

DÉLÉGATION À LA PAIX, À LA DÉMOCRATIE
ET AUX DROITS DE L'HOMME

ELECTION PRESIDENTIELLE DU 12 JUILLET 2009 AU CONGO

Rapport de la Mission d'information et de
contacts de la Francophonie

Sommaire

I-	LES OBJECTIFS ET LE PROGRAMME DE LA MISSION-----	3
II-	L'OBSERVATION ET L'INFORMAION INTERNATIONALES-----	5
III-	LE CLIMAT POLITIQUE-----	6
IV-	LE PROCESSUS ELECTORAL-----	7
1)-	Le cadre juridique et institutionnel-----	8
2)-	les forces en présence-----	10
3)-	La stratégie de l'opposition-----	11
V-	L'OPERATION DE VOTE-----	11
1)-	Le déroulement du scrutin-----	11
2)-	Les résultats du scrutin-----	13
VI –	LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION-----	13
ANNEXES	-----	15

A l'invitation des Autorités de la République du Congo, et dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de l'OIF relatifs à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, le Secrétaire général de la Francophonie, Son Excellence. Monsieur Abdou DIOUF, a décidé d'envoyer dans ce pays une Mission d'information et de contacts à l'occasion de l'élection présidentielle du 12 juillet 2009.

Cette mission, qui a séjourné à Brazzaville du 8 au 15 juillet 2009, était composée de :

- S.E. Monsieur Babacar Néné MBAYE, Ancien Ministre sénégalais, en qualité de Chef de Mission et de Porte-parole ;
- Monsieur Abdel-Aziz SALEH, Député, 1^{er} Questeur de l'Assemblée nationale du Tchad,
- Monsieur Pierre FIGEAC, Secrétaire permanent honoraire de l'Association internationale des Maires francophones (AIMF), Membre du Conseil Economique et Social de France ;
- Monsieur Xavier MICHEL, Directeur régional de la Francophonie pour les pays d'Afrique centrale et de l'Océan indien (BRAC), en qualité de Coordonnateur, assisté de Madame Michelle Raïssa OKOMO PAMBOT.

Dans le prolongement des activités d'information et d'appui menées par l'OIF en amont du scrutin, la Mission s'est attachée à la réalisation de ses objectifs et de son programme (I) en portant son attention sur les conditions d'observation et d'information internationales (II), sur le climat politique (III), sur le processus électoral dans son ensemble (IV) et sur l'opération de vote le jour du scrutin (V). Des constats et analyses qu'elle a pu faire à ces différents niveaux, il apparaît que les exigences et principes inhérents à une élection démocratique, en particulier les engagements consignés dans la Déclaration de Bamako (chapitre 4.B) pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, ont revêtu des significations différentes selon l'angle sous lequel on se plaçait.

La tenue de cette élection présidentielle au Congo a illustré, une fois encore, la capacité d'un pays à organiser un scrutin dans des conditions matérielles qui apparaissent crédibles aux observateurs internationaux mais dont la validité est contestée par l'opposition et la portée politique, difficile à appréhender. Aussi est-ce à donner davantage de sens et de substance politiques à la tenue d'élections au Congo, en vue d'intensifier la vie et le débat démocratiques, que visent les quelques pistes de collaboration suggérées par la Mission francophone (VI).

I - LES OBJECTIFS ET LE PROGRAMME DE LA MISSION

En décidant de l'envoi d'une mission d'information et de contacts, le Secrétaire général de la Francophonie a marqué l'importance que l'OIF attache aux enjeux et aux évolutions de la vie démocratique au Congo, dans le cadre de la solidarité et des engagements francophones.

L'initiative de cette mission s'inscrivait dans la continuité des efforts d'accompagnement du processus électoral que l'OIF a conduits au Congo depuis le début des années 1990, notamment à travers l'envoi d'une mission d'observation à l'occasion de la précédente élection présidentielle, en 2002. Elle faisait également écho aux interrogations et préoccupations exprimées lors de la Concertation politique

sur la préparation du scrutin de 2009, à laquelle l'OIF s'était fait représenter, en tant qu'Observateur, à Brazzaville, du 14 au 17 avril dernier. Ainsi, conformément à la pratique de l'OIF, la démarche retenue - qui se voulait plus légère (en termes de moyens) qu'une mission d'observation électorale classique – visait à privilégier l'information politique afin de prendre le pouls de la vie démocratique au Congo, à un moment déterminant. La Mission de l'OIF était ainsi appelée à prendre la mesure des efforts déployés par l'ensemble des acteurs politiques congolais en faveur de la tenue d'élections démocratiques ainsi qu'à rendre compte d'éventuelles difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du processus électoral et dans le déroulement du scrutin.

