

14 Park Road • Richmond 2092
P O Box 740 • Auckland Park 2006
South Africa



Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa NPC (RF)
NPO registration number: 015-896-NPO
NPC (RF) registration number: 960008257/08

Telephone
Fax
Email
Web

+27 11 381 60 00
+27 11 482 61 63
eisa@eisa.org.za
www.eisa.org.za

MISSION D'ÉVALUATION DES BESOINS DE L'EISA EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Patron: Sir Ketumile Masire (Botswana)

Board of Directors: Mr Leshele Thoahlane, (*Chairperson*) (Lesotho), Mr Yusuf Aboobaker (*Mauritius*),
Ms Otilia Aquino (*Mozambique*), Mr Denis Kadima (*Executive Director*), Dr Muzong Kodi (*DRC*),
Professor Tom Lodge (*United Kingdom*), Dr Nandini Patel (*Malawi*), Dr Christiana Thorpe (*Sierra Leone*), Ms Ilona Tip (*South Africa*)

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 3 |
| 1. CONTEXTE POLITIQUE | 3 |
| a) De nouveaux développements sans avancées notables sur la sortie de crise..... | 4 |
| b) L'affaiblissement du consensus autour du gouvernement de transition..... | 4 |
| c) Des appréciations divergentes des avancées réalisées et des priorités à établir | 4 |
| 2. SITUATION SECURITAIRE | 5 |
| a) Des avancées malgré la persistance d'incidents | 5 |
| b) Des tensions communautaires qui demandent bien plus que le maintien de l'ordre | 5 |
| c) La sécurité, un préalable indispensable à l'organisation des élections | 6 |
| 3. CADRE JURIDIQUE | 6 |
| a) Des textes favorables à la préparation des élections..... | 6 |
| b) La révision constitutionnelle en débat | 7 |
| 4. ADMINISTRATION DES ELECTIONS | 8 |
| a) un a priori positif des parties prenantes | 8 |
| b) Des retards dans l'opérationnalisation de l'administration électorale..... | 8 |
| c) Des risques de confusion des rôles respectifs de l'ANE et du Cadre de concertation | 9 |
| 5. CHRONOGRAMME ET ETAT D'AVANCEMENT DU PROCESSUS ELECTORAL | 10 |
| 6. PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES AU PROCESSUS ELECTORAL | 10 |
| 7. ASSISTANCE ELECTORALE INTERNATIONALE | 11 |
| Conclusion | 12 |
| RECOMMANDATIONS | 12 |
| Annexe: Liste des interlocuteurs de la mission | |

Introduction

L'Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique (EISA) a déployé une mission d'évaluation des besoins à Bangui, en République centrafricaine (RCA), du 26 au 29 août 2014. Cette mission s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie globale d'assistance technique de l'EISA dans des pays fragiles, en conflits ou en sortie de crise, mise en œuvre à travers le volet national de la phase III du Programme de renforcement de la démocratie en Afrique de l'EISA (ADS 3). L'objectif de la mission était d'évaluer l'environnement général en rapport avec la transition politique en RCA y compris la préparation des élections, analyser les besoins et opportunités de soutien au processus de transition, identifier des partenaires potentiels dans le cadre d'une assistance technique éventuelle de l'EISA aux parties prenantes et explorer la possibilité de l'ouverture d'un bureau national de l'Institut en RCA. Conduite par M. Denis Kadima, Directeur exécutif de l'EISA, la mission était composée de M. Lucien Toulou, Directeur des programmes de l'EISA, et M. Florent Kabongo, Chargé de programmes principal. La mission a rencontré les responsables du Conseil National de Transition (CNT), de l'Autorité nationale des élections (ANE), du Cadre de concertation, des Nations Unies, de l'Union africaine (UA), de l'Union européenne (UE), des représentations diplomatiques et des organisations de la société civile (OSC).

Ce rapport présente les principales observations de la mission. Il commence par une analyse du contexte politique, suivie de la description de la situation sécuritaire qui prévaut actuellement dans le pays. Ensuite, il passe au crible le cadre juridique qui régit la transition et met notamment l'accent sur le dispositif en place pour la révision de la Constitution et l'organisation des élections. En plus de l'opérationnalisation de l'administration électorale, le document identifie quelques contraintes techniques et financières qui pèsent sur la mise en place et l'exécution du chronogramme électoral. Une section du rapport porte sur l'évaluation de l'implication des partis politiques et de la société civile au processus de transition et de sortie de crise, alors qu'une autre est consacrée à l'assistance électorale internationale. Le rapport s'achève par une série de recommandations susceptibles de guider les parties prenantes au processus de transition et l'EISA dans la conception et la mise en œuvre d'un programme d'assistance en RCA dans ses efforts de mettre un terme à la crise politique.

1. CONTEXTE POLITIQUE

La crise sans précédent à laquelle la RCA est plongée actuellement comporte des dimensions politiques, militaires, sécuritaires, sociales et humanitaires profondes. Toutes les mesures envisagées pour en sortir doivent viser la stabilité à long terme. La mise en place de dispositions et d'institutions de transition a permis de doter le pays d'autorités susceptibles d'être des interlocuteurs de premier plan pour les parties prenantes à la crise politique. L'adoption en juillet 2013 d'une Charte constitutionnelle par le Conseil National de Transition (CNT) a donné des bases juridiques au processus de sortie de crise et de réconciliation nationale. Elle a également défini les prérogatives des institutions créées en remplacement des institutions suspendues ou dissoutes avec la prise de pouvoir par la coalition Seleka en mars 2013. Ces institutions constituent des leviers cruciaux sur lesquels la communauté internationale s'appuie pour développer et déployer son assistance.

