

# MISSION D'EVALUATION DES BESOINS ELECTORAUX DU 13-27 OCTOBRE 2004

---

## I- INTRODUCTION

### 1. Du Contexte de la mission

Suite à la demande exprimée le 8 Septembre 2003 par S. E. Monsieur Seydou Elimane DIARRA, Premier Ministre de la Côte d'Ivoire à S. E. Monsieur Abdou DIOUF, Secrétaire Général de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), une mission exploratoire en matière électorale a été dépêchée à Abidjan, du 29 Septembre au 4 Octobre 2004.

Le rapport de cette mission, composée de Mme Nicole NDOKO, MM. Jean du BOIS de GAUDUSSON, Saïdou AGBANTOU, et Jacques DROUIN, et dont le séjour avait coïncidé avec la visite officielle du Secrétaire général en Côte d'Ivoire, mettait l'accent sur un certain nombre recommandations, dont l'envoi, dans les meilleurs délais, d'une seconde mission, que S. E. M. Abdou DIOUF a décidé de mandater, du 28 Janvier au 7 Février 2004.

Cette deuxième mission composée de MM. Saïdou AGBANTOU et Jacques DROUIN, avait mis en exergue plusieurs constats et émis des recommandations, qui, au regard de l'évolution de la situation politique et juridique du pays, durant les 10 derniers mois, n'ont pu trouver de points d'application.

Il s'agissait notamment des tensions liées au retard du vote des textes issus de l'Accord de Linas-Marcoussis et/ou de la non conformité à l'esprit dudit Accord de certains projets de lois soumis à l'Assemblée.

C'est dans ce contexte de blocage qu'est intervenue la signature de l'Accord d'Accra III, le 30 juillet 2004. Ce Sommet a réuni, dans la capitale ghanéenne, treize (13) chefs d'Etat autour du Secrétaire général de l'ONU et du Président de la Commission de l'Union africaine. Les dispositions de l'Accord d'Accra III prévoyaient en particulier :

- l'utilisation, par le Chef de l'Etat, de tous les pouvoirs que lui confère la Constitution, en vue de la mise en œuvre de la section III sur l'éligibilité, du programme du Gouvernement de Réconciliation Nationale, annexé à l'Accord de Linas Marcoussis, (article 35 de la Constitution ivoirienne relatif aux conditions d'éligibilité à la Présidence de la République), au plus tard à la fin du mois de septembre 2004 ;
- la tenue d'une session extraordinaire des députés consacrée principalement à l'adoption, dans un délai d'un mois (fin août), de tous les projets de lois inspirés de l'Accord de Marcoussis ;
- le désarmement de tous les groupes paramilitaires et milices, au plus tard le 15 octobre 2004 ;
- la délégation de pouvoirs du Président de la République au Premier Ministre, afin que ce dernier puisse mener à terme le processus de réconciliation ;
- la reprise des activités du Gouvernement de réconciliation ;
- la coopération de toutes les parties avec la Commission internationale chargée de l'enquête sur les violations des droits de l'Homme depuis le 19 septembre 2002 ;
- la mise en place d'un Groupe de suivi tripartite (ONU, Union africaine et CEDEAO) qui fera rapport tous les quinze (15) jours sur l'application de l'Accord d'Accra III par les parties ivoiriennes.

L'espoir suscité par cet Accord de voir le processus de Réconciliation se consolider, a amené l'Organisation Internationale de la Francophonie à estimer utile de procéder à une réévaluation des préparatifs du processus électoral, option partagée par les Nations Unies. C'est dans ce contexte qu'il a été décidé du principe de la présente mission, qui s'est déroulée du 13 au 27 octobre 2004, conjointement avec celle déployée par les Nations Unies, sur les mêmes objets.

La mission a commencé, le 14 octobre, dans une atmosphère lourde d'incertitudes, à la veille du désarmement. La tension est devenue plus perceptible à partir du lendemain, 15 octobre, quand les ivoiriens ont appris que le DDR n'avait pas commencé à la date prévue et que le FPI, le parti au pouvoir, tirait les conclusions de cette situation en réclamant la démission du Premier Ministre pour cause d'échec et invitait, en conséquence, le Président à user de tous les moyens, y compris les moyens militaires pour rétablir la paix dans le Pays.

### 2. Du mandat de la mission

Le mandat de la mission, en conformité avec les principes inspirés de la Déclaration de Bamako, a consisté à :

- approfondir avec l'ensemble des acteurs impliqués (Primature, CEI, CNDDR, ONI CNSI et l'INS) à la fois les constats et les conclusions des missions précédentes, en prenant en compte les éléments significatifs de l'évolution politique, juridique et institutionnelle récente ;

- suggérer des modalités les plus utiles, tant textuelles que d'ordre logistique et de sensibilisation, devant conduire à la tenue d'élections fiables, libres et transparentes ;
- préciser les modalités pratiques et les attentes des différents acteurs à l'égard du Séminaire de sensibilisation, tel que recommandé par la deuxième mission exploratoire et qui avait reçu l'aval des partenaires ivoiriens de la Francophonie.

