

**APPUI AU PROCESSUS ÉLECTORAL EN RDC  
RAPPORT D'ÉVALUATION**

**18 juillet 2016**



## **REMERCIEMENTS**

Ce rapport a été rendu possible grâce au généreux appui du peuple américain par le biais de l'Agence des États-Unis pour le développement international (*United States Agency for International Development* - USAID). Les opinions présentées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis.

# APPUI AU PROCESSUS ÉLECTORAL EN RDC

## RAPPORT D'ÉVALUATION

18 juillet 2016

**Global Elections and Political Transitions (GEPT)  
Leader With Associate Award : AID-OAA-L-15-00007**

**Auteur :  
Consortium for Elections and Political Process Strengthening  
(CEPPS)**

TRADUCTION FRANÇAISE

*Le programme Élections et transitions politiques mondial (Global Elections and Political Transitions - GEPT) apporte un soutien aux élections et transitions politiques. Dans le cadre de ce mécanisme, le Consortium pour le renforcement des élections et le processus politique (Consortium for Elections and Political Process Strengthening – CEPPS) encourage ses partenaires locaux à développer des institutions gouvernementales robustes, des partis politiques et des processus électoraux robustes dans des états fragiles et des démocraties en développement ; et renforce la durabilité des réformes démocratiques dans les pays non démocratiques.*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>i</b>
<b>BRÈVE PRÉSENTATION DU CONTEXTE POLITIQUE ET JUSTIFICATION DE L'ÉVALUATION</b> .....	<b>1</b>
CONTEXTE .....	1
OBJECTIF DU RAPPORT D'ÉVALUATION .....	1
<b>MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION</b> .....	<b>2</b>
<b>ANALYSE DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES VIS-À-VIS DE L'IMPASSE POLITIQUE ACTUELLE</b> .....	<b>3</b>
<b>RÉSUMÉ DE L'ENSEMBLE DES VULNÉRABILITÉS IDENTIFIÉES</b> .....	<b>3</b>
1. Positions politiques polarisées .....	3
2. Le Dialogue National.....	5
3. Cadre juridique incertain .....	6
4. Préoccupations transversales en matière de droits de l'homme et réduction de l'espace démocratique .....	7
5. Pression internationale et manque d'investissements.....	8
6. Faible crédibilité de la CENI .....	9
7. Contraintes financières .....	10
8. Absence de calendrier électoral .....	10
9. Manque de clarté concernant les obligations légales.....	11
10. Difficultés logistiques.....	11
11. Réticence de la communauté internationale à s'engager dans le processus actuel.....	11
<b>APERÇU DES OPTIONS DISPONIBLES EN MATIÈRE D'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS</b> .....	<b>12</b>
ÉVALUATION .....	12
Option 1 : Utiliser les listes électorales existantes .....	13
Option 2 : Réaliser une mise à jour partielle du registre électoral .....	14
Option 3 : Mener un processus d'inscription complet .....	16
ASPECTS IMPORTANTS RELATIFS À L'INSCRIPTION .....	18
LE PROCESSUS D'INSCRIPTION DE LA CENI.....	20
TRANSMISSION DES DONNÉES D'ENREGISTREMENT BIOMÉTRIQUE DES ÉLECTEURS (EBE) DEPUIS LES CENTRES D'INSCRIPTION JUSQU'AU CENTRE NATIONAL DE TRAITEMENT (CNT) DE LA CENI.....	27
<b>RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION</b> .....	<b>28</b>
POUR LA CENI.....	30
POUR LE GOUVERNEMENT DE LA RDC .....	30
POUR LES PARTIS POLITIQUES.....	31
POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE.....	31
POUR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE .....	31
<b>ANNEX 1 – LIST OF ACRONYMS (in alphabetical order)</b> .....	<b>32</b>
<b>ANNEX 2 – CEPPS ASSESSMENT METHODOLOGY</b> .....	<b>33</b>
<b>ANNEX 3 – LIST OF STAKEHOLDERS INTERVIEWED</b> .....	<b>43</b>
<b>ANNEX 4 – TEAM BIOS</b> .....	<b>45</b>

## RÉSUMÉ

Le Consortium pour le renforcement des élections et le processus politique (*Consortium for Elections and Political Process Strengthening – CEPPS*) a déployé une équipe d'évaluation à Kinshasa du 25 mai au 17 juin 2016 afin d'examiner les questions relatives à l'inscription des électeurs et aux préparatifs électoraux. Le présent rapport présente les conclusions de l'équipe d'évaluation et fournit une analyse technique de l'inscription des électeurs et desdits préparatifs correspondant à la période durant laquelle l'équipe se trouvait sur le terrain. L'objectif premier de cette évaluation est de promouvoir des discussions documentées et inclusives concernant la planification et les échéances électorales entre les parties prenantes aux élections.

Étant donnée la nature complexe et multiforme de la tâche confiée, le CEPPS a développé une méthodologie ciblée pour cette évaluation en se basant sur les méthodologies existantes revues par les pairs, testées sur le terrain et utilisées dans le cadre des Évaluations de l'intégrité électorale (*Electoral Integrity Assessment – EIA*) et des Diagnostics de processus électoral (*Electoral Process Diagnostic – EPD*). En particulier, l'équipe d'évaluation a souhaité évaluer les options d'inscription des électeurs en se basant sur cinq principes électoraux fondamentaux, à savoir la transparence, l'impartialité, l'efficacité, la durabilité et le caractère inclusif, ainsi que la faisabilité politique des options identifiées. Le CEPPS a mis sur pied une équipe d'évaluation comptant une experte électorale/responsable d'équipe, Mme Carmina Sanchis-Ruescas; un spécialiste des processus d'inscription d'électeurs, M. Michel Chajes ; un expert dans le développement démocratique, M. Charles Djrekpo ; et une spécialiste des questions d'inclusion, Mme Carole Osero-Ageng'o. Au cours de cette évaluation, l'équipe a tenu 64 réunions avec des parties prenantes aux élections dont la CENI, des partis politiques, des institutions étatiques, des organisations de la société civile nationales et internationales, des partenaires de développement internationaux et des organisations multilatérales.

De manière générale, l'équipe d'évaluation du CEPPS a conclu que, au moment de la rédaction de son rapport, aucune option ne permettait à la fois d'organiser les élections dans un délai constitutionnel *et* d'élaborer des listes électorales pouvant satisfaire aux exigences de tous les acteurs politiques. La détermination d'une « option acceptable » assurant un équilibre entre ces deux intérêts en concurrence sort du cadre de l'évaluation, puisqu'elle ne peut seulement être faite qu'à travers un dialogue entre parties prenantes congolaises.

L'équipe du CEPPS a également conclu que, bien que toutes les parties prenantes soient favorables à des listes électorales crédibles, les avis sont partagés quant aux délais et au niveau de précision requis pour élaborer une liste « crédible », ce compte tenu de l'échéance constitutionnelle très serrée pour la tenue des élections, le besoin de maintenir l'intégrité du processus, et l'intérêt de tenir les élections le plus rapidement possible, du point de vue technique, dans le cas où les délais constitutionnels seraient jugés intenable. Au final, il existe trois options générales :

1. utiliser les listes électorales existantes (sans mise à jour) ;
2. réaliser une mise à jour partielle des listes existantes afin de permettre aux nouveaux électeurs de participer ; et
3. mener une révision complète des listes électorales.

Chacune de ces options représente un compromis entre le respect d'un délai constitutionnel<sup>1</sup> pour la tenue des élections d'un côté, et le maintien de l'intégrité du processus électoral de l'autre.

---

<sup>1</sup> À noter que l'Article 76 de la Constitution accorde jusqu'à 120 jours après la vacance du poste présidentiel pour organiser des élections. L'applicabilité de cet Article dans la situation actuelle fait l'objet d'un débat sur le terrain.

À la conclusion de la mission d'évaluation à la mi-juin, la première option, qui consiste à utiliser les listes électorales existantes, est la seule qui aurait pu permettre l'organisation de l'élection présidentielle avant le 27 novembre 2016, conformément à la Constitution. Cependant, un audit mené par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) en juillet 2015<sup>2</sup> a révélé le fait que les listes électorales présentaient de sérieuses lacunes. En outre, l'utilisation des listes électorales actuelles priverait environ 17 millions<sup>3</sup> de citoyens ayant atteint l'âge requis pour voter, de personnes déplacées dans le pays et de membres de la diaspora du droit de vote. Ces deux facteurs pourraient avoir des répercussions sur l'intégrité d'un processus électoral basé sur les listes électorales existantes. De plus, il n'existe actuellement aucun consensus entre les parties prenantes congolaises permettant d'avancer sur la base de cette option.

La deuxième option, qui consiste à réaliser une mise à jour partielle, pourrait permettre de résoudre certains des problèmes relatifs à la crédibilité des listes électorales actuelles et de donner aux électeurs encore non-inscrits la possibilité de participer aux élections futures. Cependant, l'équipe d'évaluation du CEPPS a conclu qu'une mise à jour partielle nécessiterait des moyens logistiques d'une échelle comparable à ceux requis pour une révision complète, et serait donc presque aussi chronophage qu'une révision complète (troisième option). À noter que toute amélioration de l'intégrité des élections résultant d'une mise à jour partielle dépendrait également de la transparence du processus et de la capacité de la CENI à adresser le manque de crédibilité auquel elle fait face.

La troisième option, qui consiste à mener une révision complète des listes électorales, pourrait offrir la possibilité de tenir des élections futures en utilisant des listes électorales impartiales, inclusives et transparentes. Comme pour la deuxième option, toute amélioration de l'intégrité des élections résultant d'une mise à jour complète dépendrait également de la transparence du processus et de la capacité de la CENI à adresser le manque de crédibilité auquel elle fait face.

Bien qu'il n'y ait actuellement pas de consensus sur la voie à suivre, la CENI a lancé, en février 2016, un processus d'achat de kits d'inscription des électeurs en vue de la réalisation d'une révision complète des listes électorales. S'appuyant sur les sessions de travail menées avec la CENI, l'équipe du CEPPS a conclu que le chronogramme interne de la CENI, qui prévoit un délai de douze mois<sup>4</sup> pour la révision complète des listes électorales (à compter de la date de signature du contrat d'achat de kits d'inscription des électeurs) est globalement raisonnable et réaliste.<sup>5</sup> En dépit des avantages d'un processus complet d'inscription en termes de précision et d'inclusion, il n'existe pas actuellement de consensus politique légitimant cette action. En outre,

---

À ce propos, dans tout le rapport, l'expression « un délai constitutionnel » désigne une période prévue pour des élections qui pourrait se prolonger jusqu'à 120 jours après la fin du mandat présidentiel en cours. L'expression « le délai constitutionnel » est utilisée afin de spécifier le délai légal actuel pour les élections, qui correspond à la fin du mandat présidentiel en cours. Cependant, en mai 2016, la Cours constitutionnelle a déterminé que le président de la République devait rester en fonction jusqu'à l'investiture du Président élu.

<sup>2</sup> *Organisation internationale de la Francophonie, Rapport, Mission d'Audit du Fichier Électoral de la République démocratique du Congo, 17 juillet-1<sup>er</sup> août 2015.*

<sup>3</sup> Rapport annuel de la CENI, juin 2015-mai 2016

<sup>4</sup> L'équipe d'évaluation a noté une confusion importante sur le terrain, car deux délais, de 16 et de 12 mois, avaient été avancés. D'après les informations réunies par l'équipe d'évaluation, le délai de 16 mois commence au moment du lancement de l'appel d'offres pour les kits d'inscription des électeurs, alors que le délai de 12 mois commence à la date de signature du contrat concernant ces kits. À ce propos, les deux échéances concordent.

<sup>5</sup> Il est important de noter que c'est la première fois que la CENI communique son chronogramme à une équipe d'évaluation externe. L'examen du chronogramme a été très utile en termes d'exercice et de source d'informations, et a permis à l'équipe d'évaluation de réaliser une évaluation technique détaillée des préparatifs de la CENI à ce jour.

les incertitudes en matière de financement excluent toute garantie de mise en œuvre effective et rapide d'un processus complet d'inscription des électeurs et d'élections subséquentes.

Il convient de noter que la décision de la CENI de mener une révision complète des listes électorales sans consensus politique représente une occasion manquée de renforcer sa crédibilité en tant qu'institution. Si la CENI avait présenté différentes options en décrivant leurs implications techniques et financières plus en amont du cycle électoral, cela aurait pu renforcer sa crédibilité en tant que leader technique du processus tout en promouvant un débat éclairé. De plus, au moment de l'évaluation, l'équipe a observé que les perspectives des parties prenantes sur le processus électoral étaient souvent caractérisées par un manque d'informations sur les aspects techniques et opérationnels du processus électoral.

En outre, l'équipe du CEPPS a fait état des lacunes techniques suivantes, qui nécessiteraient d'être comblées afin de garantir la réussite du processus complet d'inscription des électeurs (option 3) lancé par la CENI : il est nécessaire d'acquérir ou de développer un nouveau système central de données ; il est nécessaire d'acquérir un nouveau système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS) doté de capacités accrues de stockage et de traitement des données ; pour gérer sa base de données centrale, l'équipe informatique de la CENI nécessiterait probablement des formations et un soutien supplémentaires ; et des ressources devront être mises à disposition afin de couvrir le coût des équipements et de la communication supplémentaires nécessaires au processus d'inscription des électeurs.