De nombreux développements ont été notés depuis le déploiement de la Mission d'évaluation des besoins électoraux (NAM) des Nations Unies en janvier-février 2014. Il

s'agit, entre autres, de la nomination d'un nouveau gouvernement et de la signature le 23 juillet 2014 à Brazzaville d'un accord de cessation des hostilités entre les mouvements armés. Depuis le 15 septembre 2014, la Mission intégrée multidimensionnelle de stabilisation des Nations Unies en République centrafricaine (MINUSCA) a pris le relais de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA). Au-delà du changement de dénomination, le transfert de responsabilités de la MISCA à la MINUSCA permet de donner un rôle central aux Nations unies dans la sortie de crise en RCA, d'acter la transition vers une opération de maintien de la paix et de privilégier une approche plus globale et intégrée de l'assistance internationale.

Tous ces progrès ne sauraient entièrement porter des fruits sans un consensus élargi entre les principaux acteurs de la transition. Il est impératif qu'ils taisent leurs divergences, acceptent une cessation des hostilités et créent des conditions d'un retour à la paix qui passe notamment par l'organisation d'élections de sortie de crise apaisées et acceptées de tous. Trois constats majeurs ont été faits par la mission dans son évaluation de l'environnement politique qui prévaut actuellement en RCA :

a) De nouveaux développements sans avancées notables sur la sortie de crise

Le Forum pour la réconciliation nationale et le Dialogue politique ou Forum de Brazzaville du 21 au 23 juillet 2014 a permis la signature d'un accord de cessez-le-feu entre les parties. Cependant, il n'a pas été suivi par une cessation des violences sur le terrain et dans l'ensemble du pays. Bien qu'ils aient été évoqués au cours de la rencontre, des processus aussi essentiels à la normalisation du pays que le désarmement et la démobilisation des combattants ou encore la cohésion sociale et la réconciliation nationale accusent d'énormes retards, au démarrage et/ou dans leurs modalités de mise en œuvre.

b) L'affaiblissement du consensus autour du gouvernement de transition

Pour de nombreux acteurs avec lesquels la mission a échangé, la nomination d'un nouveau gouvernement en août 2014 a contribué à affaiblir le consensus qui existait jusque-là autour du Chef d'Etat de Transition, madame Catherine Samba-Panza. Des inquiétudes ont été exprimées par ces interlocuteurs sur les critères ayant présidé au choix du premier ministre Mahamat Kamoun malgré l'existence d'une grille d'évaluation des candidats à la fonction. Des limites du processus consultatif ayant conduit à la désignation du nouveau premier ministre, le manque d'expérience du titulaire de la fonction et l'efficacité des membres de son équipe à mener à bien les divers chantiers de la transition ont également été évoqués. Certains acteurs rencontrés par la mission ont également relevé que la nouvelle équipe gouvernementale ne comprenait pas de représentants de la coalition Seleka et que trois ministres siégeant dans ce gouvernement et se réclamant de l'ancienne rébellion avaient été exclus du mouvement en septembre 2014. La mission a également été mise au courant de suspicions sur la gestion d'une aide financière reçue de l'Angola. De telles allégations, si elles étaient fondées, s'ajouteraient à l'absence d'inclusivité du gouvernement et à son manque de soutien, à l'intérieur comme à l'extérieur de la RCA. Elles sont susceptibles d'affaiblir les autorités de la transition et constitueraient des risques de blocage du processus de sortie de crise.

c) Des appréciations divergentes des avancées réalisées et des priorités à établir

La mission a noté une certaine frustration voire des signes de lassitude de la communauté internationale face aux blocages du processus de transition. Alors que les responsables

politiques centrafricains attendent davantage d'assistance au regard des efforts qu'ils ont fournis jusque-là dans un contexte politique et sécuritaire difficile, la communauté internationale serait plus motivée d'accroître son soutien à l'obtention d'avancées concrètes sur le terrain.

Il y a également des divergences dans l'appréciation des contraintes auxquelles les autorités de la transition font face. Des doutes sont exprimés sur la hiérarchie des priorités établies pour sortir de la crise. Ces appréciations divergentes des avancées du processus de transition concernent à la fois le suivi des résolutions du Forum de Brazzaville, la mise en place progressive de l'administration électorale, le début d'exécution du chronogramme électoral ou la révision de la Constitution.

2. SITUATION SECURITAIRE

Le déploiement de la force africaine MISCA, de l'opération française Sangaris et de la force européenne EUFOR-RCA a contribué à une amélioration de la situation sécuritaire à Bangui et dans quelques régions du pays. Pour autant, la crise humanitaire s'est aggravée avec la persistance de l'insécurité dans de nombreuses zones. La mission de l'EISA a appris que la MINUSCA, qui a pris le relais de la MISCA, établira trois Etats-majors régionaux à Bria, Bouar et Kaga Bandoro. Elle aura un effectif de 118 00 hommes dont des observateurs militaires, des officiers d'état-major et des unités de police. L'opérationnalisation de cette force constituera une étape importante dans le processus de stabilisation de la RCA.