### **3. De la Composition de la Mission**

La mission était composée de :

1. Me Saïdou AGBANTOU, Ancien Président de la Commission Electorale Nationale Autonome du Bénin ;
2. Colonel Siaka SANGARE, Délégué Général aux Elections par Intérim du Mali ;
3. M. Bernard OWEN, Professeur à l'Université de Paris II ;
4. M. Saïdou KANE, Responsable de Projets à la DDHD ;

Au terme de la première semaine (du 13 au 20 Octobre), MM. OWEN et KANE sont rentrés à Paris, tandis que Me AGBANTOU et M. Siaka SANGARE ont poursuivi la mission jusqu'au 27 Octobre 2004.

## **II- DU DEROULEMENT DE LA MISSION**

Les activités menées pendant les deux semaines ont été consacrées, d'une part, à des rencontres avec les Autorités administratives et politiques, ainsi qu'avec les partenaires au développement, et, d'autre part, à des séances de travail avec la CEI, les Conseillers techniques de la primature et les techniciens de l'INS.

### **Rencontres avec les Autorités Administratives et Politiques et les partenaires**

Au titre de ces rencontres il faut citer celles avec :

- le Chef de l'Etat, S. E. M. le Président Laurent GBAGBO, le 27 octobre ;
- le Premier ministre, S. E. M. Seydou DIARRA, le 26 Octobre ;
- le Bureau de l'Assemblée Nationale (représentant le Président, empêché), le 18 Octobre ;
- le Ministre de l'Administration du Territoire, le Colonel Issa DIAKITE, le Lundi 25 Octobre ;
- le Groupe des partenaires aux élections (PNUD, UE, ONUCI), les 14 et 26 Octobre ,
- le Représentant de l'Union Africaine, M. André SALIFOU, le 14 Octobre ;
- le Représentant du Secrétaire Général de l'OIF, M. Lansana KOUYATE, le 25 Octobre.

Toutes ces rencontres ont permis d'échanger sur la situation de la Côte d'Ivoire, en général et sur les préparatifs du processus électoral, en particulier.

Les deux délégations ont exprimé leurs vives préoccupations quant au respect des délais constitutionnels qui imposent l'organisation des élections présidentielles en Octobre 2005, à des coûts raisonnables et dont les résultats devraient être acceptés par tous (Autorités politiques et administratives représentants des partis politiques, ONG, société civile, responsables du culte et des médias, de la communauté Internationale etc..). C'est à ces conditions, consensuelles, que ces consultations constitueraient une sortie de crise crédible et durable pour la Côte d'Ivoire.

Dans cette perspective, la priorité des actions concerne l'établissement du fichier électoral pour lequel les deux délégations ont conçu et présenté une option technique, à leurs interlocuteurs qui l'ont acceptée le plus souvent sans réserve ou en y apportant de légères modifications.

## **2. Séances de travail**

Elles ont été organisées avec tous les acteurs qui prennent part activement à l'organisation du processus électoral, tels que :

- la CEI (Commission Electorale Indépendante), les 18, 24 et 25 Octobre, à son Siègle ;
- l'ONI (Office Nationale de l'Identification), le 15 Octobre ;

- l'INS (Institut National de la statistique), les 15 et 23 Octobre ;
- la CNSI (Commission Nationale de Supervision de l'Identification), le 18 Octobre ;
- les responsables du PIT (Parti Ivoirien du Travail), le 19 Octobre 2004, au Siège du parti ;
- les responsables du FPI (Front Populaire Ivoirien), à son Siège, le 19 Octobre ;
- les responsables du G7 (groupe des sept autres partis politiques et mouvements signataires de Marcoussis) ;
- les responsables de l'UDCY, le 19 Octobre , au Siège du Parti ;
- les conseillers techniques de la Primature, le 22 Octobre, dans la salle de réunion de la Primature.

Si les problèmes liés à la composition de la CEI et à l'établissement du fichier électoral ont été au centre des échanges avec les partis politiques, les techniques et la méthodologie pour l'établissement du fichier électoral ont constitué l'essentiel des travaux effectués avec les services techniques, les membres de la CEI et les conseillers de la Primature.

L'option présentée par les missions a été en définitive retenue en raison de son coût raisonnable et de son délai d'exécution permettant de respecter les délais constitutionnels.