Le rapport suivant présente les conclusions de l'équipe d'évaluation. Tandis que les risques et les vulnérabilités politiques et techniques liés à l'inscription des électeurs et au processus électoral y sont examinés, le fond du rapport (selon la méthodologie d'évaluation développée) est toutefois constitué de l'analyse technique des diverses options d'inscription des électeurs et du processus actuel qu'applique la CENI. Le rapport présente un ensemble de recommandations clés à l'intention des diverses parties prenantes aux élections, y compris :

- Les parties prenantes congolaises devraient convenir ensemble d'une feuille de route électorale qui détermine l'ordonnancement, le calendrier et le financement des élections.
- Toutes les parties prenantes devraient s'efforcer de créer un environnement propice à un processus de discussion inclusif centré sur la résolution des défis électoraux.
- L'Assemblée nationale devrait adopter les lois faisant encore défaut nécessaires à l'organisation des élections.
- La CENI devrait s'acquitter de ses responsabilités légales de présentation d'un calendrier électoral et assumer ses obligations constitutionnelles, en particulier l'annonce de la tenue de l'élection au moins 90 jours avant la fin du mandat présidentiel en cours.
- Si les circonstances ne permettaient pas d'annoncer la tenue de cette élection 90 jours avant la fin du mandat en cours, toutes les parties prenantes devraient examiner les mesures à prendre en faveur d'une feuille de route électorale qui soit acceptée.
- La CENI devrait élaborer une stratégie formelle de communication et de sensibilisation afin de s'assurer de l'implication des parties prenantes tout au long du processus.
- La communauté internationale devrait investir davantage dans le soutien au processus électoral, notamment en soutenant l'organisation des élections à venir, même si cela passe par l'établissement de critères, à l'attention de la CENI, déterminant une aide financière complémentaire.

## **BRÈVE PRÉSENTATION DU CONTEXTE POLITIQUE ET JUSTIFICATION DE L'ÉVALUATION**

### **CONTEXTE**

Selon la Constitution de la République démocratique du Congo, le Président Joseph Kabila Kabange devrait quitter ses fonctions à la fin de son mandat actuel, le 20 décembre 2016. La Constitution fixe également l'échéance des élections au 27 novembre 2016. Pour des raisons dont la détermination sort du cadre de cette analyse, des retards relatifs aux préparatifs électoraux auraient rendu l'organisation d'élections avant la fin de 2016 de plus en plus improbable. En novembre 2015, le Président Kabila a appelé un Dialogue National afin d'adresser ces préoccupations, et en avril 2016, l'Union Africaine (UA) a nommé M. Edem Kodjo, ancien Premier ministre du Togo, en tant que facilitateur du processus. En mai 2017, la Cour constitutionnelle de la DRC a déterminé que le président de la République devait rester en fonction jusqu'à l'investiture du Président élu dans le cas où l'élection présidentielle n'est pas tenue avant la fin du deuxième, et dernier, mandat du Président Kabila.

Cependant, la CENI s'est lancée dans une révision complète des listes électorales depuis février 2016, sans l'appui général des parties prenantes aux élections. Une révision complète reporterait l'élection présidentielle bien au-delà du mois de novembre 2016, échéance prévue par la Constitution, ainsi que du mois décembre, fin du mandat du Président Kabila. Espérant désormais tenir les élections avant la fin de 2016, les parties prenantes en dehors de la CENI, y compris plusieurs partis de l'opposition, les organisations de la société civile et les groupes religieux, ont évoqué le recours possible à d'autres scénarii débouchant soit sur l'utilisation des listes électorales actuelles, soit sur une révision partielle des listes électorales. Cela dit, une meilleure compréhension de la portée de la faisabilité technique de ces scénarii pourrait aider les acteurs congolais et les partenaires internationaux à évaluer la viabilité de chaque option, faciliter un débat constructif, et augmenter les chances de s'entendre sur la marche à suivre.

Dans ce contexte, le Consortium pour le renforcement des élections et du processus politique (Consortium for Elections and Political Process Strengthening – CEPPS) a déployé une équipe d'évaluation en RDC du 25 mai au 17 juin 2016, afin d'examiner les questions relatives à l'inscription des électeurs et aux préparatifs électoraux. L'évaluation proprement dite présente une analyse technique des options disponibles en matière d'inscription des électeurs afin de mieux informer les Congolais et les partenaires internationaux. Le CEPPS a mis sur pied une équipe d'évaluation comptant les quatre personnes suivantes, spécialisées dans la gestion électorale, l'inscription des électeurs, le développement démocratique et l'inclusion : une experte électorale/responsable d'équipe, Mme Carmina Sanchis-Ruescas ; un spécialiste des processus d'inscription d'électeurs, M. Michel Chajes ; un expert en développement démocratique, M. Charles Djrekpo ; et une spécialiste de l'inclusion, Mme Carole Osero-Ageng'o. Les biographies des membres de l'équipe d'évaluation sont jointes au présent rapport (Annexe 4).

### **OBJECTIF DU RAPPORT D'ÉVALUATION**

L'objectif de ce rapport est de mieux faire comprendre la portée de la faisabilité technique des diverses options d'inscription des électeurs, ce afin de pouvoir en évaluer la viabilité et faciliter un débat constructif entre les parties prenantes congolaises et internationales. Par ailleurs, le rapport renseigne sur les lacunes existantes en ressources financières et matérielles qui pourraient entraver le bon déroulement du processus d'inscription des électeurs, et émet des recommandations spécifiques concernant le soutien institutionnel dont a besoin la CENI. Le CEPPS prévoit de mener des activités de communication et de sensibilisation sur les conclusions de l'évaluation auprès des principales parties prenantes nationales et internationales, dans le

cadre de la réalisation de l'objectif global de l'évaluation, qui consiste à promouvoir un débat sur la planification des élections et les délais possibles entre les principales parties prenantes.

## MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

Le CEPPS a élaboré une méthodologie d'évaluation inspirée des méthodologies EIA (évaluation de l'intégrité du processus électoral) et EPD (diagnostic du processus électoral) qu'utilise le CEPPS/IFES. Les deux méthodologies adoptent une approche holistique de l'examen des processus électoraux, tout en intégrant des outils spécifiques visant à évaluer les processus d'inscription des électeurs et de prises de décisions. Pour être plus précis, l'équipe d'évaluation s'est employée à étudier les options envisageables en ce qui concerne l'inscription des électeurs - y compris des solutions alternatives permettant éventuellement de réduire les délais actuellement proposés par la CENI -, sur la base de cinq principes électoraux fondamentaux, à savoir : la transparence, l'impartialité, l'efficacité, la viabilité et le caractère inclusif.

<b>Principes électoraux des EPD</b>	
<b>Impartialité</b>	Certains partis ou candidats ne sont pas privilégiés par rapport aux autres, et ne sont pas perçus comme tels.
<b>Efficacité</b>	Les actifs sont utilisés efficacement pour assurer une planification et une mise en œuvre appropriées du mandat.
<b>Caractère Inclusif</b>	Les parties prenantes sont impliquées autant que possible dans les processus, et la concurrence, qui est un aspect constructif du processus démocratique, est encouragée.
<b>Transparence</b>	Les parties prenantes ont accès à la planification et à la mise en œuvre des processus à travers un débat dynamique.
<b>Viabilité</b>	À court et moyen termes, l'organisme de gestion électorale assure la viabilité financière et institutionnelle des politiques et des pratiques électorales.

L'équipe d'évaluation s'est également attachée à évaluer la faisabilité politique des options identifiées. À cet effet, elle s'est efforcée de rencontrer autant de parties prenantes au processus électoral de la RDC que possible, y compris : la CENI, le parti majoritaire et les partis politiques de l'opposition, le gouvernement, les organisations de la société civile nationales et internationales, des représentants de la communauté diplomatique à Kinshasa, les partenaires de développement de la RDC, ainsi que d'éminentes organisations multilatérales (les Nations Unies – ONU, UA, et l'Union européenne – UE).

Cette équipe a eu des difficultés à appliquer les protocoles d'entretien et les points de discussion préétablis, car la majorité des parties prenantes souhaitait principalement discuter de leurs perspectives concernant la situation politique. Dans le cadre des questions électorales abordées pendant les entretiens, les perspectives des parties prenantes présentaient souvent un manque d'informations sur les aspects techniques et opérationnels du processus électoral. L'une des autres difficultés auxquelles a été confrontée l'équipe était l'insuffisance de plans concrets ou d'éléments opérationnels à évaluer, même si l'analyse approfondie non anticipée du projet de chronogramme d'inscription des électeurs de la CENI s'est révélée être un aspect extrêmement utile de l'évaluation. En revanche, les cinq principes électoraux ont servi de cadre uniforme permettant à l'équipe d'examiner diverses options concernant l'inscription des électeurs (bien que cela ait été effectué dans les grandes lignes), ainsi que les actions menées à ce jour par la CENI. En outre, les principes électoraux ont constitué un référentiel utile dans l'évaluation du discours politique et des activités de sensibilisation entreprises à ce jour, qui toutes deux

demandent à être améliorées sur les plans de l'inclusion et de la transparence. La méthodologie complète figure à l'Annexe 2 du présent rapport.

## **ANALYSE DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES VIS-À-VIS DE L'IMPASSE POLITIQUE ACTUELLE**

La RDC dispose d'un cadre juridique solide qui s'appuie sur une Constitution approuvée en 2006 et modifiée en janvier 2011. L'aspiration de la Constitution, fruit de longues négociations menées après sept années de guerre civile, était de conférer un certain degré de légitimité aux institutions de la RDC. Le préambule de la Constitution reflète ce contexte et donne une perspective informative de l'esprit de la Constitution et des aspirations du peuple congolais en matière de renouvellement politique et de respect des droits de l'homme. Le troisième chapitre de la Constitution, intitulé « De l'organisation et de l'exercice du pouvoir », a directement trait au processus électoral. Les articles qui suivent concernent directement l'élection présidentielle :

- L'Article 70 limite le mandat présidentiel à cinq ans, renouvelable une fois, et stipule que le président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu.
- L'Article 73 exige que la CENI convoque l'élection présidentielle 90 jours avant l'expiration du mandat du Président en exercice.
- L'Article 75 dispose que le président du Sénat exercera un pouvoir provisoire en cas de vacance présidentielle permanente pour cause de décès, de démission ou pour toute autre cause d'empêchement définitif.
- L'Article 76 stipule qu'en cas de vacance présidentielle, l'élection présidentielle doit avoir lieu 60 jours au moins et 90 jours au plus après l'ouverture de la vacance. En cas de force majeure empêchant l'organisation de l'élection dans les délais prévus, la CENI peut saisir la Cour constitutionnelle afin de prolonger ce délai à 120 jours au plus.
- L'Article 211 confère à la CENI son statut juridique.
- L'Article 220 prévoit qu'une augmentation du nombre de mandats présidentiels ne constitue pas un motif d'amendement de la Constitution. Cet Article précise également que la Constitution ne saurait être amendée dans un but de réduire les droits et les libertés de la personne garantis par la Constitution.

En avril 2016, les partis majoritaires ont saisi la Cour constitutionnelle d'une demande d'interprétation de l'Article 70, qui dispose que le président de la République reste en fonction jusqu'à l'entrée en fonction officielle du nouveau président élu. En mai 2016, la Cour constitutionnelle a déterminé que le président de la République devait rester en fonction jusqu'à l'investiture du Président élu.

## **RÉSUMÉ DE L'ENSEMBLE DES VULNÉRABILITÉS IDENTIFIÉES**

### **1. Positions politiques polarisées**

*L'absence de consensus politique sur la préparation des élections demeure le plus grand obstacle à l'organisation des élections en RDC.* Jusqu'à présent, aucun calendrier électoral officiel n'a encore été présenté, et les financements engagés par le gouvernement ne sont pas suffisants par rapport aux budgets électoraux approuvés pour la période de 2012 à 2016. Pourtant, la CENI, qui est chargée d'organiser les élections, doit assumer son obligation constitutionnelle d'annoncer les élections d'ici au 19 septembre.

Malgré cela, la CENI, une instance qui n'a pas échappé à la controverse politique et dont l'impartialité a été mise en doute par des acteurs majeurs (y compris des partis de l'opposition, l'Église catholique, des dirigeants de la société civile et des observateurs internationaux), a

entamé les processus d'approvisionnement et de planification afin d'entreprendre une révision complète des listes électorales, ce dans le but de faire avancer la procédure en attendant de parvenir à un consensus politique sur les questions encore non résolues.

Bien que les modalités précises d'un futur processus électoral demeurent incertaines, l'équipe d'évaluation du CEPPS a constaté qu'à ce stade avancé aucune option ne permet à la fois d'organiser les élections dans un délai conforme à la Constitution et d'élaborer des listes électorales pouvant satisfaire aux exigences de tous les acteurs politiques. En effet, le choix d'une « option acceptable » sort du cadre de l'évaluation et exige un accord entre les parties prenantes congolaises.

Les parties prenantes aux élections ont des avis très divergents sur un certain nombre de questions concernant le processus électoral à venir. En outre, les divisions croissantes, même au sein de chaque groupe de parties prenantes, y compris dans le parti majoritaire et les partis de l'opposition, ne font qu'envenimer la situation.

**La majorité politique**, un groupe de partis qui soutiennent le Président Kabila et son Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD), est généralement favorable à une procédure d'inscription complète des électeurs et à l'organisation d'élections locales en amont de l'élection présidentielle. Ce groupe reproche à l'opposition son refus de participer au Dialogue National auquel le Président a appelé en novembre 2015 et l'attitude qu'elle adopte, qui risque de provoquer un conflit et d'empêcher la tenue des élections. Le consensus général est que les donateurs internationaux devraient investir dans l'organisation des élections tout en évitant d'interférer dans les affaires touchant à la souveraineté congolaise. Selon des entretiens menés par l'équipe d'évaluation, les membres de la majorité politique ont tendance à considérer les retards électoraux comme un fait accompli et conviennent généralement du fait que toutes les parties prenantes, y compris la majorité, sont responsables de l'impasse politique actuelle et du glissement qui en découle.

**L'opposition politique** demande que, conformément à la Constitution, le Président Kabila se retire après son deuxième mandat présidentiel, et réprovoque l'arrêt de la Cour constitutionnelle qui lui permet de continuer à exercer ses fonctions jusqu'à ce qu'un nouveau Président le remplace. De manière générale, l'opposition politique privilégie une révision des listes électorales qui compterait au moins les électeurs ayant atteint l'âge de voter depuis les dernières élections en 2011, pensant pouvoir bénéficier d'un soutien important de la part des jeunes électeurs. Néanmoins, les niveaux de compréhension et les avis des groupes de l'opposition diffèrent quant à la durée d'une telle révision et la nécessité ou non de procéder à l'élection présidentielle même si les délais sont trop courts pour mettre à jour ou réviser les listes électorales. La CENI et la Cour constitutionnelle sont considérées comme des institutions contrôlées par le gouvernement, auxquelles font défaut la neutralité et l'impartialité nécessaires pour exécuter leurs mandats respectifs. Plusieurs partis de l'opposition ont refusé de participer au processus de dialogue en cours, évoquant la nécessité pour le gouvernement de remplir plusieurs conditions préalables, leur mécontentement du facilitateur de l'UA, et un manque de confiance envers les intentions du gouvernement.