a) Des avancées malgré la persistance d'incidents

La Mission a appris des interlocuteurs avec lesquels elle a échangé que l'un des défis à la sécurisation du pays, notamment dans les villes, réside dans le fait que les forces internationales doivent faire face à une sorte de guérilla urbaine difficile à juguler. Ce type de problème est généralement du ressort de la police et requiert des interventions urgentes adéquates. La division du pays entre les combattants ex-Seleka et les miliciens Anti-Balaka est un autre défi auquel il faut faire face. Tantôt, des hommes armés s'opposent entre-eux. Tantôt, ils commettent des exactions contre les populations, souvent les membres de communautés considérées comme rivales, tantôt ils attaquent les forces internationales. Des succès enregistrés dans un quartier ou une zone sont souvent atténués par la persistance de points de tension ailleurs dans le pays. Le retour au calme après les incidents est souvent fragile, des troubles pouvant éclater à tout moment et la situation sécuritaire se dégrader au gré des tensions intercommunautaires et des évolutions de la situation politique.

b) Des tensions communautaires qui demandent bien plus que le maintien de l'ordre

La crise politique a provoqué des déchirures entre les communautés qui jusque-là cohabitaient de manière pacifique. Ces tensions se sont ajoutées aux clivages ethniques existants et aux lignes de crêtes des affrontements politiques antérieurs. La dimension inter-religieuse et intercommunautaire du conflit a accru des risques de guerre civile dans le pays. Les violences pourraient s'exacerber lors des élections et semer dans la société centrafricaine des germes de haine qui pourraient durer encore longtemps.

Un défi important identifié par EISA, dans ce contexte, est celui de l'inscription de la sécurisation du pays dans un processus plus global de réconciliation nationale. Or, sans avancées au niveau du dialogue politique et dans la mise en œuvre des résolutions du

Forum de Brazzaville, il sera extrêmement difficile d'obtenir la démobilisation et le désarmement des groupes armés.

c) La sécurité, un préalable indispensable à l'organisation des élections

La situation sécuritaire actuelle n'est pas favorable à une organisation sereine des élections. Il ne peut y avoir d'élections réussies si des zones du pays sont occupées par des groupes armés. Le retour effectif des autorités administratives, qui sont des relais essentiels de l'administration électorale, est aussi crucial à la préparation sereine des opérations électorales. Le déploiement des forces internationales en grand nombre ne doit pas masquer les faiblesses opérationnelles actuelles des forces de sécurité centrafricaines. Elles ont quasiment disparu de l'ensemble du territoire en raison de l'apparition de groupes armés. Elles doivent être reconstituées, formées et professionnalisées dans la perspective de leur implication, aux côtés des forces internationales, dans la sécurisation du processus électoral.

3. CADRE JURIDIQUE

L'arrivée au pouvoir de la coalition Seleka, sous la conduite de Michel Djotodia et suite au renversement de François Bozize, a conduit à la dissolution de toutes les institutions de la République centrafricaine. La Constitution a également été suspendue. C'est pour donner des bases juridiques à la transition qu'une charte constitutionnelle sera adoptée. Sous la forme de la loi n° 13.001 portant Charte constitutionnelle de Transition, ce document a été adopté par le CNT le 5 juillet 2013 puis promulgué par le Chef d'Etat de Transition le 18 juillet 2013. La Charte définit notamment les pouvoirs et les modalités de fonctionnement des organes de la transition, à savoir le Chef d'Etat de la Transition, le Premier ministre, Chef du gouvernement de transition, le Conseil National de Transition, la Cour constitutionnelle de transition et le Haut conseil de communication de transition. Elle précise la durée de la période de transition qui ne devra pas excéder 24 mois. Elle pose également le principe de l'inéligibilité des acteurs de la transition. Il s'agit notamment, et pour l'élection présidentielle et élections législatives, du Chef d'Etat de la Transition, du Premier ministre et des membres du gouvernement de transition, des membres du Bureau du CNT, des juges constitutionnels de transition et des membres du Haut conseil de communication de transition. Quant aux modalités d'organisation des élections, elles sont décrites dans la loi n° 13-003 portant Code électoral promulguée le 13 novembre 2013.

Pour les interlocuteurs de la mission, les textes qui régissent la transition ne posent pas de problèmes majeurs. Quoiqu'ils demandent quelques amendements rendus nécessaires par les circonstances, ils sont propices à une préparation sereine des élections. En revanche, des inquiétudes ont été exprimées par les parties prenantes rencontrées sur le processus de révision constitutionnelle qui manque notamment de visibilité.

a) Des textes favorables à la préparation des élections

La Charte constitutionnelle de Transition et le Code électoral adoptés par le CNT l'ont été dans un environnement beaucoup plus inclusif et consensuel que les textes précédents. Ils contiennent plusieurs innovations de nature à avoir une incidence positive sur les conditions d'organisation des élections. L'inéligibilité des acteurs de la transition prévue à l'article 106 de la Charte et aux articles 110 et 151 du Code électoral est une mesure positive qui pourrait favoriser un traitement équitable des partis et des candidats et ainsi garantir les conditions d'élections ouvertes. La mise en place de l'ANE, « organe technique, permanent, indépendant, neutre par rapport à l'administration publique et aux partis politiques » selon

la formulation de l'article 6 du code électoral, permet à la RCA de disposer d'une administration électorale à l'abri de pressions politiques qui pourraient nuire à sa crédibilité. L'article 7 du code électoral évoque l'introduction des cartes d'électeurs biométriques alors que l'article 56 parle de l'utilisation du bulletin unique et fait une description de sa présentation.

