ou agents de police, ne fût-ce que pour éviter les incidents (police, armée, MONUC ?),
- un contrôle au niveau des bureaux locaux de recensement et des centres de districts.

### **b) Contrôle du dépouillement**

Tout dépend de l'endroit où le dépouillement sera effectué. Si la voie de la décentralisation régionale est choisie, il conviendrait d'utiliser les structures mises en place dans le cadre du contrôle du recensement. Le manque de données formelles concernant l'âge et la nationalité risque de donner lieu à des conflits qu'il y a lieu de ne pas laisser s'envenimer.

Il peut être envisagé:

- l'instauration de la CEI en tant qu'autorité d'appel, en rappelant qu'elle doit pouvoir statuer en toute compréhension sur des situations locales, et qu'elle serait à la fois organisateur et contrôleur du processus ;
- la création d'un «conseil des Sages centralisé. Mais cela risque de mettre un préalable supplémentaire à un processus qui souffre déjà de délais forts courts ;
- un premier recours organisé au niveau des districts avec possibilité d'appel auprès de la CEI ou des cours de justice.

### **6) - Les délais**

Le processus de recensement doit s'inscrire dans les délais prévus par l'*Accord global et inclusif* et la Constitution de transition, c'est-à-dire, au minimum 24 mois et au maximum 36 mois après la signature des accords, soit entre le 31 juillet 2005 et le 31 juillet 2006.

Les préalables essentiels au recensement sont

- adoption de la loi organique de la CEI;
- adoption de la loi électorale;
- adoption de la loi sur la nationalité ou, à tout le moins, accord contenu dans la loi électorale sur la qualité d'électeur ;
- fixation des marges budgétaires.

A ce jour, il faut remarquer que rien n'est encore fait. La campagne citoyenne doit démarrer avant le recensement. Elle doit s'étaler sur six mois. L'évaluation temporelle du recensement sur le terrain varie entre 6 mois (rapport MONUC) et 3 mois (père de Saint Moulins sur la base du recensement général de 1984). Pour mémoire, rappelons que le recensement des 1.200 000 habitants de Lubumbashi été réalisé en un mois.

S'il se déroule en même temps que le referendum, il semble difficile de prolonger les opérations au-delà de trois jours, au risque de voir arriver les dérives. Ce qui nécessitera un apport supplémentaire en personnel.

Le temps de dépouillement des résultats dépend du nombre de personnes chargées de l'encodage des données. Il serait utile d'étudier les procédures techniques ayant permis la saisie par scannage au Ghana et en Sierra Leone.

## **7) Le budget**

Le nombre de variables possibles sur la fiche de recensement rend l'établissement d'un budget particulièrement difficile. On peut établir une fourchette entre d'une part, l'évaluation de M. Bruce, consultant, réalisée lors de la première phase de l'étude de faisabilité (entre 36.661.420. et 64.402.020 \$ pour un nombre d'électeurs évalué à 25,6 millions) et d'autre part, les chiffres du recensement général réalisé à Lubumbashi grâce au concours de la ville de Liège, avec les moyens du bord (c'est-à-dire en utilisant les ressources locales) pour 1.200,000 habitants.

Pour ce qui concerne Lubumbashi, non compris le paiement du personnel de recensement, qui devait être assuré par les autorités locales, et compte tenu du fait qu'il s'agissait d'une opération portant sur l'ensemble de la population, le recensement a coûté 29.747 euros.

Le processus de pacification et de normalisation par la voie électorale prévoit au point IV de l'*Accord global et inclusif* que l'élection du nouveau Président de la République marque la fin de la période de transition et que ladite élection aura lieu après les élections législatives.

Il conviendrait, pour ces élections, de déterminer les systèmes électoraux appropriés susceptibles d'apporter des solutions idoines aux problèmes spécifiques qui se posent en RDC.

## **V - LE CHOIX DES SYSTEMES ELECTORAUX**

### **1) Généralités**

Plus de deux cents systèmes électoraux ont été répertoriés dans le monde. S'agissant des élections législatives, les systèmes électoraux sont caractérisés, selon leur capacité à transformer, le plus fidèlement possible, le nombre de suffrages recueillis en sièges au Parlement.

Pour les élections locales, le choix du système électoral répond à deux objectifs : d'une part, transformer fidèlement le nombre de suffrages recueillis en siège et, d'autre part, permettre au plus grand nombre de composantes de la classe politique et sociale locale, de prendre part à la gestion de la cité et d'assurer ainsi de la mise en oeuvre de la démocratie à la base.

L'élection du Président de la République, qui répond souvent à d'autres préoccupations politiques, peut être obtenue, soit au scrutin uninominal direct à un ou deux tours ou au suffrage indirect.