Ce mandat spécifique a été systématiquement rappelé par le Chef de la Délégation de même que par son principal correspondant sur place, Monsieur Marius MOUAMBENGA, ancien Ministre et Commissaire général du Comité de suivi de la Convention pour la Paix et la Reconstruction du Congo. Il convient de rappeler que cette dernière structure était chargée de l'accueil et de l'encadrement des missions d'observation électorale, conformément à la Convention signée le 14 avril 2001, à l'issue du Dialogue national sans exclusive organisé sous l'égide du Président de la République gabonaise, en présence de représentants de Chefs d'Etats africains et du Secrétaire général de la Francophonie. Ainsi, la mission de l'OIF a bénéficié tout au long de son séjour à Brazzaville, de l'appui attentif, du Comité de Suivi qui lui a d'ailleurs permis de pouvoir se déplacer en toute liberté et toute sécurité dans le cadre de son mandat.

Le Comité de Suivi, très impliqué dans la concertation et la coopération en matière électorale, est apparu comme un organe reconnu et respecté par l'ensemble des parties en présence. En liaison permanente avec la Coordination de la Mission, le Comité de Suivi s'est attaché à répondre à toutes ses demandes d'informations et de contacts. C'est ainsi que, conformément à ses souhaits, la Mission a pu rencontrer les Autorités ministérielles, administratives et institutionnelles, les acteurs politiques, les représentants de la société civile ainsi que les partenaires internationaux les plus directement concernés par le processus électoral.

La Délégation a notamment été reçue par :

- le Président de la République, S.E. Monsieur Denis SASSOU NGUESSO ;
- le Premier Ministre, S.E. Monsieur Isidore MVOUBA ;
- le Ministre d'Etat, Directeur de Cabinet et de Campagne du Président de la République sortant ; S.E. Monsieur Firmin AYESEA ;

- le Ministre des Affaires étrangères, S.E. Monsieur Basile IKOUEBE ;
- le Ministre de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation, chargé de la préparation des élections, S.E. Monsieur Raymond MBOULOU ;
- le Ministre de la Sécurité et de l'Ordre public, S.E. Monsieur Paul MBOT ;
- le Commissaire général et les membres du Comité de suivi de la Convention pour la Paix et la Reconstruction du Congo ;
- le Président et les membres du Conseil national des Libertés de la Communication ;

- la plupart des principaux candidats indépendants ou de l'opposition (Jean EBINA, Nicéphore FYLLA SAINT-EUDES, Joseph HONDJUILA MIOKONO, Clément MIERASSA, Guy-Romain KINFOUSSIA, Mathias DZON).

La délégation de l'OIF a également eu des réunions d'informations avec :

- les Ambassadeurs francophones accrédités au Congo (Gabon, France, RDC, Côte d'Ivoire, Sénégal, RCA, Mali ainsi que la Commission de l'Union européenne et, en contact bilatéral, le Tchad) ;
- les Chefs de délégation et les Membres des Missions d'observation électorale de l'Union africaine et de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) ;
- les représentants d'Organisations de la société civile, notamment la Coordination des associations et réseaux de la société civile du Congo (CARESCO), l'Observatoire œcuménique pour la Paix (OOP) ainsi que des universitaires.

La Délégation a par ailleurs eu des diners de travail avec :

- l'Ambassadeur de France, S.E. Monsieur Nicolas NORMAND, à l'invitation de celui-ci ;
- le Commissaire général du Comité de suivi et ses collaborateurs, à l'invitation réciproque de Monsieur le Ministre MOUAMBENGA et de la Mission de l'OIF.

La Délégation a, de plus, visité une dizaine de bureaux de vote à travers les sept arrondissements de la capitale, le jour du scrutin.

II - L'OBSERVATION ET L'INFORMAION INTERNATIONALES

L'Observation internationale du scrutin du 12 juillet était en grande majorité composée de délégations africaines dépêchées par l'Union africaine (UA), la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC), la Conférence internationale de la Région des Grands lacs ainsi qu'une Coordination de la Société civile africaine ; soit au total quelque 250 observateurs qui se sont déployés sur l'ensemble du territoire congolais. On notait également la présence à Brazzaville d'observateurs américains et européens opérant à titre personnel ou à l'invitation d'associations ou d'institutions locales. On signalera en particulier la constitution sur place d'une Coordination des observateurs franco-africains (COFA), composée en réalité d'une demi-douzaine de députés et avocats français auxquels s'était jointe une personnalité du Sénégal.

Quant à l'Union européenne, bien qu'elle ait décidé de ne pas participer à l'observation du scrutin présidentiel du 12 juillet, elle n'en a pas moins marqué les débats de son empreinte, à travers les déclarations critiques du Chef de mission de la Commission européenne, Monsieur l'Ambassadeur Miguel AMADO. Ses déclarations relatives aux incohérences qu'il y avait, selon lui, entre les données du recensement démographique et celles du fichier électoral, ont en effet suscité de vives réactions de la part du Gouvernement, relayé notamment par deux députés français (initiateurs de la COFA) appelant, par communiqué de presse, leur Ministre des Affaires européennes à demander à la Commission des sanctions à l'encontre de son Ambassadeur à Brazzaville.