Cependant, quelques dispositions du code électoral peuvent être source de problème. Il en est ainsi, pour les dispositions relatives à l'élection présidentielle, de l'obligation faite aux candidat(e)s d'avoir une propriété bâtie sur le territoire national. Si l'article 109 du code électoral qui impose cette exigence vise manifestement à résoudre le problème de la condition de résidence des candidats, une telle disposition électorale est loin d'être sensible au genre sachant que les femmes et les hommes n'ont pas toujours les mêmes droits d'accès à la propriété et que de nombreuses candidatures féminines pourraient en l'espèce être découragées. De plus, la mention dans le code électoral de l'impossibilité de coupler l'élection présidentielle et les élections législatives constitue un blocage majeur que de nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné. Le code électoral prévoit également l'organisation d'un second tour de l'élection présidentielle le deuxième dimanche suivant la proclamation définitive des résultats du premier tour. Une telle disposition pourrait être difficile à appliquer au regard des contraintes logistiques inhérentes à l'organisation du second tour.

b) La révision constitutionnelle en débat

Le code électoral prévoit l'organisation d'un référendum constitutionnel par l'ANE (article 7 du code électoral) mais, au regard de contraintes financières, techniques et logistiques, le débat sur la tenue de cette consultation avant l'élection présidentielle et les élections législatives n'a pas encore été tranché. Certains interlocuteurs de la mission se sont inquiétés de ce que la préparation et l'organisation d'un référendum implique la mobilisation de ressources qui, pour le moment, ne sont pas disponibles. D'autres ont estimé qu'un référendum constitutionnel avant l'élection présidentielle et les élections législatives n'aurait que des bénéfices pour l'administration électorale et le retour à l'ordre constitutionnel. Pour eux, ce serait une consultation pilote, un test des capacités de l'ANE à planifier et à organiser des opérations électorales. Ce serait en même temps une opportunité d'asseoir les nouvelles institutions de la République centrafricaine sur des bases plus démocratiques.

Toutefois, à l'heure actuelle, le processus de révision constitutionnelle manque de visibilité. Quelques interlocuteurs rencontrés par la mission se sont inquiétés de l'absence de progrès apparents dans l'avancement des travaux de la Commission de révision constitutionnelle du CNT. Pour sa part, la mission a noté que cette Commission ne bénéficiait pas de l'assistance des partenaires techniques et financiers. Un tel soutien lui permettrait pourtant d'accéder à l'expertise internationale en matière d'appui aux réformes constitutionnelles et de disposer de moyens matériels et financiers conséquents.

D'autres interlocuteurs de la mission ont souligné l'insuffisance d'information du public sur les étapes du processus de révision constitutionnelle. Certes, la mission a appris que les partis politiques et les organisations de la société civile, notamment, avaient été consultés par la Commission et que les populations le seraient également, le moment venu. Mais, plus globalement, on ne sait pas grand-chose de la manière dont les parties prenantes contribuent ou vont contribuer au processus de révision constitutionnelle. Par exemple, la mission a noté qu'il n'y a pas de débats publics sur les options fondamentales de la Constitution eu égard à la forme de l'Etat, à la nature du régime politique, à la place des minorités ethniques et religieuses, etc. Pourtant, la grave crise politique que connaît la RCA

nécessitera indéniablement des réponses juridiques et institutionnelles inclusives et consensuelles appropriées.

4. ADMINISTRATION DES ELECTIONS

L'ANE est chargée de la préparation, de l'organisation et de la supervision des processus électoraux et référendaires. Au terme de l'article 7 du code électoral, elle est responsable de la conduite de l'élection présidentielle, des élections législatives et du referendum constitutionnel, trois consultations populaires devant mettre un terme à la transition politique dans le pays. Une nouveauté introduite dans le code électoral est la création d'un Cadre de concertation. La mission a noté que l'ANE jouit d'un a priori positif de la part des parties prenantes au processus électoral. Mais les retards dans l'opérationnalisation de l'administration électorale sont un problème majeur. D'un autre côté, un certain flou entretenu autour du rôle du Cadre de concertation en regard des prérogatives légales de l'ANE est une source potentielle de conflits.

a) Un a priori positif des parties prenantes

Les échanges de la mission avec les parties prenantes au processus électoral ont permis de constater que celles-ci font confiance à l'ANE pour organiser des élections de sortie de crise crédibles. Un premier facteur qui conforte ce préjugé favorable est l'étendue des pouvoirs que le code électoral reconnaît à l'ANE, à savoir la préparation, l'organisation et la supervision du processus électoral. Les pouvoirs de l'ANE en la matière vont du recensement électoral à la publication des résultats provisoires de l'élection présidentielle et des élections législatives en passant par la conduite des opérations de vote.

Un deuxième facteur contribuant au crédit de l'organe de gestion des élections est sa nature permanente et indissoluble (article 6 du code électoral). La RCA a fait le pari de la stabilité là où d'autres pays en conflit font le choix d'organes de gestion des élections (OGE) temporaires, souvent conçus principalement pour les besoins de la transition. Les membres de l'ANE sont désignés pour un mandat pouvant aller jusqu'à 14 ans (article 15 du code électoral). En cela, cette institution se différencie des organes qui l'ont précédée : la Commission Electorale Mixte Indépendante (CEMI) et la Commission Electorale Indépendante (CEI).