Il faut souligner que le chef de la mission des Nations Unies a organisé des rencontres auxquelles les membres de la mission francophone n'ont pas été conviés. Il s'agit, entre autres, des rencontres avec :

- les responsables des Forces Nouvelles ;
- l'Ambassadeur des Etats-Unis ;
- l'Ambassadeur de la France.

Toutefois, les nombreuses séances de travail auxquelles elle a activement participé et les renseignements recueillis lors des différentes rencontres ont permis à la délégation de la Francophonie d'établir non seulement un état des lieux complet mais aussi de dégager les quelques éléments significatifs de l'évolution politique, juridique et institutionnelle récente du pays.

### **III- ETAT DES LIEUX ET EVOLUTION DU PROCESSUS-ELECTORAL**

Le rapport de la mission exploratoire, qui s'était déroulée du 29 Septembre au 4 Octobre 2003, de même que celui de la première mission d'évaluation menée du 28 Janvier au 7 Février 2004, avaient dressé l'état des lieux lors des périodes concernées, toutes données qui ont servi de repères pour dégager les évolutions dans les différents domaines observés.

#### **1. Sur le plan politique**

La mission, durant les deux semaines d'activité, a constaté une dégradation de l'atmosphère politique, en raison du non respect de la date du 15 Octobre, prévu pour le début du DDR.

Cette situation s'est manifestée par un « bras de fer » engagé entre le FPI et le Premier Ministre, d'une part, et entre le FPI et le G7 au niveau de l'Assemblée Nationale, d'autre part, toutes actions de nature à retarder l'adoption rapide des lois devant conduire à un démarrage programmé du processus électoral.

#### **2. Sur le plan juridique**

Depuis la première mission d'évaluation, un certain nombre de lois ont été votées et d'autres ont été inscrites au calendrier de la session ordinaire de l'Assemblée Nationale, en cours.

Au nombre des Lois votées entre la première mission d'évaluation et le 13 Octobre 2004, figuraient :

- la loi portant modification de la loi relative à l'identification des personnes et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire, du 23 Avril 2004 ;
- la loi portant modification de l'article 26 sur le code foncier rural, du 28 Juillet 2004 ;
- la loi relative au financement des partis politiques et groupements politiques et des campagnes électorales sur fonds publics, du 9 Septembre 2004 ;

Par ailleurs, avaient été adoptés en Conseil de Ministre et transmises au Parlement :

- le projet de loi modifiant la loi portant composition, organisation, attribution et fonctionnement de la CEI ;
- le projet de loi modifiant et complétant le code de nationalité.

De plus, et selon les termes du discours du Président de la République , en date du 12 Octobre 2004, le projet de loi portant modification de l'article 35 de la Constitution, aurait déjà été adopté en Conseil de Ministre.

Ainsi, toujours selon ce discours, sur les seize (16) projets de lois issus de l'Accord de Marcoussis, sept (7) auraient été adoptés, cinq (5) seraient en examen au Parlement et trois (3), attendus au Conseil des Ministres.

### **3 Sur le plan des préparatifs du processus électoral**

Comme lors de la première mission d'évaluation, plusieurs séances de travail ont été organisées avec le bureau de la CEI, conduit par M. Siaka BAMBA. Ce dernier a, lors des deux premières séances de travail, présenté de façon détaillée la démarche retenue pour l'établissement du fichier électoral et les préalables nécessaires au démarrage des opérations qui sont les mêmes que ceux évoqués dans le précédent rapport. La CEI semble opter définitivement pour la refonte des listes électorales tout en ignorant totalement le fichier utilisé lors des consultations de 2000, en manifestant un intérêt particulier pour le vote électronique selon le modèle indien. Un document minutieusement monté dans ce sens a été présenté à l'aide d'un rétroprojecteur et qui fait ressortir :

- un délai d'exécution de deux semaines ;
- un investissement global de l'ordre de cent dix millions de dollars US soit environ soixante et un milliards de CFA.

Face à un tel coût, extrêmement élevé et incongru au regard de la situation économique actuelle du pays, les deux délégations ont mobilisé, ensemble, leurs expertises et celle de l'INS, afin de concevoir un projet alliant efficacité, coût raisonnable et respect du délai constitutionnel (voir copie jointe au rapport).

Cette option est fondée sur l'actualisation et la modernisation du fichier électoral 2000.

Elle a été présentée et soumise à l'appréciation des conseillers du Premier Ministre qui l'ont adoptée après y avoir apporté de légères modifications.

Elle a également reçu l'adhésion de tous les partis politiques, avec la réserve, toutefois, que sa mise en œuvre se fasse sous la supervision des membres de la Communauté internationale.