L'élection présidentielle au Congo a également mis en lumière les difficultés que peut poser la gestion de l'information internationale, avec le développement des médias et de la communication à l'échelle mondiale et régionale. Au-delà de la régulation de la presse écrite et audiovisuelle au niveau national, il apparaît en effet que des médias extérieurs, comme les radios émettant depuis la République démocratique du Congo de l'autre côté du fleuve, ou des radios (RFI), télévisions (France 24) ou magazines (Jeune Afrique) largement diffusés à partir de la France, sont également susceptibles d'influer sur l'opinion en période électorale.

III - LE CLIMAT POLITIQUE

Sans revenir sur l'histoire politique récente du Congo, dont on trouvera une synthèse dans le document préparatoire de la Mission, il faut garder à l'esprit que les séquelles des conflits fratricides des années 1990 pèsent encore sur la vie politique du pays. Si la consolidation de la paix est à terme une condition nécessaire à l'approfondissement de la démocratie, elle ne saurait suffire, dans un premier temps du moins, à garantir une vie politique apaisée. Les consultations électorales qui se sont tenues au Congo depuis 2002 et, tout récemment, la Concertation politique organisée à l'initiative du Gouvernement en avril dernier ont mis en lumière la permanence de difficultés ou fragilités qui altèrent le débat et la vie démocratiques. Un peu paradoxalement, les éléments de contexte qui devraient objectivement plaider en faveur d'un dialogue politique plus ouvert ont apparemment contribué à attiser les divergences.

C'est ainsi que l'accent mis par le pouvoir sur les enjeux de la sécurité et de la stabilité et son insistance à lier démocratie et paix, si légitimes soient-ils, peuvent être perçus comme peu propices à l'épanouissement du débat contradictoire. Il est vrai que la permanence de foyers de crise dans des pays frontaliers (RDC, Centrafrique) ou l'ouverture de périodes de transition (Gabon) n'étaient pas sans effets sur le climat politique et les enjeux électoraux au Congo. A l'inverse, la polarisation des déclarations de l'opposition sur des questions, certes déterminantes, d'organisation des élections, telles que la gestion du fichier électoral et l'indépendance de la Commission nationale d'organisation des élections, a pu occulter les questions de fond relatives aux engagements politiques et aux projets de société.

De même, la persistance de divisions dans l'opposition, malgré des efforts récents de regroupement, notamment lors des Etats généraux de février 2009 (20-22 février), et la tendance à personnaliser la vie politique autour d'alliances fragiles ou changeantes, sans s'appuyer sur des appareils performants, ont apparemment favorisé la compétition sinon les rivalités internes au détriment d'un véritable débat politique et de clivages clairs entre opposition et majorité au pouvoir.

Le morcellement de l'opposition, sa division entre une opposition dite « modérée » et une opposition qualifiée de « radicale », elle-même articulée autour de deux grandes coalitions (ARD et ANR) totalisant 18 partis regroupés dans un Front des partis de l'opposition congolaise (FPOC), la tendance à la transhumance ou au nomadisme politique de ses principaux dirigeants, le manque de moyens financiers et institutionnels de ses multiples partis ou formations, sont apparus comme autant de facteurs d'altération de la vie démocratique. Par ailleurs, le ralliement à la mouvance présidentielle de grandes figures politiques du passé (Pascal LISSOUBA, Bernard

KOLELAS et Joachim YOMBI OPANGO) n'était évidemment pas de nature à clarifier la situation de l'opposition.

Ce manque de repères et ce défaut de dialogue entre le pouvoir et l'opposition expliquent sans doute la difficulté qu'il y a eu à organiser la Concertation politique d'avril dernier et, partant, la faiblesse du contenu et de la portée de ses travaux. Il faut cependant noter que les quelques résultats obtenus, notamment les propositions relatives à la répartition des financements publics entre les partis politiques et au contrôle paritaire de l'établissement des listes électorales et de la distribution des cartes d'électeurs au niveau local, n'avaient pas été suivies d'effets au moment du scrutin.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la presse nationale du Congo se soit comportée bien davantage comme une presse d'opinion que d'information. Il n'est guère d'organe, à l'exception peut-être de l'hebdomadaire catholique *La semaine africaine*, qui n'ait pris nettement position et, bien souvent, dans un style très offensif. Quel que soit le degré effectif de liberté et de pluralité de cette presse, il était indéniablement difficile pour le lecteur, ou l'électeur, d'avoir accès à une information objective et équitable.

