

Supporting
Democracy

A Citizen
Organisations
Programme

République démocratique du Congo :
**UN APPUI EUROPÉEN RÉUSSI
POUR LE RENFORCEMENT
DU RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE
DANS LES PROCESSUS ÉLECTORAUX**

Octobre 2019

ÉTUDE DE CAS



Ce projet est financé
par l'Union Européenne

 **SOFRECO**

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

 **NDI**
NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE

ABBREVIATIONS ET SIGLES

CAFCO	Cadre permanent de concertation de la femme congolaise
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEI	Commission électorale indépendante
CENCO	Conférence épiscopale nationale du Congo
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CIRGL	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
CLCR	Centre local de compilation des résultats
CSAC	Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication
DRI	<i>Democracy Reporting International</i>
EISA	<i>Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa</i>
EPT	Espoir pour tous
FED	Fonds européen de développement
GNDM	<i>The Global Network of Domestic Election Monitors</i>
I-AICGD	Institut alternatives et initiatives citoyennes pour la gouvernance démocratique
ICSP	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme
INADES	Institut africain pour le développement économique et social
JPC	Justice et paix Congo
KAS	<i>Konrad-Adenauer-Stiftung</i>
LE	Ligue des électeurs
MOE	Mission d'observation électorale
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
OGE	Organisme de gestion des élections
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
ONU	Organisation des Nations unies
OSC-AL	Organisations de la société civile-autorités locales
PACE	Projet d'appui au cycle électoral
PACEC	Projet d'appui au cycle électoral au Congo



PEDUC	Programme d'éducation civique de l'université de Uélé
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RACOUJ	Réseau des associations congolaises des jeunes
RDC	République démocratique du Congo
REGECC	Réseau gouvernance élections et citoyenneté
REGED	Réseau gouvernance économique et démocratie
RENOSEC	Réseau nationale d'observation et surveillance des élections au Congo
ROC	Réseau d'observation des confessions religieuses
SADC	<i>Southern African Development Community</i>
SYMOCEL	Synergie des missions d'observation citoyenne des élections
UA	Union africaine
UE	Union européenne
WFD	<i>Westminster Foundation for Democracy</i>
\$	Dollar américain
€	Euro

EN GUISE D'INTRODUCTION

L'Union européenne et le soutien à l'observation électorale citoyenne

La démocratisation, la promotion des droits humains et la bonne gouvernance sont au cœur de l'identité de l'Union européenne (UE) et constituent des objectifs majeurs de sa politique étrangère et de sécurité¹. En soutenant les processus électoraux à travers le monde, l'UE peut ainsi promouvoir le respect des libertés fondamentales et des valeurs démocratiques, conformément aux traités qui la fondent². C'est pourquoi, de nos jours, l'UE est devenue un acteur de premier plan dans le domaine de l'assistance et de l'observation électorales dans le monde entier³. Depuis plus de deux décennies, l'UE a désormais endossé un rôle majeur dans la définition et la mise en œuvre de soutiens à long terme des processus électoraux. Surtout, et au-delà de l'événement électoral immédiat, ces stratégies de soutien impliquent dorénavant des interventions multidimensionnelles et tout au long du cycle

électoral, à l'image du développement de capacités des organismes de gestion des élections (techniques, logistiques, stratégiques, etc.) ou des différentes activités de la société civile (sensibilisation et éducation électorale, observation, plaidoyer, etc.).

Dans ce cadre, l'UE a particulièrement encouragé le développement de l'observation électorale citoyenne dans de nombreux pays. Cette stratégie se fonde sur la reconnaissance du fait que l'observation citoyenne renforce significativement la transparence du processus électoral ainsi que la confiance du public dans son intégrité. En effet, les observateurs citoyens assurent, durant la journée du scrutin, un contrôle indépendant du déroulement du vote et du dépouillement. Également, des activités telles que la compilation parallèle des votes ou l'échantillonnage des résultats, permettant ici aux observateurs de vérifier l'exactitude des résultats annoncés par l'organisme de gestion des élections sur la base d'un échantillon de bureaux de vote, peuvent avoir un effet dissuasif sur la fraude ou toute autre irrégularité. Enfin, les observateurs électoraux citoyens ont aussi un rôle à jouer dans l'analyse du cadre juridique et du cadre médiatique, le suivi de l'enrôlement des électeurs, de la campagne électorale et de la période de contentieux ou encore lors du plaidoyer pour des réformes électorales. L'Union européenne offre ainsi, au travers de plusieurs centaines de projets d'appuis électoral dans le monde, un soutien très important

au développement de groupes d'observateurs nationaux crédibles et non partisans, en mettant notamment l'accent sur l'utilisation par ces groupes d'une méthodologie exhaustive et à long terme ainsi qu'à l'utilisation des normes internationales dans leurs évaluations et leurs rapports⁴.

S'agissant du Congo démocratique, l'observation électorale citoyenne a toujours été caractérisée par une profusion d'acteurs, l'absence de moyens et des faiblesses méthodologiques. Aussi, l'implication d'une observation électorale citoyenne impartiale et de qualité à l'occasion des élections de 2018, représentait un important défi à la fois pour les Congolais mais aussi pour la Communauté internationale.

1 L'Accord de Cotonou (2000) signé par l'UE et les pays associés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique accorde une importance particulière à la démocratie, à la bonne gouvernance et au respect des droits de l'Homme. Ces objectifs ont été renforcés en 2009 dans les Conclusions du Conseil sur le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE, ainsi que dans la Communication sur la politique de voisinage de mai 2011.