De même, lors de la dernière séance de travail, les membres du Bureau de la CEI ont accepté la même proposition, avec modification de certains termes, sans toucher au fond et au coût.

En revanche, les partenaires aux élections (PNUD-UE-Canada etc.), ont émis de sérieuses réserves sur l'acceptation du document par le Conseil Constitutionnel, auquel il n'a pas encore été présenté.

Ces réserves émises avant la dernière rencontre avec la CEI ne semblent pas remettre en cause la décision de cette dernière de l'accepter définitivement.

Par ailleurs, il convient de souligner que les dates retenues méritent d'être scrupuleusement respectées pour arriver à tenir les élections dans les délais prescrits, notamment celle afférente au démarrage des opérations fixé au 1<sup>er</sup> décembre 2004, alors même que des défis non moins importants subsistent :

- le vote du projet de loi portant composition, organisation, attribution et fonctionnement de la CEI, qui semble susciter de sérieuses divergences entre les différents partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale. Or, sans une Commission Electorale Indépendante légale et légitime, toutes les avancées notables enregistrées, seront provisoires et fragiles. Par ailleurs, la composition prônée, qui fait appel aux représentants des partis politiques et des mouvements armés, comporte le germe de son blocage futur dès lors qu'une des parties importantes sentira la cause perdue pour elle. Des exemples du genre, recensés ces dernières années, amènent à penser qu'il faut confier l'organisation des élections à des structures hautement professionnalisées et politiquement neutres. En attendant, il serait hautement souhaitable de régler concrètement la question dans la nouvelle loi où elle est traitée furtivement en ses articles 8 et 9.

- L'identification des électeurs est un défi majeur à caractère très sensible. Or, on constate le blocage des opérations en cours, pour lequel il n'y a pas de solution immédiate. La solution de substitution qui consiste à recourir aux audiences foraines par témoignage peut ne pas connaître le succès attendu ou ne pas être acceptée par tous les acteurs politiques. Dans tous les cas, sa mise en œuvre, sous la supervision de la Commission Nationale de Supervision de l'Identification, prendra un certain temps à cause des problèmes de coordination des différentes structures appelées à participer à cet exercice.

- Enfin, la volonté politique, fondement du consensus recherché, n'est pas la chose la mieux partagée à l'heure actuelle par les principaux protagonistes. Dans ce climat, peu favorable à l'organisation et à la tenue d'élections libres, transparentes et crédibles, dans les délais constitutionnels, pour consacrer une sortie heureuse du pays de la crise, il convient de faire les recommandations ci-dessus.

#### **IV- RECOMMANDATIONS**

En tenant compte des recommandations contenues dans les rapports précédents et qui demeurent valables, la mission estime que l'OIF devrait prendre les dispositions suivantes :

- 1- Concrétiser l'installation en permanence auprès de la CEI de deux, ou, d'au moins, un expert électoral pour marquer davantage sa volonté d'appuyer le processus électoral ivoirien. Cette assistance de proximité, à l'image de celle de l'ONUCI permettra de mettre fin aux multiples missions d'évaluation dont les conclusions peuvent être très vite dépassées par l'évolution rapide de la situation sur le terrain.
- 2- Ne pas rechercher systématiquement l'organisation de missions conjointes avec l'ONU, dans la mesure où l'utilité de tels jumelages n'est pas évidente. Les missions de l'ONU, de par leur dimension universelle et leur poids financier, ont, en effet, et en dépit de la bonne volonté affichée, tendance à marginaliser sinon à ignorer la présence de l'OIF lors des rencontres avec les Autorités.
- 3- L'OIF doit davantage faire des propositions concrètes sur la nature, le volume et la période de son appui, comme le recommandent la CEI et le Gouvernement. A cet effet, il serait souhaitable, en plus de l'assistance de proximité, d'orienter les efforts vers la formation des agents électoraux et des journalistes et vers la sensibilisation et l'éducation civique de la population.
- 4- Le séminaire, initialement prévu et accepté par la Primature et la CEI en son temps, ne semble plus répondre aux préoccupations actuelles de la CEI. Elle préférerait disposer du montant du devis estimatif pour l'utiliser à d'autres fins selon son deuxième vice-Président. Il serait souhaitable de surseoir pour le moment à l'organisation dudit séminaire en attendant que le climat politique s'y prête et que le processus électoral soit mis en chantier.
- 5- Compte tenu des conséquences graves du vide constitutionnel qui fait partie des hypothèses plausibles, l'OIF devrait intensifier ses efforts sur le plan politique en mettant à profit la confiance dont jouit son représentant en Côte d'Ivoire pour créer les conditions propices à l'organisation des élections en 2005.