L'équipe d'évaluation a rencontré diverses **organisations confessionnelles** et divers **groupes religieux**, qui tous plaident en faveur d'une discussion inclusive et désapprouvent les politiciens et leurs motivations. Pourtant, les points de vue de l'Église catholique (la plus grande communauté religieuse de RDC) divergent de ceux d'autres communautés religieuses, principalement dans le domaine politique. La Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO), un groupe de dirigeants de l'Église catholique, préconise l'organisation d'élections présidentielle et législatives conformément aux délais prévus dans la Constitution. Dans le même

temps, la Commission d'intégrité et médiation électorales (CIME)<sup>6</sup>, une commission interreligieuse ayant pour vocation de soutenir le processus électoral, à laquelle l'Église catholique de RDC a suspendu son adhésion, plaide en faveur de la procédure d'inscription complète des électeurs et de l'organisation d'élections locales avant toute autre élection.

Des représentants de la *société civile* reprochent aux élites politiques de créer une crise politique dans leur intérêt propre plutôt que dans celui du pays. Ils observent que les élites se sont détachées de leurs concitoyens et craignent que la détérioration de la situation économique ne déclenche un conflit, ce que, selon eux, les politiciens veulent ignorer. Il y a une méfiance généralisée à l'égard de la CENI et une perception selon laquelle les citoyens ne disposent pas d'informations suffisantes sur l'évolution actuelle des affaires et les préparatifs en vue de l'inscription des électeurs. Lors de discussions avec l'équipe d'évaluation, les représentants d'organisations de la société civile (OSC) ont condamné le manque de volonté politique à vouloir sortir de l'impasse et déploré le fait que le pays ait été pris en otage par la classe politique. Ils souhaitent qu'un débat ait lieu et éviter le glissement plutôt que de forcer une transition de durée indéfinie.

## 2. Le Dialogue National

Malgré les avis profondément divergents, toutes les parties prenantes congolaises, sans exception, pensent qu'une forme de dialogue national s'impose pour résoudre la crise politique actuelle et prévenir un conflit violent. En effet, pour garantir un processus électoral acceptable, une discussion inclusive est le seul moyen viable de parvenir à un consensus sur la marche à suivre. Malheureusement, l'incapacité des parties prenantes à s'accorder sur la nature et les modalités d'un tel dialogue constitue un obstacle majeur à l'organisation d'élections.

La majorité politique plaide en faveur de l'organisation du Dialogue National auquel le Président Kabila a appelé en novembre 2015. Ce Dialogue vise à réunir les acteurs politiques et de la société civile pour discuter des difficultés potentielles concernant les prochaines élections. Le programme compte cinq points : le calendrier électoral, la révision des listes électorales, la sécurité électorale, les ressources financières consacrées aux élections et le rôle des partenaires externes dans le processus électoral. S'efforçant de concrétiser le Dialogue National, l'UA a nommé M. Kodjo en tant que facilitateur en avril 2016. Son rôle a été soutenu par les Nations Unies et la communauté internationale dans son ensemble, car la résolution 2277 du Conseil de sécurité des Nations Unies exige que tous les acteurs électoraux s'engagent dans un dialogue inclusif pour organiser les élections conformément à la Constitution. En vue de lancer le Dialogue National, M. Kodjo a tenté de mettre sur pied un comité préparatoire comprenant 30 membres, dont douze membres de la majorité, douze membres de l'opposition et six représentants de la société civile. À la fin de la visite de l'équipe d'évaluation, M. Kodjo n'était parvenu qu'à rencontrer les dirigeants de l'opposition issus de l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), les ayant abordés pour nommer les douze représentants de l'opposition au comité préparatoire. Les coalitions G7<sup>7</sup> et la Dynamique<sup>8</sup> mettent en doute la neutralité de M. Kodjo et ont systématiquement refusé de le rencontrer. Le G7 et la Dynamique se sont sentis exclus du Dialogue National parce que celui-ci

---

<sup>6</sup> Parmi les membres figurent l'Église du Christ au Congo (ECC), l'Église kimbanguiste, l'Église orthodoxe, la Communauté islamique au Congo, l'Armée du Salut, les églises du réveil, l'Union des Églises indépendantes et l'Église catholique (qui a suspendu son adhésion).

<sup>7</sup> Parmi les membres figurent le Mouvement social pour le renouveau (MSR), l'Alliance pour le renouveau du Congo (ARC), l'Avenir du Congo (ACO), l'Union nationale des fédéralistes du Congo (UNAFEC), le Parti démocrate-chrétien (PDC), l'Union nationale des démocrates et fédéralistes (UNADEF) et l'Alliance des démocrates pour le progrès (ADP).

<sup>8</sup> Il est difficile de fournir des informations à jour concernant les partis participants, car il s'agit d'un regroupement informel en pleine transformation du fait des événements récents. Les principaux membres comprennent le Mouvement pour la libération du Congo (MLC) et l'Union pour la nation congolaise (UNC).

ciblait l'UDPS en tant qu'interlocuteur principal pour l'opposition, et pensent que le programme du Dialogue National sert les intérêts du Président Kabila.

Quant aux partis de l'opposition, ils plaident en faveur d'une discussion inclusive avec un programme se limitant à l'organisation de l'élection présidentielle dans les délais constitutionnels. Ils cherchent à obtenir des garanties pour s'assurer que la fin du deuxième mandat du Président Kabila marquera son départ et qu'une feuille de route électorale concrète servira de cadre de travail pour tout glissement nécessaire à prévoir dans le calendrier électoral. Bien que toutes les élections soient importantes, le dialogue se focaliserait en priorité sur l'élection présidentielle, en organisant les autres élections (législatives, provinciales, locales, etc.) sous l'égide d'un nouveau Président. En ce qui concerne le format du dialogue, l'opposition n'accepte pas M. Kodjo en tant que facilitateur unique, et demande la mise en place d'un panel de facilitateurs en lesquels toutes les parties ont confiance.

### 3. Cadre juridique incertain

Au cours de la période de préparation de l'évaluation, soit environ six mois avant l'échéance des élections présidentielle et législatives mandatée par la Constitution, le cadre juridique électoral était toujours incertain. Le CEPPS recommande de mettre en place un cadre juridique au moins un an avant les élections, recommandation en adéquation avec la plupart des instruments normatifs internationaux et régionaux. Par exemple, la section III du *Code de bonne conduite en matière électorale* de la Commission de Venise stipule que « les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection...<sup>9</sup> ». L'une des bonnes pratiques présentées dans le *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne* est que « le cadre juridique électoral est établi bien avant le début du processus électoral (de préférence au moins un an à l'avance). Si des amendements de dernière minute s'imposent, ils doivent faire l'objet d'un consensus entre les parties prenantes aux élections, et ce changement doit être amplement communiqué<sup>10</sup> ». L'Article 2 du *Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance* de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dispose que « aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques<sup>11</sup> ».

Malgré la mise en œuvre des meilleures pratiques, les changements récemment apportés au cadre juridique électoral et une proposition d'amendement de la Loi électorale actuellement en suspens à l'Assemblée nationale impliquent des vulnérabilités supplémentaires dans le processus électoral et affectent les capacités de la CENI à convoquer des élections. Plus précisément, en juin 2016, le dernier jour de la session législative, l'Assemblée nationale a adopté la Loi portant identification et enrôlement des électeurs<sup>12</sup>. Cette loi amende la loi précédente promulguée en 2005 et introduit certaines modifications importantes, notamment : l'inclusion des citoyens congolais résidant légalement dans des pays étrangers ; une révision du système de témoins pour

---

<sup>9</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices et rapport explicatif*, adopté en 2002, II.2.b.

<sup>10</sup> Union européenne, Service de l'observation électorale et du soutien démocratique, *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne, troisième édition*, 2016, p. 43.

<sup>11</sup> Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, *Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance. Additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*, 2001, II.2.1.

<sup>12</sup> L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de vérifier le contenu de la loi, car elle a été adoptée le dernier jour de la visite de l'équipe dans le pays, et celle-ci n'a pas eu accès à un exemplaire du projet de loi. Le contenu de la loi qui est présenté provient d'informations obtenues lors d'entretiens.

inscrire les électeurs dépourvus de documents (afin de leur demander de fournir des déclarations écrites plutôt que des déclarations verbales pour s'inscrire) ; et l'abandon du processus d'inscription continue (qui n'a pas été mis en œuvre à ce jour) en faveur d'une mise à jour des listes électorales à la fin de chaque cycle électoral. Bien que l'adoption de la loi par l'Assemblée nationale soit une nouvelle promesse, ni le gouvernement ni la CENI n'ont finalisé des plans opérationnels ou financiers concernant l'inscription des électeurs membres de la diaspora.

Dans le même temps, le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité<sup>13</sup> a suspendu les amendements proposés pour la Loi électorale en invoquant le fait que les principaux éléments de ladite loi sont sujets à négociations dans le cadre du Dialogue National. Étant donné que l'Assemblée nationale est actuellement en congé jusqu'à l'automne, une session extraordinaire sera probablement convoquée si une Loi électorale amendée doit être adoptée à temps pour organiser les élections dans un délai constitutionnel, même cette démarche est déjà considérablement retardée et compromet nettement l'intégrité du processus électoral. L'un des principaux points de discussion est de savoir s'il faut répartir les sièges à l'Assemblée nationale en fonction du nombre d'habitants ou du nombre d'électeurs inscrits dans chaque circonscription, en l'absence d'un recensement à jour. Cette loi est essentielle à l'organisation d'élections législatives, car la répartition des sièges à l'Assemblée nationale est une condition *sine qua non* à la tenue des élections législatives. L'établissement d'une attribution des sièges en fonction des électeurs inscrits pourrait affecter la représentation si les listes électorales ne reflètent pas le nombre d'électeurs éligibles et demeure inexacte. L'avenir de cette loi n'est pas clair, et nombreux sont ceux qui perçoivent l'introduction d'un amendement comme un moyen de retarder la tenue des élections législatives. Les membres de l'opposition interrogés ont mentionné le fait que le fait que l'élection présidentielle n'est pas affectée par la répartition des sièges justifie l'organisation de cette élection dans les délais sur la base des listes électorales actuelles, indépendamment des élections qui demandent que la répartition des sièges soit clairement définie.

#### **4. Préoccupations transversales en matière de droits de l'homme et réduction de l'espace démocratique**

Le nombre croissant de cas de violations des droits de l'homme ciblant l'opposition politique, les militants civiques et les professionnels des médias entrave le processus électoral en érodant la transparence et la confiance dans le gouvernement et le processus électoral, et compromet davantage le processus électoral. Selon Human Rights Watch, les récentes arrestations de membres de l'opposition « ... surviennent dans le contexte d'une répression plus large à l'encontre d'activistes, de membres des partis d'opposition et d'autres personnes qui ont demandé que l'élection présidentielle soit organisée conformément au calendrier constitutionnel<sup>14</sup> ». Le manque de transparence de la part des décideurs au sein du gouvernement a créé un cycle de spéculations médiatiques et de mesures de répression gouvernementales. En réponse aux spéculations et aux partis pris (réels ou apparents), les journalistes sont confrontés à la censure, à des actes de harcèlement et à des peines de détention.

Par ailleurs, les dissidents du gouvernement sont souvent ciblés, harcelés et arrêtés. En septembre 2015, plusieurs figures politiques éminentes – dont les partis ont par la suite formé la coalition G7 – ont été exclues de la coalition gouvernementale pour avoir signé une lettre exhortant le Président Kabila à se conformer à la Constitution et à se retirer après la fin de son mandat. De violents affrontements ont éclaté le même mois à Kinshasa, au cours desquels les participants à une manifestation contre un troisième mandat anticonstitutionnel ont été confrontés à une répression brutale. En janvier 2015, lorsque le gouvernement a proposé un

---

<sup>13</sup> En RDC, les propositions de lois sont présentées au parlement par les membres du gouvernement. Les lois portant sur les élections relèvent de l'autorité du ministre de l'Intérieur.

<sup>14</sup> Human Rights Watch, *RD Congo : Manœuvres d'intimidation à l'encontre d'un candidat à la présidence*, 9 mai 2016

amendement du code électoral prévoyant la conduite d'un recensement avant l'élection présidentielle, les groupes de l'opposition et de la société civile, pensant que cette mesure visait à forcer un report de l'élection présidentielle, ont organisé des manifestations massives, dont beaucoup ont dégénéré en violences. En février 2016, les dirigeants des partis de l'opposition, les ces les mouvements de jeunes ont appelé à une journée ville morte dans le cadre d'une manifestation contre les retards dans l'organisation de l'élection présidentielle. Cette manifestation s'est soldée par l'arrestation et la détention de 38 personnes, dont six membres du mouvement de Lutte pour le Changement (LUCHA) qui ont été condamnés à une peine de six mois d'emprisonnement. En limitant l'expression des journalistes et des manifestants, le gouvernement affecte gravement la confiance des citoyens dans le processus électoral.

## **5. Pression internationale et manque d'investissements**

La pression exercée par la communauté internationale en faveur de la conduite des élections conformément au cadre constitutionnel, alors qu'elle est réticente à investir dans le processus dans l'attente d'un calendrier électoral et d'un budget correspondant, suscite des critiques de la part des parties prenantes congolaises. L'équipe d'évaluation a constaté que la demande en investissements internationaux dans le processus électoral de la part des parties prenantes congolaises est considérable. Au final, le fait que la communauté internationale ne finance pas les principaux aspects du processus électoral pourrait avoir des retombées négatives sur la crédibilité des discussions portant sur une feuille de route et sur des préparatifs des élections, ajoutant ainsi un supplément d'incertitude dans un contexte d'impasse politique déjà polarisée. Quant à la communauté internationale, elle parle d'une seule voix sur la nécessité d'organiser les élections présidentielle et législatives, de respecter la Constitution et de lancer un débat inclusif. Elle est également disposée à soutenir le processus électoral, à condition que les parties prenantes conviennent d'un calendrier précis et que le gouvernement soumette un plan de décaissement.