2 L'appui européen porte sur des projets destinés à la fois à favoriser la participation des citoyens au dialogue public, aux élections et à la politique, à augmenter les capacités des parlements à exercer leurs fonctions législatives et de contrôle, à consolider les principales institutions indépendantes pour assurer la protection des droits fondamentaux des citoyens, ou encore à promouvoir la liberté d'association et la création de médias indépendants et professionnels.

3 Se reporter à la communication de la Commission des communautés européennes du 11 avril 2000 sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'UE, dite COM(2000)191 final.

4 Se reporter à la Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiale des élections par les organisations citoyennes adoptée en 2012 et approuvée par plus de 190 organisations. Ce document fournit un ensemble important de normes destinées à encourager une conscience commune et la responsabilisation des organisations non partisans d'observation des élections. Les organisations signataires forment ensemble aujourd'hui le Réseau mondial d'observateurs nationaux des élections (*The Global Network of Domestic Election Monitors – GNDEM*), qui vise à promouvoir la crédibilité et la responsabilisation de l'observation citoyenne par le partage des connaissances et la communication entre les membres.

PARTIE 1

ÉLECTIONS ET APPUIS ÉLECTORAUX AU CONGO DÉMOCRATIQUE, UN CONTEXTE SINGULIER

République démocratique du Congo, un appui électoral européen conséquent

Depuis l'engagement des « transitions démocratiques africaines » dans les années 1990, au départ principalement dans les États francophones, l'Afrique subsaharienne a vu se dérouler toute une série d'élections, plus ou moins apaisées et crédibles, tant sur le plan national que local. Et même si près de trente ans après, ces élections ne satisfont pas forcément aux standards internationaux de scrutins démocratiques, elles constituent une étape essentielle dans le processus en cours de démocratisation du continent. Elles représentent une réelle fenêtre d'opportunité quant au renforcement de la participation citoyenne au cycle électoral et du pluralisme politique. Les élections ont également un impact significatif sur les mécanismes de régulation des conflits, l'État de droit et le respect des libertés fondamentales, leur succès dépendant de la légitimité des cadres institutionnels (administration électorale, implication du pouvoir judiciaire, etc.) et du niveau de transparence du processus¹. C'est dans ce contexte qu'un important appui électoral européen a pris place en Afrique depuis près de vingt ans.

¹ Notamment, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auquel la RDC est partie, stipule, en son article 25, que les citoyens ont le droit de prendre part à la direction des affaires publiques dans leur pays en votant ou en étant élu lors d'élections périodiques et honnêtes. Le droit de participer aux élections ne peut se concevoir de façon isolée ; des élections ne peuvent se dérouler de façon honnête et démocratique que là où toutes les personnes jouissent, sans discrimination, de leurs libertés fondamentales et de leurs droits politiques.

Aussi, et parmi les pays partenaires de l'UE sur le continent africain, la République démocratique du Congo (RDC) tient certainement ici une place à part. En effet, la communauté internationale, et plus particulièrement l'UE, a joué un rôle clef dans la stabilisation dans ce pays majeur d'Afrique centrale avec la mise en place d'autorités légitimes en 2006 et l'espoir d'une stabilisation durable après plus d'une décennie de guerres dévastatrices dans les années 1990/2000. En synergie avec l'Organisation des Nations unies (ONU)², l'UE a ainsi fortement appuyé les autorités nationales, les parties prenantes et la société civile aussi bien au travers de programmes d'appuis techniques et financiers pour l'organisation des cycles électoraux en 2006 et 2011 que de projets de renforcement de capacités pour le suivi/contrôle citoyen des scrutins (2006, 2011 et 2018). L'investissement sans comparaison de l'UE en RDC par rapport aux autres pays du continent (tant sur les plans diplomatiques et financiers qu'au travers d'appuis techniques et de sécurité, etc.) y marque son profond engagement dans la promotion de la gouvernance démocratique alors que le pays est toujours caractérisé par l'organisation de cycles électoraux dont la crédibilité est contestée, un respect non-systématique des libertés fondamentales et la persistance de plusieurs graves conflits dans l'Est.

² Notamment en partenariat avec la MONUC (Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo), devenue par la suite la MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo), et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

2006-2016, la décennie des cycles électoraux inachevés



L'entrée récente de la RDC dans un cycle de transition démocratique est le résultat d'un long processus de négociations et de compromis engagé à la suite des Accords de Sun City en 2003 qui avaient alors ouvert la voie à la paix et à la stabilité¹. Les Accords ont ainsi permis la mise en place d'une période de transition entre 2003 et 2006² et l'adoption d'une nouvelle Constitution par référendum. Aussi, les premières élections démocratiques ont pris place en 2006, grâce à un important soutien de la communauté internationale et avec des résultats jugés acceptables par les observateurs internationaux³. Malgré ce succès, le cycle électoral est néanmoins resté inachevé. Si la Commission électorale indépendante (CEI⁴) a organisé les élections présidentielle, législatives et provinciales puis, dans les semaines suivantes, les scrutins indirects (sénateurs et gouverneurs), les élections locales ont alors été reportées *sine die*.

1 Dans son histoire contemporaine, la RDC a notamment connu deux guerres (en 1996/1997 et en 1998/2002) impliquant différents groupes armés et plusieurs pays de la région. Après plusieurs phases de négociations, un accord global et inclusif sur la Transition en RDC a été signé à Pretoria le 17 décembre 2002 puis adopté à Sun City le 1^{er} avril 2003.