De ces quelques observations, il ressort que certaines des conditions fondamentales d'une vie politique apaisée au Congo, au sens du Chapitre 4C de la Déclaration de Bamako, n'étaient pas encore réunies et, qu'en particulier, celles ouvrant une possibilité d'alternance apparaissaient insuffisantes. Le déficit de crédit de la classe politique dans son ensemble et l'absence de confiance entre le pouvoir et l'opposition n'étaient sans doute pas de nature à favoriser l'émergence de projets, de personnalités et de capacités politiques alternatives.

IV - LE PROCESSUS ELECTORAL

A la lumière des divers contacts pris par la Mission et des informations qu'elle a recueillies dans le contexte politique évoqué précédemment, la Mission a pu faire un certain nombre de constats et d'observations quant au cadre juridique et institutionnel de l'élection (1), aux forces en présence (2) et à la stratégie adoptée par l'opposition (3).

1)- *Le cadre juridique et institutionnel*

Sans entrer dans le débat sur la nature du régime (présidentiel) et du mode de scrutin (majoritaire à deux tours), qui relèvent du choix souverain du Congo, le cadre juridique et institutionnel dont le pays s'est doté au début de la présente décennie (notamment la Constitution du 20 janvier 2002, la loi n°9 portant loi électorale du 10 décembre 2001 et la loi organique n°4 du 18 janvier 2003 sur le Conseil supérieur de la liberté et de la communication ainsi que la loi n°8 du 12 novembre 2001 sur la Liberté de l'information et de la Communication et la loi n°15 du 31 décembre 2001 relative au pluralisme dans l'audiovisuel public) apparaît, dans l'ensemble, du point de vue des élections, cohérent et respectueux des principes comme des engagements de Bamako. Ce dispositif présente cependant un certain nombre d'insuffisances, soit dans ses dispositions soit dans son application. Ces

insuffisances ont trait notamment à la recevabilité des candidatures, aux conditions du recensement électoral ainsi qu'à l'administration électorale.

Il s'agit de trois sujets de préoccupation majeurs qui ont pu nuire à l'efficacité et à la crédibilité du processus électoral, d'autant plus qu'ils étaient partagés par l'ensemble des candidats, qu'ils soient indépendants ou de l'opposition, sans être véritablement pris en compte, sinon reconnus, par les autorités gouvernementales et la majorité présidentielle, à l'exception, il est vrai, de notre principal interlocuteur, Monsieur le Ministre MOUAMBENGA. Ces faiblesses ont très probablement eu des effets négatifs à la fois sur l'adhésion et la mobilisation des citoyens, sur la cohérence et la capacité d'action des partis ou des appareils politiques et sur le traitement des candidats. Bien que de nature et d'importance différentes, elles ont globalement affecté le processus électoral et, partant, limité la portée politique du scrutin, sans toutefois que les éléments en cause puissent suffire à en contester la validité.

Pour ce qui est de la recevabilité des candidatures, outre les recours contre le Président de la République sortant pour ne pas avoir publié son patrimoine (comme lui en fait obligation l'article 48 de la Constitution), le principal sujet de contestation a porté sur les conditions d'âge (70 ans au plus à la date du dépôt de sa candidature) et surtout de durée (24 mois au moins de résidence ininterrompue au Congo) que prévoit l'article 58 de la Constitution. Celles-ci ont notamment conduit au rejet par la Cour constitutionnelle de deux candidatures présentées par le Front de l'opposition, celle de Marius Christophe MOUKOUEKE, ancien « baron » du régime du Président LISSOUBA, et surtout celle de Ange Edouard POUNGUI, ancien Premier Ministre du Président SASSOU NGUESSO.

Mais le principal sujet de préoccupation des candidats à cette élection aura sans conteste été celui de la révision des listes électorales, en raison de l'apparente incohérence du chiffre du corps électoral évalué en 2008 à près de 2 300 000 personnes pour une population totale estimée à 3 800 000, soit un taux de 70% dans un pays où, compte tenu de la pyramide des âges, les moins de 18 ans sont majoritaires. Ce problème, pour être sérieux, n'est ni nouveau (il s'était déjà posé lors des précédentes consultations électorales) ni propre au Congo. Chacun sait qu'on le retrouve dans nombre de pays du fait des défaillances de l'état civil (défaut de déclaration des naissances et des décès, des déménagements, etc.). Quels que soient les aspects techniques des dysfonctionnements en cause, la mauvaise maîtrise du corps électoral a bien évidemment eu des effets directs sur les conditions d'inscription sur les listes ainsi que sur celles de distribution des cartes au Congo, lesquelles ont pris une dimension politique d'autant plus sensible dans la gestion du processus électoral que les relations et le climat entre l'opposition et le pouvoir étaient lourds de suspicion.