Un troisième facteur qui milite en faveur de la confiance des parties prenantes à l'égard de l'ANE, c'est sa composition, faite de sept membres issus des pouvoirs publics, des partis politiques et des OSC. Elle est moins pléthorique et, a priori plus efficace dans la prise de décision, que la CEMI qui avait 27 membres et la CEI qui était composée de 31 personnalités. Parmi les membres de l'ANE, on compte une moitié d'anciens ministres. Si la désignation de ces personnalités au sein de l'ANE est de nature à donner plus de poids à cet organe, notamment dans ses relations avec les autres institutions de l'Etat, il faudra toutefois se garder de tomber dans des lourdeurs administratives et une bureaucratie pesante qui pourraient, à terme, affecter l'efficacité de l'administration électorale.

b) Des retards dans l'opérationnalisation de l'administration électorale

L'ANE a connu d'énormes difficultés pour s'installer. La mission a appris qu'elle n'avait pas de siège jusqu'au mois de mars 2014 alors que ses membres avaient pris fonction depuis décembre 2013. Au moment de la mission, les membres de l'ANE n'avaient toujours pas commencé à percevoir un salaire. Les difficultés rencontrées par l'ANE concernent également les retards dans l'adoption et l'exécution de son organigramme et son règlement

intérieur, la mise en place d'une structure technique chargée de l'appuyer et la validation du projet définitif de chronogramme électoral. Outre des contraintes financières qui obèrent l'opérationnalisation de l'administration électorale, la mission a appris que la mise en place des premiers démembrements de l'ANE était conditionnée par l'amélioration de la situation sécuritaire dans le pays. Selon l'ANE, ceux-ci devaient être installés, dès que possible, dans les huit arrondissements de Bangui et dans trois régions du pays, dans un premier temps.

Réalisée dans les délais les plus brefs, la mise en place des premiers démembrements de l'ANE constituerait incontestablement une opération symbolique de déploiement de l'administration électorale centrafricaine. Elle serait également un signal à l'attention de toutes les parties prenantes au processus électoral de la détermination de l'ANE d'amorcer la préparation des élections. Enfin, elle contribuerait à atténuer l'impression répandue que rien n'avance et qu'il y a une rupture dans la dynamique de petits pas significatifs engagés avec l'installation de l'ANE.

En effet, la prestation de serment de l'ANE avait été suivie par la publication d'un chronogramme électoral portant sur une période d'un an, dans l'hypothèse où les élections devaient avoir lieu en février 2015 et sous réserve de la mise en place ou non d'un nouveau fichier électoral, de la disponibilité des ressources et de conditions de sécurité favorables. L'ANE a également fait des visites de travail dans quelques préfectures et organisé de nombreuses consultations avec les parties prenantes au processus électoral. Selon quelques interlocuteurs de la mission, cette dynamique aurait dû – et pu- se poursuivre avec la planification et la mise en œuvre de quelques premières activités concrètes de préparation des élections. De son côté, l'ANE a mis en avant des problèmes juridiques, administratifs, matériels et financiers pour expliquer les blocages actuels. Tout compte fait, une partie de la crédibilité de l'ANE se jouera dans sa capacité résolue à produire quelques résultats significatifs avec peu de moyens.

c) Des risques de confusion des rôles respectifs de l'ANE et du Cadre de concertation

L'article 24 de la loi n° 13-003 portant code électoral définit le Cadre de concertation comme « un espace d'échanges, d'informations et de suivi entre les acteurs du processus électoral ». Les membres du Cadre de concertation ont commencé leurs activités en mai 2014 avec une réunion de prise de contact avec l'ANE, suivie d'échanges au mois de juin avec l'institution sur le projet de chronogramme des élections.

Lors du séjour de la mission à Bangui, elle a été invitée à assister à une réunion du Cadre de concertation. En plus du partage d'expériences sur divers mécanismes mis en place dans d'autres pays africains pour assurer la concertation entre diverses parties prenantes au processus électoral, elle a interagi longuement avec le Cadre de concertation au sujet des problèmes potentiels que soulèverait son projet de règlement intérieur s'il était adopté en l'état. Certains points de ce projet de règlement intérieur (organigramme et fonctionnement, chronogramme des activités, etc.) pourraient facilement laisser croire que les rédacteurs du texte concevaient le Cadre de concertation comme une institution parallèle, voire de tutelle à l'ANE. Alors que certains interlocuteurs de la mission voyaient le Cadre de concertation comme une plate-forme d'échange entre l'ANE et les acteurs politiques, d'autres soutenaient qu'il devait s'occuper du volet politique des élections pendant que l'ANE s'occuperait de leur volet technique. Pour d'autres encore, le Cadre de concertation est tout simplement un « bureau d'audit » de l'ANE.

En prévoyant l'existence d'un cadre de concertation, le législateur centrafricain envisageait vraisemblablement la mise en place d'un mécanisme consultatif chargé de recueillir, quand cela est nécessaire, les avis et les opinions des parties prenantes au processus électoral. C'est l'une des interprétations que l'on pourrait faire de l'article 26 du code électoral qui dispose que l'ANE se réunit au début et à la fin de chaque étape importante du processus électoral et en tant que de besoin. Comme d'autres mécanismes similaires mis en place ailleurs sur le continent, il s'agirait d'un espace d'informations et d'échanges sur le processus électoral. En cas de blocages, le mécanisme servirait pour la régulation, la prévention et la gestion des conflits. Bien compris, un tel dispositif offre l'avantage de contribuer à la réussite d'un processus électoral inclusif, participatif, transparent et acceptable par tous. Si les rôles ne sont pas bien définis, il y a des risques d'incompréhension et d'interférence dans la conduite des activités du cycle électoral et on peut craindre des blocages ou une paralysie du processus. Compte tenu du rôle clé qu'il est appelé à jouer, il conviendrait d'éviter que le Cadre de concertation ne soit un problème alors que l'on attend de lui qu'il contribue à créer et maintenir un climat d'apaisement dans la conduite du processus électoral.