2 Un régime de transition avait été établi avec un partage de pouvoir entre le Président Joseph Kabila, les groupes armés et l'opposition politique non armée.

3 Voir le rapport final de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne (MOE UE) de 2006.

4 La CEI sera renommée Commission électorale nationale indépendante (CENI) en mars 2011.

En 2011, à la faveur d'un second cycle électoral marqué par une révision constitutionnelle (ayant notamment ramené de deux à un tour l'élection au poste suprême) et par une montée des tensions politiques, seules les élections présidentielle et législatives se sont tenues. Le manque d'équité entre les acteurs politiques, les failles dans l'organisation des scrutins et l'absence de transparence dans l'établissement des résultats ont largement entaché ces élections, dont l'issue fut alors fortement contestée⁵. L'important appui logistique de l'ONU et l'accompagnement technique de l'UE n'ont alors pas suffi à corriger toutes les faiblesses du système électoral⁶. Dans ce contexte, le second cycle électoral fut interrompu⁷, le consensus avec l'ensemble des parties prenantes quant à l'organisation des scrutins suivants ayant disparu.

5 Se reporter aux rapports des différentes missions nationales et internationales d'observation électorale (Centre Carter, Union européenne, etc.).

6 Si les élections en 2006 ont été financées et organisées en grande partie par les partenaires internationaux, en 2011 elles étaient de la responsabilité des autorités congolaises. Les bailleurs ont apporté un appui important mais limité.

7 Les élections provinciales, indirectes puis provinciales devaient s'étaler sur plusieurs mois à partir de 2012. Notons qu'en l'absence d'élections, les sénateurs, les gouverneurs et les députés provinciaux ont continué à siéger nonobstant l'échéance de leurs mandats.

Le processus électoral de 2018, entre incertitudes et absence de transparence

Depuis l'interruption du dernier cycle électoral en 2012, le contexte politique congolais était caractérisé à la fois par l'incertitude quant aux intentions du Président sortant Kabila à se maintenir au pouvoir (malgré l'interdiction de réaliser un troisième mandat) et par la capacité réelle des autorités à organiser les scrutins combinés présidentiel, législatif et provincial. Ces scrutins, initialement prévus en 2016, ont d'ailleurs été reportés à plusieurs reprises. Aussi, et malgré la tenue de deux dialogues politiques fin 2016 ainsi que le retrait du Président Kabila de la course présidentielle en août 2018, la confiance est restée fragile, tout au long du cycle électoral, entre acteurs politiques congolais, société civile et autorités nationales. Les tentatives de contestation ont presque toutes été réprimées. Parallèlement, la violence armée s'est répandue au-delà de la zone traditionnelle de conflits de l'Est du pays et la région du Kivu connaît, depuis la mi-2018, une forte épidémie d'Ébola. Dans ce contexte, l'organisation d'élections fin décembre 2018 était alors vue, avant tout, comme une opportunité pour résoudre la crise institutionnelle et de confiance aigüe que connaissait la RDC mais aussi comme un vaste défi.

Ce processus électoral était d'autant plus périlleux qu'il intervenait aussi dans un contexte de tensions entre les autorités congolaises et ses partenaires traditionnels. En effet, suite aux critiques faites au processus de 2011 et l'absence d'avancée quant à l'amélioration du cadre électoral (réforme de la Commission électorale, établissement d'un calendrier réaliste, formalisation d'un budget), l'ensemble des bailleurs qui appuyaient alors le processus électoral ont unanimement interrompu leur assistance en avril 2013. Reprise ensuite à l'occasion du vote d'une nouvelle loi organique sur la CENI, la coopération technique électorale, matérialisée en 2015 au travers du programme d'appui au cycle électoral au Congo (PACEC), n'a toutefois jamais retrouvé le niveau de collaboration qui caractérisait les cycles précédents. Pis, le gouvernement congolais s'est opposé, dès 2017, à la mise en place d'un groupe international d'experts électoraux puis a systématiquement refusé l'assistance logistique de la communauté internationale dans l'organisation des scrutins. Or l'organisation d'élections en RDC a toujours été un défi logistique et financier au vu de la faiblesse des infrastructures et de la taille du pays. Aussi, le choix imposé ici par le gouvernement congolais a largement pesé

sur l'organisation des scrutins qui ont connu un nouveau report en décembre 2018. En fait, l'administration électorale a alors souffert, tout au long du cycle électoral, d'importants retards logistiques et techniques, qui ont affecté l'organisation d'élections crédibles, transparentes et inclusives. Dans ce contexte, et malgré l'élection d'un des leaders de l'opposition au poste suprême, Félix Tshisekedi consacrant a priori une première transition politique pacifique en RDC depuis l'indépendance, l'opacité qui a entouré la procédure d'établissement des résultats ainsi que la victoire officielle écrasante de la majorité présidentielle sortante aux élections parlementaires et provinciales (en contradiction avec les tendances issues de l'élection présidentielle) ont durablement entaché la crédibilité du processus électoral dans le pays et plus largement de la CENI.