Ce même climat de méfiance a dès lors pesé sur les organes chargés de l'administration électorale et, plus largement, du processus électoral. C'est en particulier le cas de la Commission nationale d'organisation des élections (CONEL) dont l'opposition s'est une fois de plus retirée, la jugeant trop partielle. Bien que la Mission n'ait pu tenir sa séance de travail avec les membres de la CONEL, la lecture des textes et les avis recueillis auprès de ses divers interlocuteurs ont fait clairement apparaître la fragilité du positionnement de cet organe faute d'une autonomie, d'une permanence, de compétences et de moyens suffisants par rapport à ceux du Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation. La distinction

opérée entre le rôle de préparation et d'organisation des élections du Ministère et celui de supervision dévolu à la CONEL n'a pas exclu un certain flou dans la répartition des attributions. Le risque de chevauchement des compétences se doublait de celui d'un déficit de neutralité et de légitimité, compte tenu des conditions de nomination du Président de la CONEL et de l'implication des autorités administratives locales (préfets) dans le fonctionnement des commissions électorales régionales, sans compter le refus des représentants des formations de l'opposition de prendre part aux travaux de la Commission. Les faiblesses de la CONEL ont été d'autant plus soulignées par l'opposition et par nombre d'acteurs de la société civile qu'au sortir de la Conférence nationale, en 1992, la gestion de l'ensemble du processus électoral était assurée par le Conseil supérieur de la République, siégeant en qualité de Commission électorale. La décision du Gouvernement de confier la préparation des élections à l'administration d'Etat (comme cela se fait d'ailleurs dans des pays considérés comme des démocraties établies) paraît avoir été motivée par le souci de restaurer la paix et la stabilité au lendemain de la guerre civile de 1997. Il reste que cette raison ne suffisait plus, aux yeux de l'opposition du moins, à justifier un système jugé à la fois inefficace et partial.

Si le crédit, la réputation et la cohérence du Conseil supérieur de la Liberté de la Communication (CSLC) semblent mieux établis, les moyens de régulation et de contrôle de cette institution constitutionnelle sur les médias publics (radio et télévision) n'ont cependant pas permis de garantir l'égalité de traitement et d'accès des candidats aussi bien dans le cadre de la campagne officielle que dans celui de l'information plus généralement diffusée par les chaînes nationales de radiotélévision (article 16 de la loi n°15 du 31 décembre 2001). Il est à cet égard significatif que les responsables de cet organe aient demandé à la Mission l'appui de l'OIF pour se doter des équipements informatiques nécessaires. On observera cependant de réels progrès dans la diversification de la presse écrite et audiovisuelle ces dernières années, dans des conditions financières, il est vrai, le plus souvent très précaires. On signalera de même des plages d'information réservées aux différents candidats ainsi qu'à l'information civique.

C'est en définitive le Comité de suivi pour la Paix et la Reconstruction du Congo qui paraît avoir joué le rôle le plus modérateur et le plus ouvert dans le dialogue avec les différentes parties en présence de même que dans les relations de coopération avec les partenaires internationaux en matière électorale.

Il est à noter par ailleurs que la Commission nationale des droits de l'Homme, institution également constitutionnelle, s'est impliquée dans le processus électoral à la fois par la désignation d'observateurs nationaux et par l'invitation de quelques observateurs internationaux (dont deux personnalités politiques françaises).

2)- les forces en présence

Sur les 13 candidats retenus, cinq étaient issus de l'opposition, dont trois appartenaient à la tendance « radicale » (Guy Romain KINFOUSSIA, Clément MIERASSA et Mathias DZON) et deux à la tendance « modérée » (Nicéphore FYLLA SAINT-EUDES et Joseph HONDJUILA MIOKONO). Parmi les six candidats indépendants, certains (Michel MANDZIMBA EHOUNGO, Ernest Bonaventure MIZIDY BAVOUEZA, Jean-François TCHIBINDA-KOUANGOU) semblaient plus

proches de l'opposition tandis que d'autres (Joseph KIGNOUMBI KIA MBOUNGO ou Jean EBINA) donnaient le sentiment de davantage faire confiance au pouvoir.

Face à ces 12 candidats indépendants ou de l'opposition, le Président de la République sortant bénéficiait manifestement de moyens de campagne supérieurs, si l'on en juge par l'affichage public, l'information et la promotion médiatiques, les moyens logistiques ainsi que par ses déplacements et les rassemblements qu'il y a eu autour de lui à travers le pays (quand on sait les difficultés de communications). Au-delà de la question de l'origine des moyens de campagne de S.E. le Président SASSOU NGUESSO – dont celui-ci a tenu à préciser à la Mission de l'OIF qu'ils étaient privés et non étatiques (notamment pour la location de l'hélicoptère filmé par les télévisions occidentales) – les lacunes de la loi sur les partis politiques (du 21 août 2006) et le flou des règles et modalités de financement de ceux-ci et des candidats posent naturellement le problème des conditions de l'équité, sinon de l'égalité, de leur participation à la compétition électorale, dans le contexte d'un pays en développement dont les revenus sont à la fois limités et disparates. En ce qui concerne l'accès aux médias et le traitement des candidats, la législation en vigueur apparaît certes relativement avancée, comme cela a été évoqué précédemment (il faut se rappeler que la libéralisation de la radiotélévision ne date que de quelques décennies dans certaines des démocraties les mieux établies), mais là encore les moyens et modalités d'application se sont révélés insuffisants.