Toutes ces considérations, ajoutées aux problèmes immenses auxquels la RDC doit faire face, notamment en termes de conflits interethniques liés aux problèmes

d'identification nationale, il conviendrait de faire preuve de beaucoup de prudence, de sagesse et d'imagination créatrice. C'est pourquoi nous proposons la chronologie séquentielle suivante:

- Recensement électoral,
- référendum,
- élections locales,
- élections législatives,
- élection présidentielle.

Il est évident que, compte tenu du délai de 20 mois qui restent à courir, il conviendrait de coupler deux opérations.

## **2) Les systèmes électoraux appropriés aux différentes élections**

### *a) Les élections locales*

Le système électoral, généralement adopté, est celui de la représentation proportionnelle qui permet à la plupart des partis politiques représentés au niveau local de se voir attribuer des sièges dans les assemblées locales. Ce système peut être vivement recommandé en RDC.

### *b) Les élections législatives*

Les systèmes électoraux généralement utilisés pour les élections législatives peuvent être regroupés en deux grandes catégories : le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel ; une troisième option est le système mixte qui résulte de la combinaison des deux systèmes précédents.

Le système majoritaire attribue le pouvoir, parfois tout le pouvoir, à celui ou à ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages. Il peut être considéré comme celui qui s'adapte le mieux à une situation de sortie de crise comme celle qui prévaut en RDC. En effet, le système majoritaire a l'avantage d'être simple, facile à comprendre et les résultats d'une élection tenue sous ce régime, également faciles à comprendre. Ce système peut créer des liens étroits entre les élus et leur électorat, puisque chaque élu est seul rattaché à une circonscription électorale donnée. Ce système présente néanmoins le très grand inconvénient d'être considéré comme celui de l'exclusion. Un tel inconvénient, dans le cas congolais, risque de mettre le feu aux poudres au lendemain de la proclamation des résultats des élections alors que ces dernières sont prévues comme l'aboutissement de la transition vers la paix.

Le système proportionnel présente, au nombre de ses principaux inconvénients, ceux d'affaiblir les rapports entre les élus et leurs électeurs, de diluer la « redevabilité » des représentants et d'être, techniquement, d'application plus complexe. Cependant, il présente l'avantage de mieux refléter les divisions administratives et surtout les intérêts des communautés ethniques, de conduire à une représentation plus équilibrée en présentant une liste plus variée de candidats et de ne pas nécessiter de changement de limites territoriales malgré les fluctuations de populations.

Dans le cas congolais, de toute évidence, les groupes ethniques minoritaires sont plus susceptibles d'être élus avec le système proportionnel, en raison de l'équilibre que les partis politiques seront amenés à rechercher au moment de sélectionner leurs candidats.

### *3) Les élections sénatoriales et présidentielles*

La crise congolaise a généré des solutions essentiellement "consociationnelles", soubassement de l'équilibre structurel presque miraculeux qui prévaut aujourd'hui dans ce pays. Il conviendrait donc d'en tenir compte si l'on ne veut pas revenir à la "case départ" à l'issue des élections, après avoir dépensé autant de ressources financières et d'énergie. Dans ces conditions, l'élection présidentielle et les élections sénatoriales se doivent également d'être organisées dans le même esprit de consociationalisme.

## **VII – RECOMMANDATIONS**

Les élections sont prévues pour l'achèvement du processus de pacification de la RDC et le ferment de l'instauration d'une nouvelle dynamique démocratique, afin de permettre aux populations concernées de se reconnaître dans les structures locales qui devront être mises en place.

Pour atteindre ces objectifs, il conviendrait de faire preuve de beaucoup d'imagination afin d'éviter les frustrations et surtout les exclusions, sources de conflits.

### **1) Les préalables**

Il convient de recommander l'adoption rapide de tous les textes juridiques exigés notamment, la loi sur la nationalité sans exclusion. Il serait en effet très difficile pour les bailleurs de fonds de donner un blanc seing pour l'adoption d'une loi qui scellerait l'exclusion et l'apatridie, source de guerre. Il convient également de mettre tout en oeuvre pour soutenir financièrement, matériellement et techniquement, la CEI.

### **2) Sur le recensement**

La situation congolaise exige des solutions originales et économiques. Le coût de l'opération, évalué par certains à 180 millions de dollars est lourd, même si l'on considère que la paix a un prix, et qu'il faut accepter de mettre les moyens de sa politique.

Le Congo n'a pas ces moyens et il dépend de la bonne volonté des bailleurs de fonds qui accepteront de lui faire confiance. Il est pourtant nécessaire que ces élections. C'est pourquoi nous pensons que l'intervention financière du gouvernement congolais est essentielle : elle l'obligerait à s'investir et lui permettrait, éventuellement, de poser certaines exigences.

En ce qui concerne le recensement proprement dit, il faut convenir que seul une opération partielle semble possible dans les délais et avec le budget imparti, d'autant plus que lancer un recensement général dans un cadre électoral n'est pas la meilleure condition pour agir dans la sérénité. Et cela, même si on perd une occasion

de donner à ce pays, à ses fonctionnaires, à ses professeurs et ses démographes des données auxquelles ils aspirent depuis 20 ans.