2018, une assistance technique électorale européenne concentrée de facto sur la société civile

À la différence de 2006 et 2011, l'appui international aux élections a été beaucoup plus modeste en 2018. En effet, le contexte a changé dans le courant de l'année 2017 avec le choix des autorités congolaises de ne plus collaborer avec ses partenaires historiques d'appui au cycle électoral, notamment l'ONU et l'UE. Ainsi, les autorités congolaises, au nom de l'affirmation de la souveraineté nationale, n'ont jamais donné suite aux sollicitations et propositions d'appui aux élections émanant de l'UE et de ses États membres mais aussi des partenaires techniques et financiers et des organismes internationaux (MONUSCO, PNUD, etc.). Plusieurs programmes d'appui aux élections, dont la fin du PACEC et son extension le PACEC II¹, ont alors été compromis. La coopération internationale s'est donc résumée, à partir de 2018, à quelques projets très ponctuels de coopérations bilatérales et, en parallèle, le soutien logistique de la MONUSCO a été réduit à son strict minimum à la demande du gouvernement congolais malgré les évidentes limites de l'administration électorale et les différentes résolutions des Nations unies².

Dans ce contexte, et eu égard aux tensions diplomatiques certes ponctuelles mais récurrentes entre l'UE et la RDC³, l'appui européen aux élections de 2018 s'est porté principalement sur le renforcement du rôle la société civile dans le processus démocratique. Ainsi, en s'appuyant sur des moyens budgétaires issus à la fois du fonds européen de développement (FED), de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH), de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (ICSP) et de la ligne financière organisations de la société civile-autorités locales (OSC-AL), l'UE a développé, selon une perspective de long terme, trois actions principales au profit de la société civile :

1 La contribution de l'UE aurait dû se porter à environ 21 millions € au total pour le PACEC II.

2 Se reporter aux résolutions 2277 et 2348 du Conseil de sécurité des Nations unies qui chargent notamment la MONUSCO de fournir un soutien logistique au processus électoral en RDC. Notons que le soutien de l'ONU au cycle électoral était le fait de plusieurs composantes, dont notamment la division électorale de la MONUSCO alors constituée de plusieurs centaines d'experts.

3 Pour rappel, Kinshasa a obligé l'UE, à la veille des élections fin décembre 2018, à rappeler son représentant en RDC. Il s'agissait officiellement d'une mesure de rétorsion après le maintien des sanctions européennes visant quatorze personnalités congolaises (sanctions adoptées en décembre 2016 et mai 2017 pour « entrave au processus électoral et violation des droits de l'homme »), dont le candidat du pouvoir à l'élection présidentielle, E. R. Shadary.

Le soutien à l'observation électorale nationale via le projet de renforcement de l'observation citoyenne des élections au Congo mis en œuvre en deux phases (PROCEC I et II)⁴. Ce programme comprenait un volet de déploiement d'une mission d'observation électorale avec 11 organisations de la société civile regroupées au sein de la Synergie des missions d'observation citoyenne des élections (SYMOCEL) ainsi qu'un volet de formations dont la SYMOCEL et Justice et paix Congo (JPC) étaient les bénéficiaires. En parallèle de cet important soutien à la SYMOCEL, l'UE a également coordonné le projet de soutien à l'observation électorale nationale de la JPC-CENCO⁵. En effet, et sans être bailleur dudit projet, l'UE a fourni un appui, tant sur les questions budgétaires que sur les aspects techniques de l'observation⁶, au travers de son équipe de suivi du processus électoral à la Délégation de l'UE⁷.

L'éducation civique et électorale via le projet de promotion de l'éducation civique et électorale pour un engagement actif des femmes et des jeunes en RDC. Ce programme s'organisait en 11 différents projets mis en œuvre par autant d'organisations de la société civile dans 21 des 26 provinces de la RDC avec comme cibles principales les femmes et les jeunes⁸.

La prévention de la violence électorale via le programme d'appui à la prévention de la violence liée au processus électoral en RDC⁹. Ce programme portait notamment sur : i) le monitoring des manifestations et réunions pu-

4 Commencé en juin 2015, ce projet doit se terminer fin 2019. Les partenaires de mise en œuvre sont l'*Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa* (EISA) et le *Democracy Reporting International* (DRI) pour un montant d'environ huit millions €.

5 Mission d'observation électorale de l'Église catholique en RDC. Cette dernière s'est investie dans l'observation électorale à l'occasion des trois derniers cycles électoraux.

6 D'un budget total d'environ neuf millions \$, ce projet d'observation électorale citoyenne comptait parmi ses bailleurs les États-Unis, la Suisse, le Canada et différents États membres de l'UE. Par ailleurs, la JPC-CENCO était également appuyée par le Centre Carter pour la mise en œuvre de ses activités d'observation.

7 La Délégation de l'UE en RDC a contracté, durant une grande partie du cycle électoral, un expert en charge du suivi du processus politico-électoral mais aussi de la coordination entre les différents projets d'appuis électoraux de l'UE.

8 Commencé en juin 2015, ce projet, au budget de 2,5 millions €, a été mis en œuvre par l'Institut africain pour le développement économique et social (INADES) et les 11 organisations de la société civile partenaires.

9 Commencée en mars 2017 et pour une durée totale de 18 mois, cette action a été mise en œuvre par la JPC pour un budget total de quatre millions €.

bliques ; ii) la sensibilisation sur les moyens pacifiques et légaux pour mener des manifestations et réunions publiques ; iii) la sensibilisation sur l'usage proportionnel de la force ; iv) le suivi de la mise en œuvre de l'Accord de la Saint Sylvestre ; v) un plaidoyer au niveau national, régional et international.