S'il faut constater que la campagne du Président de la République sortant a sans conteste bénéficié d'une forte visibilité, il est aussi à noter que celui-ci s'est activement et personnellement engagé dans la compétition à tous les niveaux : dans les médias comme sur le terrain ; dans la capitale comme en province : au Congo comme à l'étranger, dans les principaux pays de destination de la diaspora congolaise (les Congolais de l'étranger n'ayant toutefois pas pu voter bien que leur droit de suffrage soit prévu par l'article 6 de la loi électorale du 10 décembre 2001). La Mission de l'OIF a pu également apprécier la disponibilité et l'accueil de son Directeur et de son équipe de campagne. Le Président de la République a lui-même reçu longuement et chaleureusement la délégation le lendemain du scrutin.

On doit ajouter que le constat de l'inégalité des forces en présence peut également s'expliquer par le nombre et la disparité des candidatures de l'opposition ou indépendantes. Si certains des candidats ont occupé de hautes fonctions politiques dans le passé, l'envergure et l'assise politique de la majorité d'entre eux, au niveau national, ne paraissent pas à la mesure des enjeux d'un scrutin présidentiel.

3)- La stratégie de l'opposition

Dans le contexte politique et électoral du scrutin présidentiel du 12 juillet, tel qu'il a été évoqué précédemment, on peut s'étonner de la stratégie d'évitement ou d'obstruction adoptée dès le départ par l'opposition dite « radicale », dans des termes ou des formes souvent ambigus.

C'est ainsi que les leaders du PFOC ont à la fois constamment réclamé une concertation politique avec le pouvoir, sans parvenir à s'accorder avec celui-ci sur son ordre du jour et ses modalités, et refusé dès lors d'y participer. De même, ils ont jusqu'à la veille du scrutin demandé son report et finalement appelé leurs électeurs à

le boycotter, tout en maintenant leur propre candidature et, pour plusieurs d'entre eux, tout en allant personnellement voter. Pour justifier ce boycott, sans retrait de leur candidature, les leaders de l'opposition ont prétendu qu'ils tenaient à conserver leur droit de recours, en vue de faire annuler le scrutin.

C'est dans cet esprit, qu'avant même la tenue de celui-ci, l'opposition radicale a polarisé sa campagne sur l'abstention, en pronostiquant un taux de participation inférieur à 10%. Il est vrai que, tout aussi paradoxalement, certains des candidats, qui reprochaient au pouvoir en place de jouer sur les peurs et les psychoses héritées de la guerre civile, ont appelé les habitants de la capitale à s'éloigner de celle-ci, sous prétexte de risques de débordements ou d'affrontements. Le Maire de Brazzaville et des responsables de la société civile ainsi que des représentants des églises confessionnelles ont ainsi dû intervenir pour tenter d'apaiser les craintes de la population.

Dans ces conditions, il n'était pas aisé de juger de la capacité, voire de la volonté, des candidats de l'opposition à proposer une véritable alternance au régime actuel. L'essentiel des entretiens que la délégation a pu avoir avec ceux de l'opposition « radicale » a effectivement porté sur les défaillances du fichier électoral et sur les fraudes en préparation, annoncées ou dénoncées, malheureusement sans éléments de preuve autres que leur intime conviction. La Mission a certes pu recueillir auprès des différents candidats d'utiles points de vue et éclairages sur l'histoire politique et les conditions de la vie démocratique au Congo mais il lui serait bien difficile de citer les principales raisons de fond, qu'elles soient critiques, constructives ou prospectives, qui animaient leurs interlocuteurs, en dehors de celles relatives à la nature du régime et à l'ancienneté de Président de la République (25 ans de présidence, avec une interruption de 1992 à 1997). C'est par conséquent dans des termes surtout négatifs que l'opposition a développé sa stratégie et sa conception de l'alternance, sans qu'il soit dès lors possible d'en dégager des projets d'avenir.

V - L'OPERATION DE VOTE

1)- Le déroulement du scrutin

Le scrutin s'est déroulé le dimanche 12 juillet de 7 h à 18 h dans plus de 5000 bureaux de vote répartis sur l'ensemble du territoire. Sans prétendre pouvoir fonder son appréciation du déroulement du scrutin sur la visite d'une dizaine de bureaux seulement à travers la capitale, la Mission de l'OIF a cependant pu noter que ses impressions coïncidaient très largement avec les constats des observateurs de l'Union africaine et de la CEEAC ainsi qu'avec ceux de nombre d'observateurs nationaux.