La communauté a tenté à plusieurs reprises d'encourager et d'exercer une pression sur le gouvernement de la RDC. Par exemple, le 30 mars 2016, la résolution 2277 du Conseil de Sécurité des Nations Unies « [constate] avec une profonde préoccupation les retards dans les préparatifs de l'élection présidentielle qui doit se tenir en novembre 2016, comme le prévoit la Constitution, et que l'actualisation des listes électorales n'a pas encore commencé ». La résolution appelle également à la promotion et la consolidation de la paix et à un dialogue politique inclusif et transparent entre toutes les parties prenantes congolaises, en conformité avec la Constitution, dans le but de renforcer la réconciliation et la démocratisation, en assurant la protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme et ouvrant la voie à la tenue des élections. La résolution 2016/2609 du Parlement européen, également publiée en mars 2016, condamne les restrictions imposées dans l'espace politique et encourage les parties prenantes à s'engager dans un dialogue. La résolution note également que le deuxième mandat du Président Kabila doit se terminer et que les élections présidentielle et législatives doivent se tenir conformément à la Constitution.

Malgré l'absence d'un calendrier électoral et d'une discussion inclusive, certains partenaires de développement semblent avoir infléchi leurs positions, réalisant que la CENI franchit des étapes clés et qu'elle a besoin du soutien d'une institution pour accomplir le processus d'inscription des électeurs. Cependant, les donateurs continuent de s'abstenir d'apporter des contributions financières en soutien à l'organisation du processus électoral. En revanche, ils choisissent de mettre des experts techniques à la disposition de la CENI, comme dans le cas de l'Union européenne et des États-Unis, et de soutenir les initiatives d'information auprès des électeurs et d'observation nationale. Ce n'est que maintenant que les donateurs commencent à peine à apporter des financements au panier de fonds du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), malgré quinze mois de négociations programmatiques et financières

entre les pays donateurs. Il convient de noter que les mentions publiques, faites par d'éminents représentants du PPRD au sujet d'un référendum en vue de définir la marche à suivre, ont entravé les progrès à cet égard.

Il faudra bien qu'à un certain moment la communauté internationale finisse par prendre certaines décisions pour déterminer s'il faut ou non soutenir l'organisation d'élections, et comment. Les fonds de la communauté internationale sont une nécessité ; cependant, du fait des procédures bureaucratiques internes, certains doutent que la communauté internationale soit en mesure de déboursier rapidement des fonds si un dialogue progresse. Une approche possible est celle que le Canada a adoptée en affectant des fonds en attente dans le panier de fonds pendant qu'il mène un suivi de la situation. Les autres pays donateurs pourraient adopter cette approche pragmatique en signe de soutien et pour accélérer l'accès aux fonds si l'impasse politique se débloquait.

## **6. Faible crédibilité de la CENI**

La CENI est l'institution légalement chargée d'organiser les élections. Tout autant, pour qu'elle puisse remplir ses fonctions, il est nécessaire que les autres parties prenantes jouent leur rôle en garantissant des conditions adéquates et qu'elles lui apportent un soutien approprié. La présente section fait état des difficultés actuelles identifiées par l'équipe d'évaluation auxquelles la CENI est confrontée, et qui pourraient entraîner des vulnérabilités techniques affectant l'ensemble du processus électoral et, de manière spécifique, l'inscription des électeurs.

Depuis les élections contestées de 2011, les citoyens et les parties prenantes ont perdu confiance dans les institutions chargées de la gouvernance et des élections en RDC. En 2011, des irrégularités dans les processus d'inscription des électeurs et de dépouillement des bulletins ont soulevé des questions concernant la crédibilité des listes électorales et des résultats, et ont suscité une méfiance généralisée à l'égard des organismes de gestion électorale. Il était prévu que des élections locales et provinciales suivraient en 2012, mais elles ont été reportées à maintes reprises avant le report « indéfini » actuel. Lorsque la CENI a publié en février 2015 son dernier calendrier électoral complet aux niveaux local, provincial et national, chiffré à 1,2 milliard de dollars, maints groupes de l'opposition et de la société civile ont craint que les bureaux de vote locaux et provinciaux ne fourniraient pas à l'organisme de gestion électorale les ressources nécessaires pour organiser à temps l'élection présidentielle de 2016. D'autres, accordant peu de confiance à la CENI, ont présumé qu'une telle manœuvre était intentionnelle. À ce stade, la crédibilité et l'impartialité de la CENI font l'objet de l'attention soutenue du public. Ce problème s'est envenimé à la suite des turbulences concernant le changement de direction en 2015 et du fait de la polarisation actuelle de l'environnement politique en RDC. Même si un consensus politique permettait l'organisation d'élections, le manque de crédibilité de la CENI en compromet l'acceptation des résultats.

Les entretiens menés par l'équipe d'évaluation avec divers groupes de la société civile, impliqués dans les activités d'éducation des électeurs et d'observation électorale nationale, ont révélé l'existence d'une perspective commune selon laquelle la CENI n'engage pas suffisamment les parties prenantes dans le processus. Les ONG participant aux activités de sensibilisation du public se sont plaintes de ce qu'elles ne recevaient que des informations éparses concernant le processus électoral et insuffisantes pour assurer une conduite de campagnes d'éducation civique et d'éducation des électeurs efficaces. La CENI n'a pas encore abordé les groupes d'observation pour discuter de leur implication dans le suivi du processus d'inscription prochain. Lors d'une discussion de groupe avec des professionnels des médias, des journalistes se sont plaints de ce que la population n'est pas en mesure de suivre l'évolution du processus électoral en raison d'une pénurie générale d'informations et des messages souvent ambigus publiés par la CENI. Ces journalistes espèrent pouvoir s'appuyer sur des communications cohérentes et rapides de la CENI au profit des électeurs.

Les groupes de femmes et les représentants des électeurs handicapés attendent également un niveau élevé d'inclusion de la part de la CENI dans l'ensemble de ses activités et de ses éléments de sensibilisation, et ils espèrent que la CENI adoptera des politiques institutionnelles visant à leur attribuer un rôle actif tout au long du processus électoral. Toutefois, les dispositions qui devraient être mises en place pour reconnaître le droit de vote des personnes handicapées dans le processus d'inscription n'ont pas été abordées, car la planification opérationnelle n'a pas encore atteint ce stade. En outre, aucune donnée désagrégée sur les invalidités permettant une planification en termes d'inscription ne semble exister.

## **7. Contraintes financières**

L'obligation d'apporter des moyens financiers à la CENI incombe à l'Assemblée nationale, qui prévoit des dispositions annuelles pour les élections dans le budget national. Le gouvernement effectue des versements à la CENI une fois que le budget est approuvé. Malheureusement, ces dernières années, la CENI n'a pas reçu la totalité du budget alloué tel qu'approuvé par l'Assemblée nationale. Depuis 2013, seule une partie du budget annuel approuvé de 250 millions de dollars a été versée à la CENI. En 2016, le gouvernement ne s'est engagé à verser que 300 millions de dollars au cours de l'année, sur un budget approuvé de 613,5 millions de dollars. Jusqu'ici, la CENI n'a reçu que 80 millions de dollars. Selon les parties prenantes interrogées, le Premier ministre a fait part de ses doutes quant à la capacité du gouvernement à respecter son engagement vis-à-vis de la CENI.

D'après la CENI, le budget requis pour la révision complète des listes électorales qu'elle met actuellement en œuvre se monte à 389,8 millions de dollars. Ce montant comprend un budget logistique de plus de 100 millions de dollars, que la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO) s'est engagée à couvrir, et un montant supplémentaire de 40 millions de dollars, auquel le Projet d'appui au cycle électoral au Congo (PACEC) du PNUD prévoit d'apporter une contribution. Cependant, le financement du panier de fonds ne s'est toujours pas concrétisé, compte tenu de la réticence des donateurs à investir en raison de l'incapacité de la CENI à remplir certaines conditions (calendrier électoral révisé, plan budgétaire, etc.) et de l'incertitude politique qui règne actuellement. Cela dit, la CENI a déjà entrepris des achats en vue du processus d'inscription des électeurs, à raison de 67 millions de dollars pour les kits d'inscription, de 8,4 millions de dollars pour les cartes d'électeurs et de 12,9 millions de dollars pour des générateurs. Depuis le début de l'année, la CENI a annoncé publiquement qu'elle avait conclu des contrats d'une valeur de 103 millions de dollars pour du matériel nécessaire aux élections.

Il est évident que les activités électorales sollicitent d'importants moyens financiers. Si l'Assemblée nationale ne s'assure pas du décaissement du budget électoral approuvé et/ou si le gouvernement accorde la priorité à d'autres projets que les élections et ne s'acquitte pas de son obligation de déboursier des fonds conformément au budget électoral, la CENI ne sera pas en mesure d'assumer ses fonctions. L'équipe du CEPPS encourage vivement l'Assemblée nationale et le gouvernement à mettre en place des mécanismes efficaces pour un versement rapide des fonds approuvés à la CENI.

## **8. Absence de calendrier électoral**

De manière générale, le calendrier électoral devrait être élaboré au début du cycle électoral afin que l'institution électorale puisse efficacement planifier des élections. Au moment de la conduite de l'évaluation, moins de trois mois avant la date à laquelle la CENI doit assumer son obligation constitutionnelle de convoquer les élections, l'ordonnancement des élections constitue encore un sujet majeur de désaccord dans l'impasse politique en cours. Ceci empêche la CENI de préparer un calendrier électoral qui serait accepté à tous les niveaux de la sphère politique. L'incertitude quant au type d'élections à organiser et leurs délais est un obstacle majeur aux

activités de planification de la CENI, car les exigences opérationnelles et les calendriers propres à chaque type d'élection diffèrent considérablement. À moins que le débat ne progresse et que l'ordonnement des élections ne soit décidé, la CENI ne pourra au mieux fournir des calendriers électoraux indicatifs définis selon les différentes options d'ordonnement.

### **9. Manque de clarté concernant les obligations légales**

Il est essentiel de disposer d'un cadre juridique électoral solide pour opérationnaliser les élections. Les lois qui affectent le processus électoral doivent être approuvées par l'Assemblée nationale et mises en place suffisamment tôt dans le processus pour garantir une organisation efficace et des élections légitimes. Comme il a été indiqué précédemment, une proposition d'amendement de la loi électorale a été mise en suspens jusqu'à la tenue du dialogue politique. L'amendement proposé prévoit une disposition essentielle qui permettrait de répartir les sièges en fonction des électeurs inscrits, plutôt que de se baser sur la population générale. En l'absence d'un recensement de la population, la modification proposée devra être adoptée afin que les élections législatives puissent se dérouler dans les prochains mois, car une répartition précise des sièges en fonction de la population ne peut avoir lieu sans recensement à jour. Ainsi, dans ce cas de figure, l'élection présidentielle pourrait être organisée, mais il serait nécessaire d'attendre que l'Assemblée nationale approuve la répartition des sièges pour pouvoir déclencher les élections législatives.

### **10. Difficultés logistiques**

La taille et les infrastructures limitées de la RDC posent d'énormes difficultés logistiques dans l'organisation d'élections par rapport à d'autres pays. Depuis les premières élections démocratiques en 2006, l'efficacité de l'exécution logistique des élections en RDC dépend largement du soutien des Nations Unies. En ce qui concerne le processus d'inscription actuel, la MONUSCO s'est engagée à apporter un soutien logistique pour le transport du matériel électoral dans les quinze des seize centres provinciaux (car Kinshasa ne nécessiterait pas ce soutien) et depuis les centres jusqu'aux plus de 110 régions difficilement accessibles. Le PNUD s'est également engagé à couvrir les frais de location d'entrepôts provinciaux pour y stocker le matériel.

La complexité du système électoral congolais, qui compte onze élections, dont six sont directes, augmente la complexité logistique des élections en RDC. Quel que soit l'ordonnement ou le couplage des élections, d'énormes ressources sont nécessaires pour mettre en œuvre l'ensemble des onze élections requises par la Constitution dans un pays comptant 169 districts législatifs et 750 districts électoraux locaux, répartis sur un territoire d'une superficie similaire à celle de l'Europe occidentale et où les infrastructures de transport et de communication sont extrêmement limitées.

### **11. Réticence de la communauté internationale à s'engager dans le processus actuel**

La communauté internationale apporte des contributions techniques et financières aux processus électoraux congolais depuis 2006. L'incertitude due à l'impasse politique actuelle a entravé la réalisation de l'objectif initial consistant à couvrir jusqu'à dix pour cent du budget global pour les prochaines élections. La communauté internationale a exigé l'adoption d'un calendrier électoral complet, d'un budget et d'un plan de décaissement des fonds en tant que condition préalable à son investissement. Dans le même temps, sa contribution s'est limitée à la mise à disposition d'experts techniques pour la CENI et à l'apport d'un appui concernant d'autres aspects du processus électoral, y compris des campagnes d'information des citoyens et des électeurs et des procédures d'observation nationale des élections.

Certains acteurs congolais ont critiqué la réticence de la communauté internationale à soutenir le processus électoral. Ces acteurs pensent que la communauté internationale devrait contribuer

au processus et assister la CENI, tout en tirant profit de son influence pour exercer une pression sur les partis politiques et le gouvernement. La contribution de la communauté internationale pour couvrir toute insuffisance est d'autant plus importante compte tenu du coût global du processus électoral, du rythme des dépenses engagées par la CENI à ce jour et de l'incertitude concernant les capacités de décaissement du gouvernement. Dans ce contexte, du fait de la réticence de la communauté internationale à apporter des fonds à ce stade, les financements risquent d'arriver trop tard pour avoir l'impact souhaité ; les procédures bureaucratiques des donateurs pourraient rallonger les délais de transfert des versements de fonds si la situation politique s'améliore.