Notons qu'en complément des activités principales menées avec la société civile, l'UE a mis en œuvre trois projets d'appuis électoraux à l'approche des scrutins¹⁰ : i) la régulation des médias et liberté d'expression via le projet de renforcement des capacités du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) dans le monitoring des médias. L'objectif était de s'assurer que le CSAC ait toutes les ressources nécessaires afin de remplir son rôle de suivi des médias traditionnels, électroniques et des réseaux sociaux tout au long du processus électoral¹¹ ; ii) la transparence des élections (acteurs politiques) via le programme de formation des témoins à la surveillance électorale. Les principaux objectifs consistaient à promouvoir des élections transparentes, crédibles, apaisées en RDC par la formation des témoins des partis politiques, à augmenter la confiance de la population dans le processus électoral, ainsi qu'à contribuer à l'acceptation des résultats des élections¹² ; iii) le contentieux électoral via le programme d'appui technique du contentieux électoral. Les principaux objectifs consistaient au renforcement des capacités des magistrats au sujet du cadre juridique des élections et du contentieux des résultats ainsi qu'à l'appui logistique et au renforcement des capacités du Journal officiel pour la publication systématique de nouveaux textes législatifs, y compris en format électronique¹³.

10 Les trois actions ont été financées à travers l'ICSP. Identifiées et formulées en avril/mai 2018, ces actions ont finalement démarré dans le courant du mois de septembre pour un budget global d'environ trois millions €.

11 Commencé en septembre 2018, ce projet a été prolongé jusqu'à fin mai 2019. Le partenaire de mise en œuvre était l'*Osservatorio di Pavia* pour un budget d'un peu plus d'un demi-million €.

12 Commencé en septembre 2018, ce projet a été prolongé jusqu'à la fin mai 2019. Les partenaires de mise en œuvre étaient la *Konrad-Adenauer-Stiftung* (KAS) et la *Westminster Foundation for Democracy* (WFD) pour un budget d'un peu moins de deux millions €.

13 Commencé en septembre 2018, ce projet a pris fin en mars 2019. Le partenaire de mise en œuvre était l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) pour un budget d'un peu plus d'un demi-million €.

Si l'ensemble de ces projets ont pu être mis en œuvre sans trop de difficultés malgré les relations parfois compliquées entre l'UE et les autorités congolaises, certains partenaires de mise en œuvre desdits projets ont toutefois rencontré, ponctuellement, des limites à leurs actions du fait que l'UE soit ici le bailleur. Au final, et hors PACEC, l'Union européenne a engagé au total environ 17,5 millions € pour les actions d'appui au processus électoral décrites ci-avant.



PARTIE 2

L’AFFIRMATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE CONGOLAISE EN TANT QU’OBSERVATEUR CRÉDIBLE DES ÉLECTIONS

L’observation électorale citoyenne de 2006 et 2011 : entre mobilisation importante et faiblesses organisationnelles

La société civile congolaise s’est très tôt impliquée dans l’observation citoyenne des scrutins, dès le référendum constitutionnel de 2005 puis des premières élections générales de 2006. À cette occasion, plus d’une centaine de milliers de volontaires, issus de différentes structures, avaient été mobilisés pour suivre le déroulement des opérations de vote à travers tout le territoire national¹. Lors des élections suivantes de 2011 (présidentielle et législatives), un enthousiasme équivalent avait caractérisé l’observation nationale, la CENI accordant alors près de 200 000 observateurs représentant plusieurs dizaines d’organisations de la société civile pour l’observation des scrutins². Déjà, certaines de ces organisations s’étaient même regroupées en plateformes et bénéficiaient du soutien de différents partenaires internationaux dont l’UE³.

Malgré ces dynamiques, l’observation électorale citoyenne a, pour les deux premiers cycles électoraux post Sun City, enregistré plusieurs limites que ce

¹ Selon la CEI, plus de 111 000 accréditations ont été distribuées pour les scrutins du 29 octobre 2006. Regroupant 24 réseaux d’observation, le Cadre de concertation de la société civile pour l’observation des élections avait alors fourni les effectifs les plus nombreux, avec près de 57 000 observateurs nationaux à travers le pays.

² Selon les chiffres communiqués par la CENI, 187 238 accréditations ont été distribuées pour les scrutins du 28 novembre 2011. La CENCO, s’appuyant sur la Commission épiscopale justice et paix, a fourni les effectifs les plus nombreux, avec près de 32 000 observateurs nationaux.

³ En particulier la Mission nationale d’observation des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011, réunissant notamment le Réseau d’observation des confessions religieuses (ROC), le Cadre permanent de concertation de la femme congolaise (CAFCO) et le Réseau nationale d’observation et surveillance des élections au Congo (RENOSEC), organisations alors appuyées par EISA.

soit en termes méthodologique ou bien organisationnel, affectant du coup la crédibilité de ses analyses. Particulièrement, sur le plan de la méthodologie d’observation, la surconcentration des efforts sur le suivi des scrutins, au détriment d’une véritable observation de long terme des principales étapes du cycle électoral, ainsi que la faiblesse des analyses produites par les observateurs ont révélé un manque d’appropriation des principaux standards universels et régionaux en matière d’élections démocratiques. En outre, au vu de la profusion des acteurs impliqués, les efforts de la société civile ont également souffert d’une forte dispersion en l’absence de mécanismes de coordination, voire parfois même de rivalités entre organisations, amenant à des désaccords et contradictions sur le contenu de leurs rapports finaux et de leurs recommandations.

Dans ce contexte, l’observation citoyenne n’a généralement pas réussi à atteindre l’audience qu’elle méritait eu égard à son investissement, surtout que la société civile congolaise a dû faire face à d’importantes difficultés qui ont parfois restreint son action. Elle était caractérisée par des moyens techniques et financiers limités face au « pays continent » qu’est la RDC. Par ailleurs, la société civile a dû composer avec la « concurrence » médiatique des différentes missions internationales d’observation électorale (UE, Centre Carter, Union africaine notamment) mieux organisées et à la visibilité importante.