5. CHRONOGRAMME ET ETAT D'AVANCEMENT DU PROCESSUS ELECTORAL

Les retards dans l'opérationnalisation de l'administration électorale, un climat politique et sécuritaire défavorable, ainsi que des problèmes financiers, ont rendu caduc le chronogramme initial de l'ANE qui prévoyait des élections de sortie de transition pour février 2015. La mission a été informée de ce qu'il était essentiel que les parties prenantes trouvent rapidement un consensus sur deux contraintes qui grèvent actuellement la préparation des élections.

La première contrainte porte sur le choix du mode d'enrôlement des électeurs. L'article 7 du Code électoral, qui décrit les attributions de l'ANE, parle d'élaboration des listes électorales informatisées et de l'impression de cartes d'électeurs biométriques. Jusque-là, le mode d'enrôlement des électeurs était manuel, avec des listes manuscrites présentées par ordre d'enregistrement et non par ordre alphabétique. La mission a appris qu'il était impossible à l'ANE de produire des cartes biométriques à cause des difficultés de financement, des contraintes de temps, des problèmes d'infrastructures (télécommunications et réseau routier) et de l'absence de redéploiement de l'administration territoriale. Entre la biométrie prévue dans le Code électoral et l'inscription manuscrite d'antan, une solution intermédiaire a été proposée. Il s'agit d'une inscription informatisée avec photo, qui ne devrait être actée qu'après un accord entre l'ANE et le Cadre de concertation, une large information des parties prenantes au processus électoral et un amendement des dispositions pertinentes du Code électoral.

L'autre hypothèque qui pèse sur le processus électoral concerne la séquence des élections. La loi interdit expressément le couplage des scrutins. Selon l'article 118 du Code électoral, « *les élections présidentielle et législatives ne peuvent se tenir le même jour* ». Si l'on peut subodorer derrière une telle disposition la volonté du législateur de dissocier les enjeux des divers scrutins, son application à la lettre impliquerait l'organisation de pas moins de cinq élections dans le cadre de la transition. Il s'agit d'un référendum constitutionnel, si tant est que les parties prenantes sont aujourd'hui d'accord sur son opportunité et ses modalités d'organisation ; du premier tour de l'élection présidentielle ; du possible second tour de l'élection présidentielle ; du premier tour des élections législatives et du second tour des élections législatives (article 147 du Code électoral). Les donateurs étant réticents à l'idée de financer 5 élections et compte tenu des retards actuels du chronogramme des élections, il apparaît impératif aux yeux des Centrafricains et des partenaires techniques et financiers

d'envisager un couplage de l'élection présidentielle et des élections législatives. Cette option se traduirait alors par l'organisation de trois élections : un référendum constitutionnel ; un premier tour couplé de l'élection présidentielle et des élections législatives ; un second tour, combiné également, de l'élection présidentielle et des élections législatives. Un tel choix implique aussi une large concertation avec les parties prenantes et un réaménagement du Code électoral.

6. PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES AU PROCESSUS ELECTORAL

La société civile n'a pas été épargnée par la crise politique. En dehors de ses problèmes traditionnels d'organisation et de levée des fonds pour la conduite de ses activités, elle a été affectée par le départ du pays, ou le déplacement à l'intérieur, de nombreux responsables. Il s'en est suivi, entre autres, un affaiblissement de ses capacités de mobilisation citoyenne et de déploiement.

Quant aux partis politiques, le départ du pouvoir de François Bozizé a abouti à la dislocation de l'ancienne mouvance présidentielle constituée autour du parti *Kwa na Kwa*. Alors qu'une vingtaine de candidats ont exprimé leur intention de participer à l'élection présidentielle, une partie de l'espace traditionnellement occupé par les partis politiques a été investie par des groupes armés et autres groupes politico-militaires rendus incontournables dans le cadre des négociations de sortie de crise. Il est vrai que les partis politiques et ces groupes n'utilisent pas les mêmes ressources, ni ne recourent aux mêmes armes. Ils n'ont pas la même responsabilité dans l'éclatement de la guerre et ne suscitent pas les mêmes attentes dans le rétablissement de la paix.

La mission a été frappée par le silence de la société civile et des partis politiques dans les débats en cours sur la révision de la Constitution, les options techniques du processus électoral et, plus globalement, le processus de sortie de crise. Certes, les partis politiques et la société civile sont représentés au CNT, à l'ANE et au sein du Cadre de concertation, mais entant qu'entités, ils sont actuellement inaudibles. D'un autre côté, si la cessation des hostilités, le désarmement et la réinsertion des combattants sont inscrits dans l'agenda de la sortie de crise, il n'en est pas de même de la question de l'avenir des groupes militaro-politiques dans l'hypothèse où ils souhaiteraient se transformer en partis politiques ou s'impliquer dans le processus électoral, d'une manière ou d'une autre.