Il faut aussi souligner que, conformément au souhait des Autorités et aux prévisions du Ministre de l'Administration du Territoire, le scrutin s'est déroulé dans le respect des délais et dans les conditions de calme et de discipline requises, de l'ouverture des bureaux de vote à la phase de dépouillement. Il est vrai que la journée avait été décrétée « ville morte », que la circulation était interdite à tout véhicule non muni d'une autorisation spéciale.

Il reste que les observateurs internationaux ou nationaux accrédités n'ont pas plus que la Mission de l'OIF pu constater de signes de tension, d'intimidation, de manipulation, de pression, de contestation et, plus généralement, de désorganisation. La plupart des incidents signalés par l'opposition n'ont pu être attestés ou confirmés, à notre connaissance, en dehors de ceux de la région du Pool qui, à proximité de Brazzaville, demeure exposée à des phénomènes de rébellion.

Certes, les conditions d'installation des bureaux de vote étaient en général sommaires mais sans jamais porter préjudice à l'accueil de l'électeur, aux vérifications nécessaires et au secret du vote. Cette absence de confort pouvait apparaître au contraire comme un témoignage supplémentaire de la conscience des membres des bureaux de vote et du sens civique des électeurs, même si le contexte de l'élection n'autorisait sans doute pas à parler de « sérénité ». Dans le même sens, la priorité accordée aux personnes âgées et l'assistance apportée aux personnes handicapées et aux illettrés ont pu être vérifiées dans différents bureaux de vote.

Quelques imperfections, d'ailleurs reconnues de tous, doivent cependant être signalées sans que celles-ci soient susceptibles d'avoir mis en cause la sincérité du vote. Il s'agit notamment de :

- l'ouverture avec une ou deux heures de retard de nombreux bureaux de vote, du fait de la livraison tardive et de difficultés de montage du matériel électoral ;
- la présence de bureaux de vote dans des lieux privés, notamment des bars ;
- le dépôt, à l'intérieur des bureaux de vote, de paquets souvent importants de cartes d'électeurs non distribuées ;
- le mauvais état d'isoloirs contraignant, dans certains cas, à voter en s'abritant derrière une porte ;
- la faible représentation à l'intérieur des bureaux des délégués des candidats ou des partis, en dehors de ceux du Rassemblement de la majorité présidentielle (plusieurs candidats étaient cependant en général représentés) ;
- l'absence de décompte des bulletins disponibles pour chaque candidat.

Il est à noter que les cas d'électeurs ayant eu des difficultés à identifier leur bureau de vote ou leur nom sur les listes électorales affichées ont été relativement limités, malgré les défaillances du fichier. Cela s'explique probablement à la fois par le gonflement des inscrits et la faiblesse de la participation ainsi que par le nombre élevé de bureaux de vote, pour la plupart situés à proximité de l'électorat.

Pour ce qui est de la phase de dépouillement, la Mission de l'OIF ne peut guère témoigner que de la rigueur et de la dignité avec lesquelles l'opération a été effectuée, à la lumière de bougies et de lampes tempêtes, dans le groupe des trois bureaux de vote où elle s'est rendue, dans un quartier populaire du Nord de Brazzaville. Dans ces trois bureaux contigus, le Président de la République sortant est arrivé largement en tête avec plus de 80% des voix, le taux de participation atteignant toutefois à peine 35%. Pour ponctuel qu'il soit, ce témoignage recoupe celui que divers observateurs internationaux ont pu faire dans nombre de bureaux de vote, selon leurs propres constats.

2)- Les résultats du scrutin

Au vu du déroulement du scrutin et à la lumière du processus électoral, les résultats, encore provisoires, que le Ministre de l'Administration du territoire, a publiés le mercredi 15 juillet, apparaissent tout à fait crédibles en termes de répartition des voix mais risquent de susciter le scepticisme, sinon la contestation en termes de participation.

Il est en effet vraisemblable que le Président de la République Denis SASSOU NGUESSO ait été réélu dès le premier tour avec le score plus que confortable de 78,61% des suffrages exprimés. Il n'est pas non plus surprenant que huit candidats aient recueilli moins de 1% des voix. Il n'est en outre peut-être pas sans signification que des candidats indépendants (J.K. KIA MBOUNGOU) ou d'opposition « modérée » (N.A. FYLLA SAIN-EUDES) aient fait de meilleurs scores que les leaders du FPOC, avec respectivement 7,46% et 6,98% des voix.

En revanche, le taux de participation annoncé de 66,42% apparaît élevé si l'on considère le nombre d'électeurs dans les bureaux de vote, tel que constaté par les observateurs, et les nombreux départs de la capitale (où vit près de la moitié de la population même si certains habitants sont probablement allés voter probablement dans leur région d'origine), comme cela a été signalé par tous les partis à la veille du scrutin. Monsieur le Ministre Raymond MBOULOU a estimé que ce taux de participation aurait été sous-estimé par les observateurs pour deux raisons principales : le nombre élevé de bureaux de vote permettant ainsi une meilleure régulation des flux et la révision à la baisse par la CONEL, de 2 228 000 électeurs à 2 078 802. Le deuxième argument vient cependant confirmer les critiques émises quant à la fiabilité du fichier et relativiser l'indignation du Gouvernement à la suite des déclarations de l'Ambassadeur de la Commission européenne sur l'apparente incohérence des chiffres du recensement électoral.