Les élections de 2018 : --- un tournant pour l'observation électorale en RDC

Le contexte qui a entouré les scrutins de 2018 a révélé un cadre inédit pour l'observation électorale citoyenne en RDC. En effet, le refus des autorités congolaises de s'appuyer sur une forte coopération internationale dans le domaine électoral mais aussi l'absence d'invitations formulées à l'endroit des principaux acteurs internationaux de l'observation électorale de longue durée (UE et Centre Carter) ont fait de la société civile le seul acteur en mesure d'assurer un suivi non-partisan des opérations électorales. La présence de certaines missions internationales d'observation électorale a certes été facilitée par l'administration électorale, à l'image des missions de l'Union africaine (UA), de la Communauté de développement d'Afrique australe (*Southern African Development Community* – SADEC), de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) ou encore du Forum des commissions électorales des pays de la SADC (*Electoral Commissions Forum-SADC*). Toutefois, en l'absence d'une observation de longue durée des différentes étapes pré et post-électorales ainsi que d'effectifs suffisants le jour du scrutin, aucune de ces missions ne disposait d'un format dans le temps et dans l'espace leur permettant une évaluation crédible du processus électoral conformément aux exigences de la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections¹.

Forte de cette importante responsabilité, la société civile congolaise a su alors saisir sa chance, grâce au soutien de la communauté internationale, et plus particulièrement de l'UE, pour s'imposer comme un acteur crédible de l'observation électorale. De plus, à la différence des cycles précédents, les organisations ici impliquées dans l'observation électorale ont réalisé une campagne de communication régulière et argumentée, profitant alors d'une exposition médiatique nouvelle du fait notamment de l'absence d'une observation électorale internationale de long-terme.

¹ L'UA a déployé un total de 80 observateurs, sur une période allant de quelques jours pour les observateurs de court terme à un mois pour les autres, dans 13 des 26 provinces, couvrant seulement 317 bureaux de vote sur un total de plus de 72 000. De même, avec 73 observateurs déployés dans 16 provinces, la SADC a limité son observation à quelques centres urbains et aux seules opérations de vote.

Un appui européen multiforme à la société civile en matière d'observation électorale citoyenne ---

Alors que son appui technique à l'administration électorale prenait fin, l'Union européenne a progressivement concentré ses efforts sur le renforcement du rôle de la société civile dans le processus électoral, avec une attention particulière pour l'observation citoyenne. L'UE a alors adopté une approche plus globale dans son soutien à la société civile congolaise afin de couvrir un maximum d'étapes du cycle électoral et de répondre ainsi à l'objectif d'une évaluation électorale basée sur une observation de long-terme. Cependant, le constat des nombreuses faiblesses qui continuaient d'affecter la crédibilité de cette dernière a amené l'UE à considérer tout d'abord la nécessité d'ancrer son appui en matière d'observation électorale citoyenne « *aux valeurs et exigences de neutralité politique, d'indépendance et de professionnalisme promues par la Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes* »¹. Avec la mise en œuvre du PROCEC au bénéfice de onze organisations de la société civile en juin 2015², l'UE a alors répondu aux besoins de renforcement des capacités de ces organisations en matière d'observation électorale par le développement et la mise en œuvre d'une méthodologie rigoureuse pour l'évaluation des différentes étapes du cycle électoral. Au-delà des formations dispensées, le projet a également appuyé le déploiement d'observateurs pour le suivi des opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs à travers le pays³.

Par la suite, et pérennisant ainsi les acquis du PROCEC, la quasi-totalité des organisations bénéficiaires ont mutualisé leurs moyens et compétences dans le cadre de la plateforme SYMOCEL, en vue d'impacter durablement les processus électoraux en RDC⁴. La SYMOCEL s'est ainsi progressivement érigée en

¹ Se reporter aux termes de références du PROCEC.

² Les 11 organisations étaient : la CAFCO, Caritas-Kikwit, l'Espoir pour tous (EPT), la Ligue des électeurs, (LE), le Programme d'éducation civique de l'université de Uélé (PEDUC), le Réseau des associations congolaises des jeunes (RACOJ), le Réseau gouvernance élections et citoyenneté (REGEC), le Réseau gouvernance économique et démocratie (REGED), le RENOSEC, le ROC et la Commission électorale justice et paix.

³ Se reporter à : SYMOCEL, *Rapport final sur l'observation des opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs en RDC (31 juillet 2016/8 décembre 2017)*, Kinshasa, 16 décembre 2017.

⁴ À l'exception de la Commission électorale justice et paix, les dix organisations bénéficiaires du PROCEC sont parties prenantes à la SYMOCEL. Notons que la plateforme d'observation a enregistré par la suite l'arrivée d'une nouvelle organisation en son sein, l'Institut alternatives et initiatives citoyennes pour la gouvernance démocratique (I-AICGD).

une mission d'observation électorale nationale intégrée, bénéficiant du coup de la seconde phase du PROCEC. Ce PROCEC II s'est en effet concentré sur un accompagnement technique et financier substantiel de la SYMOCEL, avec notamment la mise en place d'une structure opérationnelle centrale et le renforcement de structures régionales pour assurer le déploiement d'une mission d'observation électorale crédible dotée d'une méthodologie rigoureuse pour l'observation électorale de longue durée⁵.