## **APERÇU DES OPTIONS DISPONIBLES EN MATIÈRE D'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS**

La section qui suit présente un aperçu des conclusions techniques de l'équipe d'évaluation, car elles portent spécifiquement sur l'inscription des électeurs. La section démarre par un examen des trois options génériques disponibles en matière d'inscription des électeurs, quel que soit le contexte, suivi d'une présentation des difficultés spécifiques auxquelles la CENI est confrontée dans le cadre des élections en RDC et d'une description détaillée du chronogramme des inscriptions et du système d'inscription que propose la CENI. Pour finir, cette section présente un aperçu des principales lacunes à combler pour que le processus d'inscription soit efficace.

## **ÉVALUATION**

L'équipe d'évaluation a constaté que toutes les parties prenantes, quelles que soient leurs différences, sont en faveur de listes électorales crédibles. Cependant, les avis divergent concernant les délais et le niveau d'exactitude requis pour obtenir un registre suffisamment crédible, compte tenu du délai constitutionnel serré fixé pour l'organisation des prochaines élections comme il a été décrit plus haut dans le rapport.

Une expérience comparative a démontré qu'il existe trois options génériques pour aborder une procédure d'inscription des électeurs : (1) utiliser les listes électorales existantes ; (2) réaliser une mise à jour partielle des listes existantes ; et (3) mener une révision complète des listes électorales, qui comprend un processus à part entière d'inscription des électeurs dans lequel tous les électeurs éligibles doivent s'inscrire. Le choix de la méthodologie en matière d'inscription des électeurs, ainsi que d'autres préparatifs importants, doit être fait au début du cycle électoral afin que les pays et les organismes de gestion électorale puissent se préparer financièrement, opérationnellement et légalement pour exécuter leurs décisions bien avant le jour des élections. Par ailleurs, c'est en collaboration étroite avec toutes les parties prenantes aux élections que les décideurs finaux peuvent mieux prendre des décisions éclairées, transparentes et légitimes.

En RDC, les discussions concernant les modalités d'inscription des électeurs et l'ordonnancement des élections surviennent trop tard dans ce cycle électoral. Les décisions qui sont d'ordre technique ont pris la tournure de débats politiques houleux. À seulement quelques mois de l'échéance constitutionnelle de la tenue de ses élections, la RDC a certaines décisions difficiles à prendre. Par conséquent, à ce stade, il sera essentiel de parvenir à un consensus entre les parties prenantes, non seulement pour que le processus électoral progresse, mais aussi pour qu'il soit légitime, crédible et pacifique. En d'autres termes, le caractère inclusif du processus en vertu duquel sont prises les décisions est au moins aussi important que la méthodologie d'inscription des électeurs.

Les trois options génériques d'inscription des électeurs, disponibles quel que soit l'environnement électoral, et la manière dont elles se dérouleraient dans le contexte de la RDC, sont décrites en détail ci-dessous. Il convient de noter que ces mêmes options ont également été évoquées dans le rapport d'évaluation électorale récemment publié par les Nations Unies/l'OIF. Il est aussi important de souligner que, selon les pratiques électorales précédemment adoptées

en RDC, les préparatifs aux élections présidentielle et législatives prendraient environ trois mois et demi à quatre mois et six mois respectivement une fois les listes électorales prêtes et en supposant le vote préalable par le parlement de la répartition des sièges dans le cas particulier des élections législatives. Cet aspect doit être pris en compte au moment de l'évaluation des délais requis au regard des diverses options d'inscription des électeurs.

**Option 1 : Utiliser les listes électorales existantes**

Pour respecter le délai constitutionnel des élections, l'utilisation des listes actuelles est la seule option qui demeurerait potentiellement réaliste au moment de la conclusion de la mission d'évaluation à la mi-juin. Reconnaissant que la Constitution congolaise représente les voix et la volonté du peuple congolais et, comme c'est le cas de toute Constitution, qu'elle représente la loi suprême du pays, cet aspect ne doit pas être pris à la légère. Dans le même temps, des listes électorales exactes comprenant tous les électeurs éligibles constituent une composante essentielle d'un processus électoral crédible. Au final, cette option privilégierait l'obligation de respecter l'échéance mandatée par la Constitution pour les élections plutôt que l'exactitude et le caractère inclusif du registre des électeurs. Le tableau ci-dessous présente les observations de l'équipe d'évaluation concernant la conformité de cette option avec les cinq principes électoraux fondamentaux contenus dans la méthodologie de l'évaluation.

<b>Comparaison de l'option consistant à utiliser les listes électorales existantes avec les principes électoraux des diagnostics de processus électoral (EPD)</b>	
<b>Impartialité</b>	<p>Les listes électorales actuelles manquent de crédibilité, comme l'a indiqué l'audit de l'OIF.</p> <p>Les listes électorales actuelles contiennent environ 300 000 doublons et 1,6 million de personnes décédées, ce qui donne des raisons de soupçonner qu'elles ont été manipulées.</p> <p>Les soupçons généralisés concernant la circulation de cartes d'électeurs falsifiées affectent également l'impartialité des listes électorales actuelles.</p>
<b>Efficacité</b>	<p>L'utilisation des listes électorales actuelles est la seule option qui permettrait éventuellement un déroulement des élections dans les délais prévus par la Constitution. Toutefois, la décision d'appliquer cette option doit être prise immédiatement pour que cela soit encore possible.</p> <p>Aucun coût financier supplémentaire n'est associé à cette option.</p>
<b>Caractère inclusif</b>	<p>Environ 17 millions d'électeurs nouvellement éligibles et de citoyens résidant à l'étranger seraient privés de leur droit de vote.</p> <p>La question de la participation des personnes déplacées serait soulevée.</p> <p>Plusieurs parties prenantes soutiennent qu'il s'agit de la seule option permettant d'assurer de manière appropriée aux 30 millions d'électeurs qui figurent déjà sur la liste d'exercer leur droit de vote.</p>

<b>Transparence</b>	<p>Toutes les options demanderaient à ce que soient menées des campagnes supplémentaires de sensibilisation des parties prenantes afin d'obtenir une acceptation et une compréhension globales avant la mise en œuvre.</p> <p>Les lacunes actuelles que présentent les listes existantes sont bien connues du public.</p>
<b>Viabilité</b>	<p>Le manque de crédibilité des listes électorales actuelles indique une viabilité faible – l'utilisation des listes électorales actuelles doit être une mesure temporaire uniquement. Une mise à jour complète serait encore nécessaire par la suite.</p>

L'équipe a constaté que les parties prenantes congolaises en faveur de l'option consistant à utiliser les listes électorales existantes, ont accordé la priorité aux droits de vote des 30 millions de citoyens inscrits qui s'attendent à élire un nouveau président de la République dans les délais prévus par la Constitution, même aux dépens des quelque 17 millions d'électeurs qui ne figurent pas sur les listes électorales actuelles. Ceux-ci comprendraient de nouveaux électeurs, des électeurs éligibles dans la diaspora et des électeurs qui se sont réinstallés dans le pays après les dernières élections, y compris les personnes déplacées dans le pays. Les parties prenantes qui prônent cette option ont souligné en particulier l'urgence de tenir l'élection présidentielle par rapport aux élections législatives, en vue d'éviter le risque d'un glissement prolongé dans lequel le Président Kabila resterait au pouvoir.

Les parties prenantes congolaises qui n'adhèrent pas à cette option avancent que la crédibilité du registre actuel est douteuse. Bien que les parties prenantes aient initialement accepté les listes assainies qui étaient prêtes pour les élections provinciales, l'audit 2015 de l'OIF a indiqué que ces listes contenaient de graves lacunes en termes d'inclusion, ce qui, d'après certaines des parties prenantes interrogées, a constitué un facteur majeur d'annulation de ces élections.

Les aspects positifs de cette option, comme le respect du délai constitutionnel pour la tenue de l'élection présidentielle et les avantages financiers et logistiques évidents, nécessiteraient d'être conciliés avec les implications de listes électorales inexactes qui priveraient des millions d'électeurs de leur droit de vote. Ces considérations soulignent la nécessité de parvenir à consensus politique dans le cadre d'élections organisées à l'aide des listes actuelles pour qu'elles soient crédibles et que leurs résultats soient acceptés. Il convient également de noter que la viabilité de cette option nécessiterait de parvenir rapidement à ce consensus afin que la CENI puisse mener les activités électorales dans les délais.

En raison de divers contextes nationaux, certains pays dans la région, dont le Mali et le Sénégal, ont choisi d'utiliser les listes électorales dont ils disposent déjà plutôt que des listes mises à jour. Dans les deux cas, un consensus politique a été atteint, et toutes les parties prenantes ont accepté des compromis inhérents en vue d'atténuer les aspects négatifs de cette option.

***Option 2 : Réaliser une mise à jour partielle du registre électoral***

Une mise à jour partielle du registre des électeurs impliquerait diverses possibilités susceptibles d'améliorer les listes électorales actuelles. Parmi ces possibilités figurent la conduite d'un exercice de déduplication, par la suppression des personnes décédées figurant sur la liste, la mise à jour des informations sur les électeurs et l'ajout de nouveaux électeurs qui, dans le contexte de la RDC, comprennent 17 millions de citoyens éligibles, dont les citoyens ayant atteint l'âge de voter, les personnes déplacées et les citoyens résidant à l'étranger. Il serait nécessaire de déterminer l'étendue exacte d'une mise à jour partielle par un accord politique, et cela pourrait

permettre d'apporter d'importantes améliorations aux listes électorales, particulièrement en matière d'inclusion.

Cependant, du fait que toutes les options d'une mise à jour partielle s'appuieraient sur les listes électorales actuelles, il serait extrêmement difficile de faire en sorte que les listes mises à jour ne souffrent pas du manque de crédibilité qui affecte les listes actuelles. Globalement, une option de mise à jour partielle ne résoudrait que les problèmes de crédibilité des listes actuelles et ne serait pas beaucoup plus rapide à réaliser qu'une révision complète. En particulier, une mise à jour partielle comprenant l'inscription d'un grand nombre de nouveaux électeurs impliquerait un exercice logistique d'une ampleur similaire à celle d'une révision complète. Par conséquent, une telle révision partielle ne permettrait pas de tenir des élections dans un délai constitutionnel. Le tableau ci-dessous présente les observations de l'équipe d'évaluation concernant la conformité de cette option avec les cinq principes électoraux fondamentaux contenues dans la méthodologie de l'évaluation.

<b>Comparaison de l'option consistant à réaliser une mise à jour partielle avec les principes électoraux des diagnostics de processus électoral (EPD)</b>	
<b>Impartialité</b>	<p>Une mise à jour partielle ne permettrait pas de résoudre tous les problèmes de manque de crédibilité des listes électorales actuelles. Cependant, elle permettrait de résoudre le problème des doublons si elle prévoit un processus de déduplication.</p> <p>Cette option n'aborde pas les problèmes de cartes d'électeurs falsifiées qui seraient en circulation, car les anciennes cartes d'électeurs seront encore valables.</p> <p>Les critères d'inscription des nouveaux électeurs éligibles et des personnes déplacées sont clairs.</p> <p>La question de la diaspora est encore en discussion. La CENI prévoit de n'inscrire que ceux dont le statut de résidence est légal et qui possèdent un passeport congolais uniquement.</p>
<b>Efficacité</b>	<p>Le temps et les dépenses nécessaires pour une révision partielle seraient légèrement inférieurs à ceux requis pour une révision complète.</p> <p>Cette option nécessiterait de reporter les élections après l'échéance prévue par la Constitution.</p>
<b>Caractère inclusif</b>	<p>Les nouveaux électeurs éligibles, les personnes déplacées et les citoyens résidant à l'étranger pourraient être autorisés à participer, selon l'étendue de la révision.</p> <p>La question de la participation des personnes déplacées pourrait être soulevée si seuls les nouveaux électeurs éligibles sont inscrits.</p>

<b>Transparence</b>	<p>Toutes les options nécessiteraient de mener des campagnes de sensibilisation supplémentaires des parties prenantes afin d'obtenir une acceptation et une compréhension globales avant la mise en œuvre.</p> <p>Une vaste campagne d'information auprès des électeurs sera nécessaire pour s'assurer que les citoyens comprennent exactement ce qui a été mis à jour et ce qui ne l'a pas été, ainsi que les différences entre les deux types de cartes d'électeurs.</p>
<b>Viabilité</b>	<p>Intrinsèquement, une mise à jour partielle est généralement une solution provisoire adoptée avant la conduite d'une mise à jour complète ; ainsi, l'investissement réalisé dans cette option n'en justifie pas la viabilité.</p>

Les parties prenantes en faveur d'une mise à jour partielle cherchent à trouver une solution plus inclusive qui permettrait la participation de nouveaux électeurs éligibles, d'électeurs éligibles résidant à l'étranger et/ou d'électeurs relocalisés. Toutefois, cette option doit être étudiée en profondeur compte tenu des complexités logistiques inhérentes à des travaux menés en RDC et aux délais requis pour réaliser une mise à jour partielle, qui pourraient ne pas être beaucoup plus rapides que dans un processus d'inscription complet. En outre, une mise à jour partielle ne permet pas de résoudre les problèmes de crédibilité des listes actuelles. Par conséquent, le délai constitutionnel serait compromis, et la crédibilité des listes électorales ne serait pas nécessairement renforcée.

Les parties prenantes qui n'adhèrent pas à cette option plaident en faveur de l'utilisation du registre actuel, qui permettrait de respecter le délai constitutionnel, ou mettent en garde contre les inconvénients d'une mise à jour partielle des listes car, selon l'audit de l'OIF, celles-ci contiendraient encore les 1,6 million d'électeurs décédés et les sept millions d'électeurs relocalisés. Par ailleurs, il a été mentionné que l'indifférence à l'égard des allégations selon lesquelles des cartes d'électeurs falsifiées auraient été distribuées et seraient actuellement en circulation, ainsi que la confusion qui découlerait d'une utilisation simultanée des cartes d'électeurs anciennes et nouvelles, ne justifiaient pas la conduite d'une mise à jour partielle.