La Mission de l'OIF a d'ailleurs pu mesurer l'extrême sensibilité de la question du taux de participation et pressenti la querelle de chiffres qu'elle annonçait, lors de ses audiences avec le Ministre de l'Administration du Territoire (rencontré à trois reprises) comme dans ses contacts avec les autres candidats de l'opposition. Sous réserve de précisions et des décisions de la Cour constitutionnelle, le taux de participation de plus de 66% communiqué par le Gouvernement n'est à priori guère plus convaincant que celui de moins de 10% avancé par l'opposition « radicale ». Au-delà de la marge d'incertitude ou d'erreur, cet écart témoigne d'abord de la profondeur des divergences et confirme la nécessité d'une meilleure maîtrise du corps électoral.

VI – LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

En dehors de l'importante question du fichier électoral, à laquelle la Francophonie pourrait, à son niveau, contribuer à répondre à travers les activités de l'AIMF dans le domaine de l'état civil, les principales préoccupations susceptibles d'être prises en compte dans le cadre des programmes de l'OIF ont trait à la consolidation des textes et des institutions en matière électorale, à l'effectivité de la régulation des médias et au renforcement du pluralisme des partis. Dans le droit fil de la Déclaration et du Programme d'action annexe de Bamako, il s'agit à la fois de fortifier les institutions

démocratiques et d'apaiser la vie politique du pays. Dans cette perspective, des pistes de collaboration pourraient être explorées, dans un premier temps, dans trois directions complémentaires :

- la mise sur pied d'une Commission électorale indépendante. L'expertise de la Francophonie et le réseau institutionnel et de compétences dont elle dispose dans ce domaine pourraient être mis à la disposition de l'Etat congolais sous la forme d'échanges d'expériences et d'études comparatives et évaluatives, en vue d'éclairer les conditions de transformation de la CONEL en un organe permanent plus efficace et véritablement indépendant ;
- la mise en œuvre effective de la législation congolaise sur la liberté, le pluralisme et la régulation des médias. L'incapacité de la presse à jouer son rôle de contre-pouvoir tout autant que la difficulté d'instituer des contre-pouvoirs à celle-ci ont à l'évidence revêtu une particulière importance dans le déroulement du processus électoral au Congo. Là encore, l'expérience et l'expertise de la Francophonie, notamment à travers la mise en réseau des instances de régulation de la communication dans l'espace francophone, pourraient être proposées à ce pays en vue de renforcer les capacités d'initiative et de contrôle de son Conseil supérieur de la Liberté de la Communication ;
- l'élaboration d'une législation sur le fonctionnement sans entrave des partis politiques et sur le statut de l'opposition, en vue de renforcer la loi sur les partis politiques de 2006. Entre les errements du parti unique hier et les écueils du multipartisme actuel éclaté et personnalisé, tel qu'il a pu apparaître à l'occasion de ce scrutin présidentiel, il apparaît nécessaire de promouvoir un pluripartisme plus opératoire et une opposition mieux structurée. L'appui de l'OIF, à la lumière des concertations qu'elle a conduites ces dernières années, ainsi que des textes et pratiques existants dans l'espace francophone (loi type de Libreville sur le statut de l'opposition), pourrait notamment prendre la forme de services consultatifs et de séminaires d'information et d'échanges.

Parallèlement à ces trois axes de collaboration que la Mission de la Francophonie juge prioritaires, il conviendrait sans doute de veiller à soutenir ou encourager la participation des acteurs de la vie politique et institutionnelle au Congo, à titre de partenaires tout autant que de bénéficiaires, aux activités de consolidation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit que mènent l'OIF, à travers la DDHDP, dans le cadre de la Mission B du Cadre stratégique décennal. On rappellera, à cet égard, le rôle moteur que ce pays a joué, il y a quelques années, à travers son Ministre de la Justice et des droits de l'Homme, dans la mise en place de la Conférence francophone des structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme, lancée en avril 2003 à Brazzaville. C'est en investissant dans la consolidation de la démocratie au Congo que l'OIF contribuera sans doute le mieux à consolider la paix dans un environnement régional particulièrement sensible. C'est en tout cas la conviction de la Mission dépêchée par le Secrétaire général de la Francophonie en République du Congo pour le scrutin présidentiel du 12 juillet 2009.

ANNEXES

1. Liste des membres de la délégation francophone
2. textes fondamentaux du Congo relatifs à l'élection présidentielle