En sus de l'appui à la SYMOCEL, l'UE a également apporté un important soutien à la JPC-CENCO à l'occasion des élections de 2018. Forte de ces expériences en 2006 et 2011, l'Église catholique a alors très tôt sollicité l'aide de la communauté internationale afin renforcer sa structure et sa méthodologie d'observation des activités électorales. L'UE a tout d'abord apporté un appui conséquent à l'observation pré-électorale de la JPC-CENCO via le programme d'appui à la prévention de la violence liée au processus électoral en RDC. Appuyé par une communication régulière de ses analyses et la dénonciation systématique des violations les plus sérieuses, le travail de monitoring de la violence électorale réalisé par la JPC-CENCO sur financement UE a indiscutablement contribué à une plus grande retenue des principaux acteurs et à un environnement plus apaisé. Ensuite, et face à la décision de la JPC-CENCO de constituer sa propre mission d'observation électorale (en dehors de la SYMOCEL), l'Union européenne a joué un rôle clef dans la mobilisation de bailleurs de fonds afin de couvrir les importants besoins de ladite mission d'observation électorale. L'UE s'est aussi impliquée dans la coordination entre les bailleurs et la

⁵ L'appui a ainsi permis i) de doter les structures provinciales de compétences et ressources leur permettant de produire une analyse objective et documentée des différents aspects du processus électoral ; ii) d'assister la structure centrale de la mission d'observation de la SYMOCEL à s'organiser de manière professionnelle, indépendante et crédible ; iii) de renforcer ses capacités de communication par une stratégie de publication rapide et ciblée de ses déclarations et rapports, en appui au plaidoyer pour l'amélioration du cadre électoral.

JPC-CENCO et même apporté, au travers de son équipe de suivi du processus électoral à la Délégation de l'UE, un appui technique à l'occasion de plusieurs activités (définition de la méthodologie d'observation, définition du budget, stratégie de communication, rédaction de rapports, etc.). Enfin, l'UE a, en permanence, favorisé les échanges et la création d'une synergie entre la mission de la JPC-CENCO et la SYMOCEL⁶. Les complémentarités ainsi développées ont largement participé au renforcement de la crédibilité de l'observation citoyenne dans son ensemble.



⁶ En plus de son expert permanent à la Délégation de Kinshasa, l'UE, via le projet *Supporting Democracy*, a mis, de manière ponctuelle, une experte à la disposition de la SYMOCEL et de la JPC-CENCO afin de les assister à la fois dans leur reporting et l'harmonisation de leurs conclusions.

Le rôle central tenu par l'observation citoyenne dans un contexte de fortes irrégularités électorales

Placées en première ligne du fait de l'absence d'une observation internationale de long-terme, la SYMOCEL et la JPC-CENCO ont réussi le tour de force de constituer un contrôle citoyen crédible des étapes clés du processus électoral à l'occasion des derniers scrutins. À la différence de 2011, les observateurs nationaux ont ainsi fait preuve de plus de professionnalisme dans leur méthodologie d'observation, leur *reporting* et leur communication externe¹. Cette montée en puissance a permis de crédibiliser l'observation citoyenne, qui a ainsi pu jouer un rôle clef durant ce processus électoral, notamment auprès des parties prenantes au processus et des partenaires internationaux. En dépit des nombreux défis logistiques, humain et financiers, ainsi que des entraves parfois mises par la CENI à son observation (particulièrement lors de l'obtention des accréditations, le déploiement des observateurs, l'accès aux lieux où se déroulaient des activités électorales, etc.), la société civile a ainsi su jouer un rôle central dans le contrôle de la régularité de l'enregistrement des électeurs, de la consolidation du fichier électoral, des préparatifs techniques et administratifs des scrutins, de la campagne électorale, des opérations de vote et de dépouillement, de l'établissement des résultats et du règlement du contentieux de l'élection. Au-delà du fait que leurs capacités et moyens ont été renforcés par une forte assistance technique ainsi que par un important soutien financier, cette réussite des deux principales plateformes d'observation citoyenne trouve son origine dans un déploiement efficace des observateurs en dépit d'effectifs globaux sensiblement moins importants que lors des élections de 2011. La SYMOCEL, présente dans les 26 provinces de RDC et dans l'ensemble des territoires, a ainsi couvert près de 35 % des centres de vote du pays lors des opérations de vote² puis était présente dans plus de deux-tiers des centres locaux de compilation des résultats (CLCR). De son côté, la JPC-CENCO a pu déployer des observateurs dans la totalité des centres de vote (près de 21 000)³ et suivre également les opérations d'établissement des résultats à travers le pays.

1 Se reporter aux différents rapports, communications et déclarations réalisés entre mai 2018 et mars 2019 par la SYMOCEL et la JPC-CENCO.

2 La SYMOCEL a déployé 275 observateurs de long-terme et 19 927 observateurs de court-terme, couvrant ainsi 7 725 centres de vote.

3 La JPC-CENCO a déployé 1 026 observateurs de long-terme et 40 000 observateurs de court-terme, couvrant alors tous les centres de vote.