7. ASSISTANCE ELECTORALE INTERNATIONALE

La crise politique a entraîné le déploiement ou le renforcement de la présence de nombreux partenaires techniques et financiers. L'assistance technique à l'organisation des élections a été amorcée à partir de l'envoi, à la demande des autorités centrafricaines, d'une NAM des Nations Unies à Bangui entre le 27 janvier et le 11 février 2014. Le rapport de cette mission fait l'état des lieux de la préparation des élections, jusqu'à ce moment-là, analyse les capacités et les besoins des principaux acteurs du processus électoral, fait une estimation du budget des élections et formule un ensemble de recommandations. Au moment où la mission de l'EISA était présente à Bangui, les Nations Unies finalisaient le document du projet d'appui au cycle électoral (PRODOC). C'est ce document qui doit préciser les axes d'intervention de l'assistance électoral des Nations unies et servir à la mobilisation des ressources. La mission a également appris que sur un budget global de 56 millions d'euros l'Union européenne (UE) avait annoncé une contribution de 20 millions. Couvrir le gap dans la mobilisation des fonds est un défi important et les donateurs semblent bien disposés à appuyer la RCA. Il n'est toutefois pas à exclure que les engagements de la communauté internationale dans d'autres parties du monde et pour d'autres causes (Ukraine, Irak, Ebola,

etc.) entraîne une concurrence des urgences et des priorités d'assistance. Ce qui rendrait difficile le bouclage rapide du budget des élections. L'Union africaine et la Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale (CEEAC) apportent également une assistance importante à la Centrafrique. Du côté des organisations non gouvernementales (ONG) internationales, aucun acteur majeur n'est présent actuellement sur le terrain, en dehors des ONG humanitaires ou celles œuvrant dans les domaines du relèvement communautaire ou engagées sur des questions de développement.

Conclusion

La mission de l'EISA en RCA a permis à l'Institut de se familiariser avec le contexte général de la transition et la sortie de crise. Elle a également aidé EISA à bien comprendre l'environnement politique et sécuritaire qui entoure la préparation des élections. EISA a saisi la même occasion pour évoquer avec ses interlocuteurs les problèmes et blocages actuels du processus électoral et identifier des pistes d'intervention et des opportunités d'assistance. Des diverses rencontres organisées tout au long de son séjour, la mission est parvenue à la conclusion que le processus électoral en Centrafrique connaît des débuts poussifs. Les retards dans l'opérationnalisation de l'administration électorale et l'absence de progrès dans la mise œuvre des premières opérations pré-électorales n'expliquent pas seuls cette situation. La préparation sereine des élections dépend autant de l'existence d'un dispositif légal et institutionnel approprié que de la disponibilité des moyens techniques, financiers et matériels adéquats. Au-dessus de tout, il faut qu'existent un climat politique et un niveau de sécurité favorables. Or, ni l'un ni l'autre n'ont connu d'amélioration sensible et irréversible depuis plusieurs mois. Il est donc crucial que tous ces préalables soient satisfaits pour envisager l'organisation des élections en Centrafrique dans des délais raisonnables.

RECOMMANDATIONS

Des mesures robustes doivent être prises et des initiatives fortes envisagées pour faire avancer les préparatifs des prochaines élections. La mission de l'EISA, sur la base de l'expérience comparative accumulée de l'Institut dans l'assistance technique aux pays en transition et à l'appui des échanges qu'elle a eus avec les acteurs sur le terrain, formule les recommandations ci-après. La première série de recommandations porte sur la mise en œuvre du processus électoral. La deuxième série de recommandations est en relation avec le développement d'un programme d'assistance technique de l'EISA en RCA à mettre en œuvre en complémentarité avec les autres acteurs internationaux.

a) Pour faire avancer le processus électoral

A l'attention du gouvernement de transition

- Tout mettre en œuvre pour assurer le suivi de l'Accord de cessation des hostilités entre les parties en conflit en cherchant l'obtention d'un consensus sur les questions de désarmement, de cantonnement et de démobilisation des groupes armés et en mobilisant les moyens nécessaires au financement de toutes ces activités ;
- Privilégier le consensus et l'inclusivité dans la prise de décisions, assurer et préserver l'intégrité des autorités et des organes de la transition par une gestion plus transparente des ressources ;

- Œuvrer sans relâche avec les autres parties prenantes nationales et la communauté internationales en vue de la réconciliation nationale sans laquelle les efforts visant à sortir la RCA de sa crise multidimensionnelle seraient voués à l'échec ;
- Prendre des mesures nécessaires pour favoriser un redéploiement progressif de l'administration territoriale, restaurer l'autorité de l'Etat et, avec le concours des forces internationales, assurer la protection des personnes et des biens ;
- Signer le document du Projet d'appui au cycle électoral aussitôt qu'il est finalisé, et mobiliser les ressources en faveur de l'ANE pour assurer son fonctionnement et l'avancement du processus électoral;
- Assurer la mobilisation et la mise à disposition auprès du Cadre de concertation et de la Commission de révision constitutionnelle du CNT, notamment, d'un minimum de ressources pour remplir les missions qui leur sont assignées.