**Option 3 : Mener un processus d'inscription complet**

La conduite d'un processus d'inscription complet, réalisée de manière exhaustive et transparente, pourrait permettre d'obtenir des listes d'électeurs crédibles et complètes et d'éliminer la méfiance que les listes électorales existantes suscitent encore auprès du public. Cependant, cette option nécessite davantage de ressources humaines, financières et matérielles, et plus de temps que les deux autres. De plus, cela augmenterait les besoins d'informer davantage les électeurs. Par exemple, il serait nécessaire d'informer les électeurs déjà inscrits sur la nécessité de se réinscrire et d'obtenir de nouvelles cartes d'électeurs (c'est-à-dire que leurs cartes d'électeurs actuelles ne seraient plus valables). Si cette option était sélectionnée à ce stade, les élections seraient reportées après le délai constitutionnel. Le tableau ci-dessous présente les observations de l'équipe d'évaluation concernant la conformité de cette option avec les cinq principes électoraux fondamentaux contenus dans de la méthodologie de l'évaluation.

<b>Comparaison de l'option consistant à mener un processus d'inscription complet comme le propose la CENI avec les principaux électoraux des EPD</b>	
<b>Impartialité</b>	<p>Les critères d'inscription sont clairs.</p> <p>La question de la diaspora est encore en discussion. La CENI prévoit de n'inscrire que ceux dont le statut de résidence est légal et qui possèdent un passeport congolais uniquement.</p>

<b>Efficacité</b>	<p>La création d'un nouveau registre permet de s'assurer de disposer de listes crédibles et exactes.</p> <p>La transition d'un processus de déduplication à deux empreintes digitales à un processus de déduplication à 10 empreintes digitales augmente les coûts et les délais nécessaires, et offre une sécurité supplémentaire minimale.</p> <p>Le chronogramme de la CENI prévoit qu'il faudra douze mois pour accomplir cet exercice à compter de la signature du contrat pour les kits. À ce propos, cette option nécessiterait de reporter les élections après l'échéance prévue par la Constitution.</p>
<b>Caractère inclusif</b>	<p>Un processus d'inscription complet pourrait permettre d'obtenir des listes électorales hautement inclusives, selon la conception et la mise en œuvre. Une révision complète offre la possibilité de recueillir des données sur les invalidités</p>
<b>Transparence</b>	<p>Toutes les options nécessiteraient des activités supplémentaires de sensibilisation des parties prenantes afin d'obtenir une acceptation et une compréhension globales avant la mise en œuvre.</p> <p>Cette option impliquerait probablement l'organisation de campagnes supplémentaires d'information des électeurs, car il serait nécessaire d'informer les électeurs déjà inscrits sur la nécessité de se réinscrire et d'obtenir de nouvelles cartes d'électeurs (du fait que leurs cartes d'électeurs actuelles ne seraient plus valables).</p> <p>Une campagne de sensibilisation est prévue, mais les fonds sont limités.</p>
<b>Viabilité</b>	<p>La CENI prévoit de charger les données de 2011 dans les kits afin d'accélérer la saisie des données, ce qui indique un certain niveau de viabilité.</p>

Selon les pratiques électorales précédemment adoptées en RDC, les préparatifs relatifs aux élections présidentielle et législatives pourraient s'étaler respectivement sur trois mois et demi à quatre mois environ et six mois une fois les listes électorales prêtes. La conduite d'une révision complète reporterait donc les élections bien après l'échéance prévue par la Constitution. À ce propos, tous les avantages de l'intégrité du processus doivent être comparés à l'impact d'une crise constitutionnelle potentielle. Il convient également d'indiquer que toute amélioration de l'intégrité du processus suppose que la révision complète est menée de manière transparente, ce qui nécessiterait que la CENI résolve ses problèmes de crédibilité actuels. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte actuel, car les listes électorales manquent de crédibilité auprès du public. Par conséquent, il est essentiel que les partis politiques et les groupes d'observateurs aient accès au processus d'inscription dans son ensemble. En particulier, la CENI devrait tirer pleinement profit de la période d'affichage et permettre aux parties prenantes extérieures et aux électeurs de disposer d'un accès étendu et facile aux listes électorales préliminaires, ce qui renforcerait la confiance du public dans les listes électorales. Quant à la CENI serait en mesure de remédier à toutes les erreurs éventuelles avant le jour de l'élection.

Il faut également noter qu'il n'est pas nécessaire de démarrer à zéro une révision complète du processus d'inscription des électeurs. L'utilisation de listes électorales existantes téléchargées

sur les kits d'inscription des électeurs est une pratique courante. Lorsqu'un électeur s'inscrit, les données exactes existantes sont transférées aux nouvelles listes d'inscription des électeurs et les nouvelles informations ainsi que les empreintes digitales sont consignées. Cette pratique est efficace, car elle permet d'économiser du temps et elle est plus durable du fait qu'elle s'appuie également sur les données existantes. Cette approche a été utilisée au Kenya et le Zimbabwe étudie actuellement la possibilité de l'adopter également.

Il convient ici de rappeler que l'utilisation des listes électorales actuelles constitue la seule option permettant de respecter le délai constitutionnel pour l'élection présidentielle, alors qu'une révision complète est, à bien des égards, l'option la plus adaptée aux principes électoraux fondamentaux. Néanmoins, seul un accord entre les acteurs politiques, conclu après un processus inclusif, peut permettre de déterminer l'option la plus appropriée.

### **ASPECTS IMPORTANTS RELATIFS À L'INSCRIPTION**

La présente section donne un aperçu des processus d'inscription des électeurs, quel que soit le contexte, et présente les difficultés logistiques inhérentes à l'inscription des électeurs en RDC. Ces aspects sous-tendent l'analyse détaillée du système d'inscription des électeurs que la CENI s'efforce de mettre en œuvre, qui est présentée dans la prochaine section.

Les *Principes de gestion, de surveillance et d'observation des élections dans les pays de la SADC*, avalisés par le Forum des Commissions électorales de la SADC, qui comprend la CENI de la RDC, stipulent ceci : « une durée suffisante et raisonnable devrait être allouée pour non seulement l'inscription des électeurs, mais aussi pour une inspection publique de la liste électorale, pour les objections probables et le dénouement des protestations<sup>15</sup> ». Dans l'étude intitulée « *Voter Registration in Africa: A Comparative Analysis* » (L'inscription des électeurs en Afrique : une analyse comparative), menée par l'Institut électoral d'Afrique australe (EISA) en 2010, les principales conclusions des études de cas, qui portaient notamment sur la RDC, étaient les suivantes :

- La réalité politique détermine les fonctions de sécurité qui sont nécessaires dans un système.
- La confiance dans le registre des électeurs dépend de la confiance dans l'impartialité et les prises de décisions indépendantes de [l'organisme de gestion électorale].
- La transparence du système, la régularité des communications et la participation des parties prenantes sont des éléments cruciaux pour l'acceptation du processus.
- Il est essentiel de disposer d'un calendrier efficace : un retard dans l'inscription des électeurs peut compromettre l'ensemble du processus électoral ; les délais d'achat des équipements doivent prévoir des retards de livraison potentiels.
- Il est nécessaire de trouver le juste milieu entre la prévision de délais suffisants pour le traitement et le nettoyage des données et l'organisation de l'inscription des électeurs à une période proche de la date des élections.
- Les systèmes doivent être rigoureusement testés avant d'être mis en œuvre à l'échelle nationale<sup>16</sup>.

Le processus d'inscription dans un pays, quel qu'il soit, est un exercice complexe qui implique un certain nombre de phases opérationnelles :

---

<sup>15</sup> Forum des commissions électorales, Institut électoral d'Afrique australe, *Principes de gestion, de surveillance et d'observation des élections dans la région de la SADC*, adoptés en 2003, p. 16.

<sup>16</sup> Astrid Evrensel, de l'Institut électoral d'Afrique australe, « *Voter Registration in Africa: A Comparative Analysis* » (L'inscription des électeurs en Afrique : une analyse comparative), 2010, p. 51-52.

1. test pilote des équipements ;
2. déploiement des équipements ;
3. formation des agents d'inscription ;
4. déploiement des agents d'inscription ;
5. inscription des électeurs ;
6. consolidation des données d'inscription des électeurs et déduplication ;
7. impression et présentation de listes électorales provisoires ;
8. période de résolution des difficultés et de réponse aux objections ;
9. traitement des objections acceptées ; et
10. préparation des listes électorales définitives.

Soutenue par une aide internationale, la CENI dispose de l'expérience et des capacités nécessaires pour mener un processus acceptable d'inscription des électeurs. Cependant, tout processus d'inscription des électeurs représente un travail complexe, en particulier lors de la mise en œuvre d'une solution haute technologie d'enregistrement biométrique des électeurs (EBE). Un plan opérationnel détaillé, bien compris par toutes les sections de l'instance de gestion des élections et les parties prenantes extérieures, sera essentiel pour assurer la réussite du processus d'inscription. À l'heure présente, la RDC ne dispose pas d'un tel plan. En outre, il faut accorder une attention particulière à la coordination des complexités opérationnelles entre le siège de la CENI et les succursales décentralisées pour s'assurer de disposer de capacités solides de commande et de contrôle depuis Kinshasa, avec le soutien d'un mécanisme de production de rapports efficace et rapide sur le terrain. Ceci permettra à la CENI de prendre des mesures correctives lorsqu'elle fait face à des problèmes logistiques, qu'il s'agisse de l'ouverture de centres d'inscription, du remplacement de kits d'EBE, d'agents d'inscription peu performants ou du contrôle des données.

L'un des principaux défis auxquels un organisme de gestion électorale est confronté lors de l'organisation d'un processus d'inscription à l'échelle nationale réside dans le suivi des données émanant des centres d'inscriptions. Malgré le plan raisonnable dont la CENI semble disposer pour y faire face, un système de suivi solide doit être effectivement en place pour intégrer les différentes étapes du processus, depuis le téléchargement des données d'inscription sur des clés USB et leur déplacement physique jusqu'au téléchargement des données par l'antenne au centre national de données de la CENI.

Bien que ces phases soient généralement communes à tous les pays qui mènent un processus d'inscription partiel ou complet, le délai nécessaire pour réaliser le processus d'inscription varie en fonction des conditions spécifiques de chaque pays (c'est-à-dire selon le nombre d'électeurs éligibles, la taille du pays, l'état des infrastructures de transport et de communications, le nombre de kits utilisés pour inscrire les électeurs et les ressources financières à disposition).

Les exemples régionaux qui suivent permettent d'établir une comparaison entre les procédures d'inscription des électeurs dans trois pays et la situation actuelle en RDC, représentant des conditions diverses.

Année	Pays	Électeurs (en millions)	Kits	Routes bitumées (en km)	Délai
2015	Tanzanie	23	8 000	7 900	6 mois
2010-11	Bénin	4,5	3 000	2 400	5 mois
2012	Sierra Leone	3	800	900	4 mois
2016	RDC	41	20 000	1 500	12 mois

L'ouvrage intitulé « *Civil and Voter Registries: Lessons Learned from Global Experiences* » (Registres civils et d'électeurs : enseignements tirés des expériences mondiales), présente plusieurs études de cas mondiales et les difficultés que pose la conduite d'exercices d'inscription dans des États fragiles. Au Kosovo en 1999 et 2000 et en Afghanistan en 2003 et 2004, le processus a duré moins d'un an,<sup>17</sup> et en Irak en 2005, environ un an.<sup>18</sup>

Le tableau ci-dessous présente des données comparatives d'inscription des électeurs dans le cadre des élections passées en RDC ainsi que des estimations concernant les prochaines élections.

Année	Centres d'inscription	Kits	Électeurs (en millions)	Coût (en millions de \$)	Délai (en mois)
2006	9 105	10 000	25,7	110	13
2011	8 163	15 493	32	221,6	13
2016	18 000	20 200 <sup>19</sup>	41 <sup>20</sup>	389,8	12 (estimation de la CENI)

### LE PROCESSUS D'INSCRIPTION DE LA CENI

En février 2016, la CENI a lancé un processus d'approvisionnement et, au moment de rédiger le présent rapport, était sur le point de signer le contrat avec le fournisseur des kits d'inscription nécessaires pour mener un processus complet d'inscription des électeurs. Nonobstant les avantages d'un processus d'inscription complet en matière d'exactitude, il semble que l'action de la CENI soit un fait accompli malgré l'absence de consensus politique légitimant cette décision.

Début 2016, la CENI a proposé d'établir un chronogramme pour le processus d'inscription, prévoyant un délai estimé de seize mois pour inscrire 49 millions d'électeurs avec 20 200 kits. Le lancement de la phase d'approvisionnement sur quatre mois en février 2016 a marqué le point de départ du chronogramme, un processus d'inscription d'une durée de seize mois ; dans la pratique, le processus d'inscription des électeurs et l'accomplissement d'une révision complète des listes auraient lieu sur douze mois à compter de la date de signature du contrat pour les kits d'inscription.

Cette période de douze mois se subdivise approximativement comme suit : deux mois et demi entre la date de signature du contrat et le déploiement des équipements d'EBE ainsi que du personnel dans la première zone opérationnelle ; environ sept mois et demi pour le déploiement du matériel électoral, des formations et du personnel, ainsi que pour l'inscription des électeurs dans les quatre zones opérationnelles ; et deux mois de plus à compter de la fin de l'inscription des électeurs pour une consolidation complète et une déduplication globale des données sur les électeurs. Par conséquent, le chronogramme de douze mois de la CENI, démarrant à la date de signature en vue d'une révision complète des listes électorales comme l'a indiqué l'équipe du CEPPS en juin 2016, semble raisonnable.

<sup>17</sup> Michael Yard, de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux, « *Civil and Voter Registries: Lessons Learned from Global Experiences* » (Registres civils et d'électeurs : enseignements tirés des expériences mondiales), 2011, p. 38 et 47.

<sup>18</sup> Ibid. p. 68.

<sup>19</sup> La CENI a augmenté le nombre de kits et de centres d'inscription afin de réduire les délais nécessaires pour les inscriptions. Malgré les plus de dix millions d'électeurs supplémentaires prévus dans le cycle électoral 2016 actuel, la CENI envisage de mener un processus d'inscription sur douze mois, alors que le processus de 2011 avait duré treize mois.

<sup>20</sup> Les estimations du nombre d'électeurs qui seront enregistrés varient dans l'ensemble du rapport. Ceci reflète les variations des estimations aux différentes étapes du processus électoral.