En s'appuyant désormais sur une remontée de données fiables, les évaluations des observateurs nationaux ont alors gagné en fiabilité et en pertinence, leur permettant de s'affranchir du contexte politique et d'affirmer une plus grande indépendance dans leurs déclarations et communications préliminaires⁴. Au-delà de l'observation au sein des bureaux de vote, le déploiement d'observateurs au sein des CLCR a, par exemple, permis à la SYMOCEL de faire état de dysfonctionnements et d'incohérences dans le processus de consolidation des résultats. De même, et pour la première fois en RDC, la JPC-CENCO a pu effectuer un « décompte rapide » sur la base d'un échantillon représentatif stratifié d'un peu moins de 8 000 bureaux de vote, lui permettant ainsi de dénoncer rapidement les violations du cadre juridique et le manque de transparence de l'administration électorale au moment de l'annonce des résultats provisoires⁵. Toujours dans une perspective de professionnalisation de son observation et afin d'appuyer ses conclusions préliminaires, la JPC-CENCO a aussi réalisé une tabulation parallèle plus exhaustive des résultats, réunissant près de 70% des procès-verbaux de résultats de bureaux de vote du pays⁶. Largement reprise par la presse internationale et dans les chancelleries, la déclaration de la JPC-CENCO rejetant sans concession la sincérité des résultats préliminaires officiels de l'élection présidentielle tels qu'annoncé par la CENI le 10 janvier 2019⁷ a été jugée suffisamment crédible pour influencer de façon déterminante la perception du public ainsi que les premières réactions des partenaires régionaux et internationaux de la RDC⁸. D'ailleurs, la publication des rapports finaux de

4 En contraste avec le satisfécit rapide des principales missions d'observation électorale régionale dans leurs déclarations préliminaires, la SYMOCEL et la JPC-CENCO ont formulé de nombreuses critiques documentées sur base d'une observation beaucoup plus étendue dans le temps et sur le territoire.

5 Notons que la CENI, sur base d'une lecture excessivement restrictive des dispositions légales en matière de publication des résultats, avait interdit aux plateformes d'observation électorale citoyenne la réalisation de tabulation parallèle ou de « décompte rapide » des résultats de l'élection. La collecte des données par la JPC-CENCO a donc dû être réalisée de manière confidentielle.

6 Se reporter à JPC-CENCO, *Observation des élections présidentielle, législatives et provinciales du 30 décembre 2018 en République démocratique du Congo – Rapport intermédiaire*, Kinshasa, janvier 2019.

7 Prenant acte des résultats tels qu'annoncés la veille, la déclaration préliminaire de la CENCO constate en effet que « (...) Nous prenons acte de la publication des résultats provisoires de l'élection présidentielle qui, pour la première fois dans l'histoire récente de notre pays, ouvre la voie à l'alternance au sommet de l'État. Cependant, de l'analyse des éléments observés par cette mission, nous constatons que les résultats de l'élection présidentielle tels que publiés par la CENI ne correspondent pas aux données collectées par notre mission d'observation à partir des bureaux de vote et de dépouillement (...) ». La CENCO recommandait en outre que la CENI publie les résultats détaillés par bureau de vote pour permettre leur traçabilité.

8 Se reporter notamment aux réactions initiales des partenaires occidentaux ou même à l'appel de l'UA à suspendre le prononcé des résultats définitifs afin de trouver un compromis politique. Notons que le rendu hâtif des résultats définitifs par la Cour constitutionnelle (le 19 janvier 2019) a définitivement éloigné la possibilité d'une telle conciliation.

la SYMOCEL et de la JPC-CENCO ont apporté la confirmation du net renforcement de leurs capacités techniques en comparaison des cycles électoraux précédents⁹. Fortes d'une évaluation rigoureuse, objective et documentée de l'ensemble du processus électoral, les plateformes d'observation citoyenne ont gagné une crédibilité leur permettant un rôle tout aussi central dans le plaidoyer pour l'amélioration du cadre électoral. S'abstenant de revenir sur la véracité des résultats officiels de l'élection présidentielle, la SYMOCEL a profité de la publication de son rapport final, en mai dernier, pour déplorer une nouvelle fois l'opacité ayant entouré l'établissement des résultats des élections présidentielles et législatives de 2018, continuer à exhorter la CENI à publier les résultats détaillés de la présidentielle et des législatives, bureau de vote par bureau de vote et recommander un amendement de la loi pour en faire une obligation.



⁹ Se reporter à : SYMOCEL, *Rapport final d'observation des élections directes et indirectes de 2018 et 2019*, Kinshasa, mai 2019 ; JPC-CENCO, *Élections présidentielle, législatives et provinciales en République démocratique du Congo 2018 et 2019 – Rapport final*, Kinshasa, mai 2019.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'expérience congolaise confirme la nécessité pour l'UE d'apporter, partout où elle le peut, son soutien au développement de la capacité et de la crédibilité des groupes d'observateurs nationaux non partisans en mettant plus particulièrement l'accent sur l'utilisation par ces groupes d'une méthodologie exhaustive et à long terme ainsi qu'à l'utilisation des normes internationales dans leurs évaluations et leurs rapports. Dans le cas de la RDC, il apparaît désormais essentiel de consolider les succès de l'observation citoyenne en continuant à appuyer, dans la durée, l'investissement de la société civile dans le processus électoral. Elle a démontré, à l'occasion des élections de décembre 2018, sa capacité à réaliser une observation crédible des élections et de leur environnement. Les réflexions actuellement engagées par la Délégation de l'UE à Kinshasa, afin d'accompagner les organisations qui souhaiteraient poursuivre leur tâche d'évaluation du cadre électoral d'ici aux prochains scrutins, notamment au travers des activités de suivi des recommandations produites par les missions crédibles d'observation électorale ou bien encore de plaidoyer quant à leur mise en œuvre, s'inscrivent parfaitement dans cette logique.