A l'attention du CNT

- Annoncer un calendrier décrivant les principales étapes du processus d'élaboration de la Constitution et le communiquer à l'ensemble des parties prenantes ;
- Rendre compte périodiquement des activités de la Commission de révision constitutionnelle et fixer des échéances pour la conclusion de ses travaux ;
- Favoriser un débat participatif sur les options fondamentales de la Constitution en rapport avec la forme de l'Etat, la nature du régime politique ou la place des minorités ethniques et religieuses dans la société centrafricaine et obtenir un large consensus sur l'adoption de la Constitution ;
- Amender le Code électoral pour permettre de faire une inscription informatisée des électeurs avec photo à la place de la biométrie, si tel est le mode d'enrôlement finalement retenu, et autoriser le couplage de l'élection présidentielle et des élections législatives.

A l'attention de l'ANE

- Assurer la mise en place d'un secrétariat technique et recruter le personnel nécessaire à son fonctionnement ;
- Mettre à jour, faire valider et publier un nouveau chronogramme électoral, assorti du budget des élections, tenant compte des retards dans le lancement des premières opérations électorales et des contraintes politiques, sécuritaires, juridiques, administratives et techniques qui pèsent sur l'organisation des élections ;
- Mettre progressivement en place et rendre opérationnels les démembrements afin d'accélérer les préparatifs des élections ;
- Accélérer les préparatifs de l'opération d'enrôlement des électeurs, porte d'entrée du processus électoral.
-

A l'attention du Cadre de concertation

- Mettre à jour, valider et soumettre aux autorités compétentes un projet de règlement intérieur plus réaliste et davantage en accord avec la lettre et l'esprit du code électoral ;
- Organiser, le plus tôt possible et en collaboration avec l'ANE et d'autres acteurs impliqués, un atelier d'information des parties prenantes sur les options techniques retenues par l'administration électorale pour lever les hypothèques techniques et juridiques qui pèsent actuellement sur le processus électoral ;
- Engager le débat et contribuer, avec le CNT, à la recherche d'un consensus élargi sur l'opportunité et les modalités d'organisation d'un referendum constitutionnel

A l'attention des partis politiques

- Contribuer aux efforts de réconciliation nationale par des activités et campagne d'éducation de leurs militants à la nécessité de la paix et de la cohabitation pacifique des communautés ;
- Prendre une part active au débat à engager dans le pays sur les options fondamentales de la Constitution en rapport, entre autres choses, avec la forme de l'Etat, la nature du régime politique et la place des minorités ethniques et religieuses dans la société centrafricaine ;
- Apporter tout leur soutien à l'ANE dans le cadre de la préparation et l'organisation d'élections transparentes et apaisées ;
- Eduquer et mobiliser leurs militants pour s'inscrire sur les listes électorales.

A l'attention des OSC

- Prendre une part active au débat à engager dans le pays sur les options fondamentales de la Constitution en rapport, entre autres choses, avec la forme de l'Etat, la nature du régime politique et la place des minorités ethniques et religieuses dans la société centrafricaine ;
- S'impliquer activement et renforcer leur rôle dans la sensibilisation des citoyens et leur éducation aux valeurs de paix et de cohésion sociale ;
- S'impliquer dans la sensibilisation à l'enrôlement des électeurs, dès le démarrage des opérations sur le terrain, afin de favoriser un processus électoral participatif ;
- Envisager une surveillance des élections sur le long terme en suivant l'ensemble des activités du cycle électoral ;
- Développer des synergies pour mettre en commun les ressources disponibles et être plus efficaces.

A l'attention des partenaires techniques et financiers

- Continuer d'encourager le dialogue politique à travers des initiatives de médiation et de plaidoyer auprès des acteurs de la crise ;
- Soutenir techniquement et financièrement la Feuille de route pour la sortie de crise ;
- Finaliser et signer le document du Projet d'appui au cycle électoral, mobiliser les moyens nécessaires pour la mise œuvre des axes prioritaires d'assistance électorale et apporter tout le soutien requis à l'ANE dans le cadre du chronogramme des élections et aux autres parties prenantes du processus électoral ;
- Appuyer le processus de transformation politique des groupes militaro-politiques à côté de l'assistance au désarmement et à la réinsertion des combattants ;
- Tenir les promesses de contributions annoncées au budget des élections et combler le gap actuel dans le bouclage du financement du processus électoral.

b) En vue du développement d'un programme d'assistance technique de l'EISA en RCA

- Favoriser le partage d'expériences et les bonnes pratiques en matière de fonctionnement des cadres de concertation, leurs relations avec les organes de gestion des élections et les autres parties prenantes au processus électoral ;
- Faciliter l'organisation par le Cadre de concertation, en collaboration avec l'ANE, d'un atelier d'information des parties prenantes sur les options techniques retenues par l'administration électorale pour lever les hypothèques techniques et juridiques qui pèsent actuellement sur le processus électoral ;
- Accélérer les démarches administratives pour l'ouverture d'un bureau à Bangui, le recrutement du personnel et le démarrage des activités ;
- Mettre l'accent sur un renforcement des capacités des organisations de la société civile pour qu'elles deviennent des acteurs robustes et des partenaires de choix dans la mobilisation des citoyens tout au long du processus de transition et de sortie de crise ;
- Privilégier l'appui à la société civile dans le cadre de l'implication des populations au processus de révision constitutionnelle, la sensibilisation électorale, l'éducation aux valeurs de paix et à la cohésion sociale, ainsi que l'observation professionnelle, impartiale et à long terme des élections ;
- Mettre en place un programme d'assistance approprié assorti d'un plan de travail détaillé sur la base de l'évaluation des besoins, des priorités d'intervention identifiées et des ressources disponibles.