L'équipe d'évaluation estime qu'une phase de 30 jours après le processus d'inscription pour la consolidation globale pourrait suffire si un processus de déduplication progressive est utilisé, ce qui permettrait de gagner un mois sur l'ensemble du processus. L'équipe d'évaluation estime donc qu'un délai d'environ onze mois à compter de la date de signature du contrat serait requis pour achever la révision complète des listes électorales. La CENI a fait part de son objectif de mener le processus d'inscription des électeurs dans les meilleurs délais, sans compromettre l'exactitude des listes électorales définitives.

Sur la page suivante figure un tableau<sup>21</sup> présentant les phases d'inscription et les délais estimés en fonction de l'analyse du chronogramme de la CENI menée par l'équipe d'évaluation.

---

<sup>21</sup> Les informations sur les délais d'inscription des électeurs contenues dans le tableau présenté à la page suivante, ainsi que dans tous les tableaux suivants, s'appuient sur les notes prises par l'équipe d'évaluation lors des réunions consultatives avec la CENI. La CENI n'a pas soumis de matériel électoral directement à l'équipe d'évaluation. Aucun des changements éventuellement apportés par la CENI après la tenue des réunions consultatives n'apparaît pas dans les tableaux figurant dans ce rapport.

ID	Nom de la tâche	Début	Fin	Durée	T3 16			T4 16			T1 17			T2 17			T3 17
					Juil.	août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Fév.	mars	avril	mai	juin	juil.
1	Signature du contrat avec le fournisseur de kits, de cartes d'électeurs, de générateurs	29/06/2016	29/06/2016	1 j													
2	Fourniture de cinq cents kits pour les tests pilotes	29/07/2016	29/07/2016	1 j													
3	Formation de 2 000 activités d'EBE pour les tests pilotes	31/07/2016	05/08/2016	6 j													
4	Déploiement d'équipements d'EBE et de personnel dans la province de NORD UBANGUI	06/08/2016	12/08/2016	7 j													
5	Tests pilotes pour l'inscription des électeurs	13/08/2016	18/08/2016	6 j													
6	Évaluation des tests pilotes	19/08/2016	22/08/2016	4 j													
7	Prise en compte des conclusions de l'évaluation par le fournisseur des kits	23/08/2016	25/08/2016	3 j													
8	Poursuite de l'inscription des électeurs pour NORD UBANGUI	19/08/2016	16/09/2016	29 j													
9	Fourniture du 1er lot de kits pour la ZO1	16/09/2016	16/09/2016	1 j													
10	Déploiement et formation pour la ZO1	17/09/2016	12/11/2016	57 j													
11	Déploiement du 2e lot de kits pour la ZO2	15/10/2016	15/10/2016	1 j													
12	Déploiement et formation pour la ZO2	17/10/2016	12/12/2016	57 j													
13	Fourniture du 3e lot de kits pour la ZO3	15/11/2016	15/11/2016	1 j													
14	Déploiement et formation pour la ZO3	16/11/2016	12/01/2017	58 j													
15	Fourniture du 4e lot de kits pour la ZO4	15/12/2016	15/12/2016	1 j													
16	Déploiement et formation pour la ZO4	16/12/2016	11/02/2017	58 j													
17	Inscription des électeurs, période de résolution des difficultés, consolidation. déduplication de zone ZO1	14/11/2016	21/02/2017	100 j													
18	Inscription des électeurs, période de résolution des difficultés, consolidation. déduplication de zone ZO2	14/12/2016	23/03/2017	100 j													
19	Inscription des électeurs, période de résolution des difficultés, consolidation. déduplication de zone ZO3	13/01/2017	22/04/2017	100 j													
20	Inscription des électeurs, période de résolution des difficultés, consolidation. déduplication de zone ZO4	12/02/2017	02/05/2017	80 j													
21	Centralisation globale, traitement et consolidation des données d'EBE	03/05/2017	01/06/2017	30 j													
22	Déduplication complète de l'AFIS des électeurs inscrits, comparaison entre toutes les zones	02/06/2017	01/07/2017	30 j													
23	Validation des résultats de la déduplication complète de l'AFIS	02/07/2017	06/07/2017	5 j													

Il est important de noter que, par souci d'optimiser les opérations, la CENI prévoit de diviser le pays en quatre zones opérationnelles (ZO). Les zones opérationnelles comprendront les provinces suivantes :

- ZO1 : Kongo, Central, Kwango, Kwilu, Mai-Ndombe, Maniema, Nord-Kivu, Sud-Kivu
- ZO2 : Équateur, Haut-Katanga, Haut-Lomami, Lualaba, Mongala, Nord-Ubangi, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshuapa
- ZO3 : Bas-Uélé, Haut-Uélé, Ituri, Kasai, Kasai Central, Kasai Oriental, Lomami, Sankuru, Tshopo
- ZO4 : Kinshasa et la diaspora

En plus des quatre ZO, le déploiement logistique s'appuiera sur seize centres de distribution, 171 antennes de transmission, 225 centres de formation et 18 000 centres d'inscription répartis dans tout le pays.

Le transport depuis Kinshasa jusqu'aux centres de distribution et dans 110 centres de formation difficilement accessibles se fera principalement par air, avec le soutien de la MONUSCO. Le transport depuis les centres de formation jusqu'aux centres d'inscription relèvera de la responsabilité de la CENI, avec un soutien prévu du PNUD. Pour ce faire, il devra être fait appel aux investissements de donateurs dans le panier de fonds.

S'agissant des ressources humaines, la CENI prévoit de recruter et de former 100 000 agents d'inscription. Une méthodologie de formation en cascade sera adoptée, par laquelle les formateurs électoraux provinciaux (FEP) formés à Kinshasa formeront à leur tour les formateurs électoraux territoriaux (FET) au niveau des centres de distribution, qui formeront ensuite les membres des centres d'inscription (MCI) dans 225 centres de formation.

Les formations se dérouleront dans chaque ZO, où sera synchronisé le déploiement des équipements et de la formation du personnel. Il faudra prévoir deux mois pour assurer le déploiement complet des équipements d'EBE, des formations et du personnel dans chaque zone. Le schéma figurant à la page suivante illustre le processus dans la ZO1.

ID	Nom de la tâche	Début	Fin	Durée	sept. 2016		oct. 2016				nov. 2016							
					18/9	25/9	2/10	9/10	16/10	23/10	30/10	6/11	13/11	20/11	27/11	4/12		
1	Déploiement des équipements d'EBE	17/09/2016	17/10/2016	31 j														
2	Formation des FEP à Kinshasa	05/10/2016	12/10/2016	8 j														
3	Déploiement des FEP dans les centres	13/10/2016	15/10/2016	3 j														
4	Formation des FET dans les centres	18/10/2016	25/10/2016	8 j														
5	Déploiement des FET dans les centres de formation	26/10/2016	30/10/2016	5 j														
6	Recrutement des MCI	15/10/2016	30/10/2016	16 j														
7	Déploiement des MCI dans les centres de formation par les FET	02/11/2016	06/11/2016	5 j														
8	Déploiement des MCI dans leurs centres d'inscription	08/11/2016	12/11/2016	5 j														

À l'issue de leur formation et leur déploiement, les FET deviennent des contrôleurs techniques territoriaux (CTT), sont chargés de recueillir une fois par semaine les données d'EBE provenant des kits et de les transmettre au niveau des antennes.

Compte tenu des limites matérielles et logistiques, le déploiement des éléments et des activités d'inscription dans les ZO ne sera pas organisé intégralement en même temps. En fait, le déploiement dans chaque zone démarrera à des intervalles d'un mois (c'est-à-dire que le déploiement dans la zone 1 aura lieu en premier, le déploiement dans la zone 2 surviendra un mois après, le déploiement dans la zone 3, le mois suivant, et le déploiement dans la zone 4, le mois suivant).

Dans chaque zone opérationnelle, le processus d'inscription des électeurs suit immédiatement le déploiement des équipements d'EBE, des formations et du personnel. Du fait de l'intervalle d'un mois séparant les déploiements dans chaque ZO, l'inscription des électeurs démarrera également à des intervalles d'un mois dans chaque ZO.

Cette période et le processus sont explicités en détail dans le premier tableau à la page suivante. Le deuxième tableau présente les sous-tâches concernant l'inscription des électeurs dans chaque zone (la première zone est donnée en exemple).

ID	Nom de la tâche	Début	Fin	Durée	sept. 2016			oct. 2016			nov. 2016			déc. 2016			janv. 2017			févr. 2017			mars 2017			avr. 2017			mai 2017					
					1/9	16/9	25/9	2/10	9/10	16/10	23/10	30/10	6/11	13/11	20/11	27/11	4/12	11/12	18/12	25/12	1/1	8/1	15/1	22/1	29/1	5/2	12/2	19/2	26/2	5/3	12/3	19/3	26/3	2/4
1	Déploiement et formation pour la ZO1	17/09/2016	12/11/2016	57 j	[Barre bleue]																													
2	Déploiement et formation pour la ZO2	17/10/2016	12/12/2016	57 j	[Barre bleue]																													
3	Déploiement et formation pour la ZO3	16/11/2016	12/01/2017	58 j	[Barre bleue]																													
4	Déploiement et formation pour la ZO4	16/12/2016	11/02/2017	58 j	[Barre bleue]																													
5	Inscription des électeurs, période de résolution des difficultés, consolidation, déduplication de zone ZO1	14/11/2016	21/02/2017	100 j	[Barre bleue]																													
6	Inscription des électeurs, période de résolution des difficultés, consolidation, déduplication de zone ZO2	14/12/2016	23/03/2017	100 j	[Barre bleue]																													
7	Inscription des électeurs, période de résolution des difficultés, consolidation, déduplication de zone ZO3	13/01/2017	22/04/2017	100 j	[Barre bleue]																													
8	Inscription des électeurs, période de résolution des difficultés, consolidation, déduplication de zone ZO4	12/02/2017	02/05/2017	80 j	[Barre bleue]																													

ID	Nom de la tâche	Début	Fin	Durée	nov. 2016			déc. 2016			janv. 2017			févr. 2017			mars 2017			
					6/11	13/11	20/11	27/11	4/12	11/12	18/12	25/12	1/1	8/1	15/1	22/1	29/1	5/2	12/2	19/2
1	Inscription des électeurs et collecte des données d'EBE – ZO1	14/11/2016	29/12/2016	46 j	[Barre bleue]															
2	Gestion des réclamations – ZO1	14/11/2016	29/12/2016	46 j	[Barre bleue]															
3	Poursuites liées aux réclamations – ZO1	30/12/2016	12/01/2017	14 j	[Barre bleue]															
4	Collecte des données d'EBE – ZO1	14/11/2016	12/01/2017	60 j	[Barre bleue]															
5	Consolidation des données d'EBE – ZO1	31/12/2016	19/01/2017	20 j	[Barre bleue]															
6	Archivage des données d'EBE au niveau des antennes – ZO1	13/01/2017	01/02/2017	20 j	[Barre bleue]															
7	Déduplication des données d'EBE – ZO1	02/02/2017	21/02/2017	20 j	[Barre bleue]															

Il faudra compter trois mois pour accomplir l'exercice complet d'inscription des électeurs dans les ZO 1, 2 et 3. Deux mois et demi seront nécessaires dans la zone 4, car la déduplication locale pour cette zone sera intégrée dans la déduplication complète à l'échelle nationale, à la fin de la consolidation des données d'EBE des quatre zones.

Il faut souligner que, selon les pratiques électorales précédemment adoptées en RDC, les préparatifs aux élections présidentielles et législatives devraient durer respectivement environ trois mois et demi à quatre mois et six mois une fois les listes électorales prêtes, en supposant que le parlement a préalablement approuvé la répartition des sièges dans le cas des élections législatives.

### **TRANSMISSION DES DONNÉES D'ENREGISTREMENT BIOMÉTRIQUE DES ÉLECTEURS (EBE) DEPUIS LES CENTRES D'INSCRIPTION JUSQU'AU CENTRE NATIONAL DE TRAITEMENT (CNT) DE LA CENI**

Il existe deux modes de transmission d'EBE : standard et alternatif. La CENI emploiera une combinaison des deux modes. Dans la mesure du possible, la transmission alternative des données d'EBE sera utilisée. Si la connectivité du réseau ne permet pas une transmission alternative des données, qui couvre la plus grande partie du pays, il sera fait appel à la transmission standard des données d'EBE.

Les étapes de transmission standard des données d'EBE sont les suivantes :

1. Les données d'EBE sont exportées chaque jour depuis les kits sur des clés USB ou des disques durs externes.
2. Le contrôleur technique territorial (CTT) récupère une fois par semaine les clés USB contenant les données d'EBE exportées et les transmet au niveau de l'antenne (169 antennes dans le pays équipées VSAT).
3. L'agent d'antenne télécharge les données d'EBE cryptées et compressées depuis les clés USB sur le sous-système de la CENI installé au niveau de l'antenne.
4. Les données d'EBE sont transférées entre l'antenne et le centre national de données par transmission VSAT. Ces données sont ensuite transmises au centre de téléport du Centre national de données, puis au serveur FTP du système central d'EBE du Centre national de traitement (CNT).

Les étapes de la transmission alternative de données d'EBE pour les centres d'inscription des électeurs bénéficiant d'une bonne couverture de réseau sont les suivantes :

1. Les données d'EBE sont sauvegardées chaque jour sur des clés USB.
2. Les données d'EBE sont transmises automatiquement par une connexion sans fil 3G en mode données jusqu'au centre de téléport du Centre national de données, puis jusqu'au serveur FTP du système central du Centre national de traitement (CNT). Les kits d'EBE à ces emplacements sont équipés de modems GSM 3G.