Un recensement purement électoral est trop réducteur. Il serait plutôt intéressant d'envisager l'adjonction d'un nombre de variables bien choisies mais limitées afin de ne pas alourdir, en mesure de temps et de difficulté, le travail des agents recenseurs.

Néanmoins, il serait intéressant d'obtenir du gouvernement congolais et des autorités mises en place, ainsi que des bailleurs de fonds internationaux (FNUA, PNUI) par exemple) les garanties pour l'organisation d'un véritable recensement endéans les deux années suivant l'installation du gouvernement, ceci afin de pouvoir organiser les élections suivantes dans des conditions optimales.

De même, l'option qui permet aux électeurs d'utiliser leur carte d'électeur avec photo, après les élections, comme une carte d'identité, pourrait apporter aux citoyens congolais un élément plus appréciable quant on sait que la majorité de la population n'a pas de document d'identité ou se contente d'un document de perte de carte d'identité rédigé sur simple déclaration.

Enfin, il semble important d'insister sur la nécessité d'une campagne citoyenne bien menée, et sur l'opportunité de recourir à la main d'oeuvre locale, disponible en nombre, et d'autant plus participative que la rétribution qui leur sera accordée constitue une condition économique de survie.

### **3) Sur les élections locales**

Bien que les textes fondant la transition en RDC n'aient pas prévu expressément l'organisation d'élections locales, il est de plus en plus reconnu au sein de la classe politique congolaise, des organisations gouvernementales et non gouvernementales, la nécessité d'inclure dans le processus, lesdites élections.

Le pouvoir politique congolais est, depuis l'*Accord global et inclusif*, partagé de manière politique et par consensus, entre les différentes composantes et entités signataires, sans tenir compte de la représentativité réelle de chacune d'entre elles. Si des élections générales sont organisées au niveau national, certaines organisations politiques pourraient ne pas y trouver leur compte; ceci pourrait engendrer une nouvelle spirale de conflits. Dans ces conditions, des élections locales, organisées avant toute autre consultation électorale, seraient de nature à satisfaire certaines ambitions politiques au niveau local et calmer ainsi certains antagonismes. En effet, les formations qui ne possèdent pas une assise politique réelle pourraient ainsi s'abstenir de présenter des candidats lors des élections à caractère national.

Les élections locales sont des élections de proximité ; les différents candidats seront donc obligés d'inclure des éléments pédagogiques qui forment les citoyens, dans leurs approches de campagne et de soumettre ainsi un certain nombre de propositions à leur appréciation.

Les élections locales peuvent également servir d'élections pilotes pour corriger la méthodologie électorale et les insuffisances dans l'organisation. Il convient donc de recommander l'organisation, avant tout autre scrutin, des élections locales à savoir, des élections municipales, des élections de districts et des élections provinciales, au scrutin proportionnel.

#### **4) Sur les élections législatives**

Il convient de proposer l'exclusion de tout nouveau découpage électoral et l'utilisation des entités administratives existantes qui sont d'une taille suffisante susceptible d'offrir une diversité acceptable dans la représentation afin d'éviter les exclusions. Le district semble être, à notre avis, la division administrative la mieux adaptée aux objectifs assignés aux élections par les *Accords de Sun City*.

Dans ces conditions, le système électoral le mieux approprié est la représentation proportionnelle qui donne un maximum de chance pour une représentation politiquement et ethniquement diversifiée.

#### **5) Sur les élections sénatoriales**

Il peut être imaginé un système de cooptation des sénateurs par les autorités traditionnelles selon une clé de répartition à déterminer par la structure de concertation inter-institutionnelle prévue par une résolution de *Sun City*. Cette option aurait pour avantage de créer un haut lieu de rencontre et de dialogue entre les représentants des ethnies et de leur apprendre à se connaître et à s'apprécier.

Les membres du sénat pourraient être également élus, sur une base égalitaire, au niveau de chaque district, voire de chaque province.

#### **6) Sur l'élection présidentielle**

L'élection du Président de la République est, sur le continent africain, l'occasion de toutes les polémiques, sources de conflits et donc de tous les dangers. Il convient donc de la dédramatiser, de la démythifier, voire de la démystifier, en la transformant en une opération mixte ou en un système au second degré.

Pour atteindre ces objectifs, on peut, soit décider que le candidat du parti ou de la coalition qui obtiendrait le plus grand nombre de sièges à l'Assemblée nationale par utilisation de la représentation proportionnelle, serait le Président de la République, celui arrivée en seconde position, le Premier Vice-président et ainsi et suite, soit faire élire le Président de la République et les Vice-présidents par les membres de l'Assemblée nationale et du sénat, réunis en congrès. Cette solution permettra d'atteindre, approximativement, les mêmes objectifs de partage consociationnel que ceux qui ont prévalu à *Sun City*.