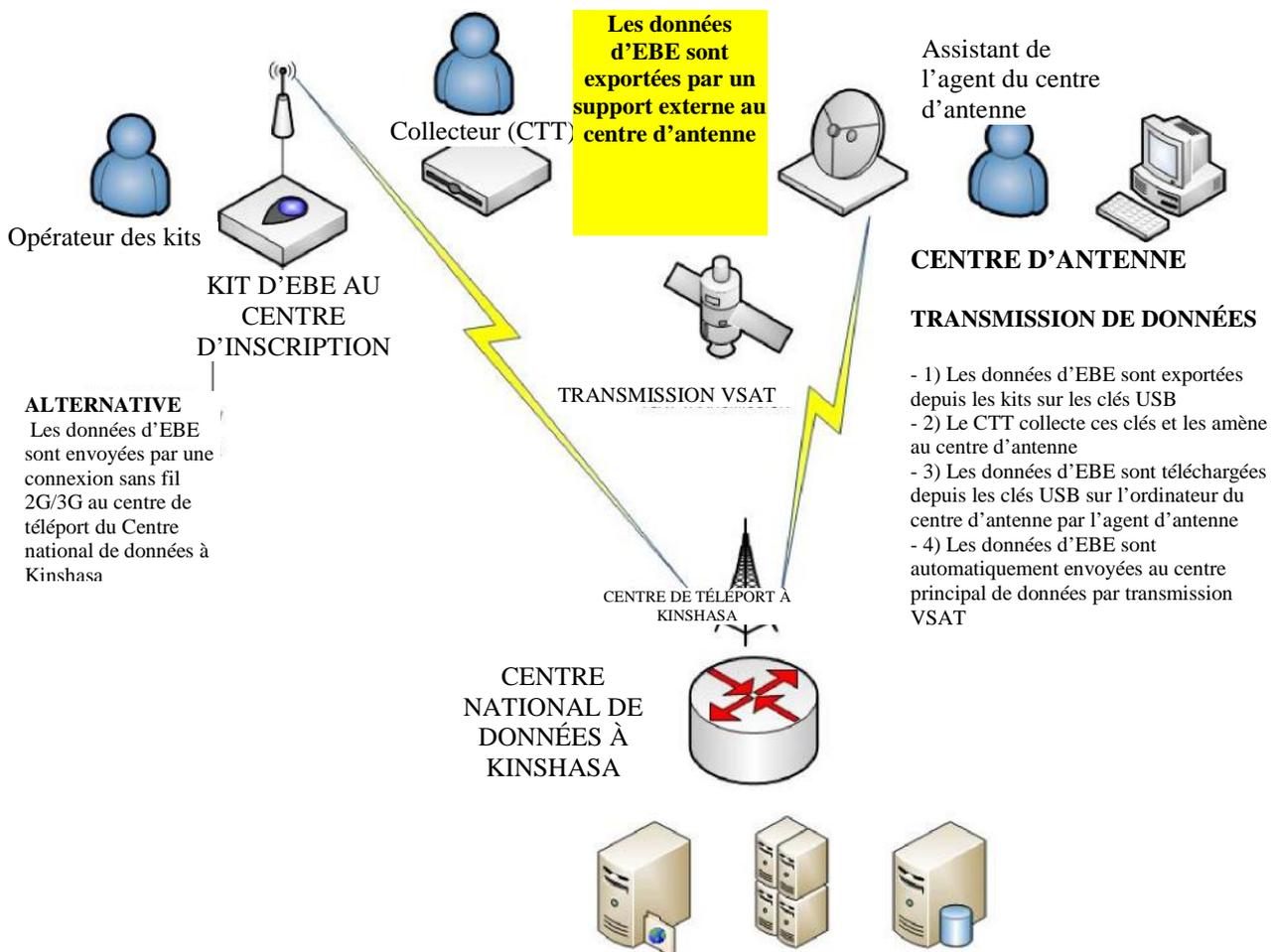
Une fois transmises, ces données sont traitées au Centre national de données :

- Les données d'EBE reçues sont décompressées et décryptées, avant d'être intégrées dans la base centrale de données d'EBE.
- Suite à la consolidation des données, les données d'EBE sont envoyées pour une déduplication du système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS). Cette déduplication n'est effectuée qu'en comparaison avec la base de données nationale complète de l'AFIS, mais elle se limite à la partition de la base de données consacrée à la population dans la zone concernée.

- Les opérateurs chargés de la vérification prennent ensuite une décision concernant les doublons qui ont été identifiés.
- La vérification effectuée, une liste consolidée des électeurs sera produite pour chaque antenne, au format PDF, et renvoyée à l'antenne concernée.
- La liste de chaque antenne est imprimée et envoyée aux centres d'inscription des électeurs concernés pour y être affichée.

Comme il est précisé ci-dessus, la transmission des données dans un environnement qui s'appuie largement sur la transmission standard de données d'EBE, comme c'est le cas en RDC, représente un point faible qu'il faut pallier. Un système de suivi solide doit être en place pour intégrer les différentes étapes du processus, depuis le téléchargement des données d'inscription sur des clés USB et leur déplacement physique jusqu'au téléchargement des données par l'antenne au centre national de données de la CENI.

L'organigramme ci-après présente le processus de transmission et de gestion des données :



## RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION

Les conditions propices à la conduite d'élections crédibles sont insuffisantes. Des retards supplémentaires dans le processus risquent d'avoir des conséquences considérables aux niveaux politique, constitutionnel et social qu'il faut mesurer par rapport aux difficultés techniques que pose la tenue des élections. Une discussion inclusive aboutissant à un consensus sur l'ordonnancement et les délais des élections, le financement du processus électoral et l'adoption d'un cadre juridique complet est nécessaire pour faire avancer ce processus. Si les parties prenantes aux élections conviennent d'un délai électoral qui reporte l'élection présidentielle après l'échéance prévue par la Constitution, un consensus s'imposera pour décider des dispositions transitoires à prendre en ce qui

concerne la question du partage du pouvoir. L'option d'inscription des électeurs adoptée est intimement liée à ces décisions politiques et constitue un facteur essentiel dans la détermination de la durée du calendrier électoral. À l'inverse, les décisions politiques, notamment la durée du retard électoral, auront une incidence sur l'aspect technique des élections, car la CENI devra connaître le délai dont elle dispose pour préparer les élections.

En vue de promouvoir des conditions propices à la conduite d'élections crédibles, les parties prenantes devraient tenir compte des éléments suivants dans le cadre de discussions consultatives et inclusives :

1. clarifier les positions et les priorités des parties prenantes (y compris les parties prenantes en fonction) ;
2. définir une feuille de route jusqu'aux prochaines élections, y compris la méthodologie d'inscription des électeurs ;
3. s'accorder sur l'ordonnancement des élections (présidentielle, législatives, provinciales et locales) et parvenir à un consensus sur les délais ;
3. s'accorder sur les dispositions transitoires en matière de partage de pouvoir jusqu'à ce que la tenue des élections soit possible (si les parties prenantes acceptent de reporter la date des élections) ; et
4. décider des changements juridiques et des ressources financières à apporter.

Malgré les incertitudes politiques et nonobstant la nécessité d'organiser des discussions, l'équipe d'évaluation du CEPPS recommande que la CENI assume ses responsabilités légales, à savoir présenter un calendrier électoral et s'acquitter de ses obligations constitutionnelles, notamment de « la convocation des électeurs » au plus tard 90 jours avant la fin du mandat présidentiel en cours. Si les conditions ne permettent pas d'annoncer les élections 90 jours avant la fin du mandat en cours, toutes les parties prenantes devraient examiner les dispositions à prendre en faveur d'une feuille de route électorale acceptée.

Divers facteurs ont affaibli la crédibilité de la CENI, comme le rejet des calendriers, les changements de direction, l'insuffisance des capacités de sensibilisation et l'atmosphère politiquement tendue – autant de facteurs quelque peu inquiétants ayant suscité une méfiance chez les parties prenantes. Il est impératif que la CENI recouvre sa légitimité ; pour ce faire, elle doit impliquer les parties prenantes tout au long du processus électoral.

Pour résoudre ce problème, la CENI devrait se repositionner par rapport aux autres parties prenantes aux élections. Elle devrait être renforcée sur les plans de la communication, de l'engagement des parties prenantes, de l'inclusion et des campagnes d'information auprès des électeurs. En clair, il y a lieu d'apporter le soutien suivant à la CENI :

- Élaboration de politiques de communication et formations sur une communication proactive et réactive, les relations avec la presse et les médias en ligne et sociaux.
- Engagement fiable des parties prenantes permettant de s'assurer que la CENI travaille de manière collaborative avec les autres parties prenantes aux élections. Les parties prenantes comprennent les partis politiques, la société civile, les minorités et les journalistes.
- Élaboration de politiques en faveur de l'égalité des sexes et des personnes handicapées et d'activités de sensibilisation (dans l'idéal, la CENI devrait recueillir des données sur les invalidités pour se préparer aux élections, par exemple en s'assurant de proposer des équipements et du personnel adaptés pour les électeurs handicapés).

- Coordination des campagnes d'information pour les électeurs en collaboration avec les OSC, y compris l'élaboration de matériels avec la contribution des OSC et un exercice de cartographie par zone géographique et par groupe cible.
- Assistance dans la coordination et l'administration des procédures d'observation du processus d'inscription, y compris la facilitation d'un accord sur l'accès aux données et leur suivi.
- Soutien en matière de sensibilisation des médias – y compris l'organisation d'ateliers ayant pour thème le cadre juridique à destination des journalistes, l'évolution des élections et le rôle de médiateurs des journalistes entre la CENI et le public dans les activités de sensibilisation – en tant que plate-forme de discussion et dispositif de protection de l'intégrité du processus.

Ci-dessous sont formulées quelques recommandations spécifiques à chaque groupe de parties prenantes pour définir les conditions adéquates à la tenue d'une discussion et à l'organisation d'élections crédibles :

#### **POUR LA CENI**

- Fournir des informations/orientations techniques dans la discussion sur les principales questions portant sur le calendrier électoral, en fournissant notamment des analyses techniques sur les diverses options à l'étude.
- La CENI devrait continuer à déployer d'importants efforts pour inviter les parties prenantes à coopérer étroitement à chaque phase du processus afin de promouvoir les notions de crédibilité et de transparence, et que toutes les parties prenantes en bénéficient.
- La CENI devrait élaborer une stratégie de communication et de sensibilisation plus solide et plus formelle afin de s'assurer de l'implication des parties prenantes à l'échelle nationale tout au long du processus.
- La CENI devrait s'acquitter de ses responsabilités légales de présentation d'un calendrier électoral et assumer ses obligations constitutionnelles, en particulier l'annonce de la tenue de l'élection au moins 90 jours avant la fin du mandat présidentiel en cours.
- La CENI devrait tenir compte des besoins particuliers de certaines catégories d'électeurs, y compris les personnes handicapées. L'équipe d'évaluation recommande que la CENI s'engage vis-à-vis des organisations de personnes handicapées à recueillir, lors du processus d'inscription des électeurs, des données sur les besoins spécifiques des personnes handicapées pour améliorer la planification opérationnelle le jour de l'élection.

#### **POUR LE GOUVERNEMENT DE LA RDC**

- Le gouvernement devrait s'employer à créer un environnement propice à un processus de dialogue inclusif.
- Le gouvernement devrait publier et s'engager publiquement à fournir à la CENI les fonds nécessaires à la préparation des élections.
- L'Assemblée nationale devrait adopter les lois qui ne le sont pas encore et sont indispensables à l'organisation des élections.
- Du fait de la réduction du soutien international, le gouvernement de la RDC devrait prendre en compte les défis que présente la viabilité afin de pouvoir organiser à l'avenir des processus électoraux comme le prévoit la Constitution, dont certains sont déjà retardés, y compris les élections locales.
- S'assurer de disposer d'un environnement propice à des élections justes et crédibles et de respecter les droits de tous les acteurs et participants au processus électoral.

## **POUR LES PARTIS POLITIQUES**

- Les partis de la majorité et de l'opposition devraient identifier les compromis qu'ils peuvent faire pour prendre des mesures visant à renforcer la confiance et promouvant un processus de dialogue inclusif sur les prochaines élections.
- Les partis de la majorité et de l'opposition devraient convenir d'un processus de dialogue inclusif et transparent pour résoudre les difficultés liées aux élections. Cette démarche devrait comprendre une représentation qui garantit que les besoins des femmes, des personnes handicapées et des personnes déplacées sont pris en compte.

## **POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE**

- Les OSC devraient aider la CENI dans le déploiement des initiatives de sensibilisation et d'information des électeurs et des citoyens pour s'assurer de couvrir toutes les régions et tous les groupes cibles dans le pays.
- Les OSC devraient coordonner leurs efforts entre elles, mener un suivi rapproché des initiatives de sensibilisation et ajuster leurs stratégies pour combler les lacunes existantes dans la couverture des régions et des groupes cibles.
- Les OSC devraient disposer d'une stratégie de sensibilisation vis-à-vis de la CENI et des partis politiques pour préserver la transparence et l'intégrité du processus électoral.
- Les organisations d'observation électorale nationale devraient impliquer activement la CENI dans l'identification des principales zones d'accès à observer, y compris lors du processus d'inscription des électeurs.

## **POUR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE**

- La communauté internationale devrait investir dans le soutien au processus électoral, même si cela revient à définir des référentiels pour la CENI qui détermineraient l'aide financière supplémentaire à fournir.
- La communauté internationale devrait prévoir la mise à disposition de fonds pour investir dans le processus si ses exigences étaient satisfaites.
- L'équipe d'évaluation encourage les acteurs internationaux à mettre en place des mécanismes rapides de décaissement de fonds dans le panier de fonds si la situation évolue favorablement pour leur implication financière.
- La communauté internationale devrait envisager de soutenir les capacités institutionnelles à long terme de la CENI en tant qu'institution de gouvernance responsable de l'organisation des élections en RDC. Un tel soutien devrait englober des formations/campagnes de sensibilisation pour toutes les composantes (juridique, opérationnelle et technique) de la CENI afin de couvrir les questions d'inclusion.
- La société civile et les organisations religieuses devraient continuer à bénéficier d'un appui pour entreprendre les campagnes complètes d'éducation civique et électorale au profit de la population et de manière inclusive.
- La société civile et les organisations religieuses devraient être soutenues pour entreprendre des activités d'observation des élections nationales à long et à court terme en vue de renforcer la crédibilité du processus électoral.
- La communauté internationale devrait soutenir les efforts que déploie la CENI pour inviter les parties prenantes nationales à coopérer étroitement dans chaque phase du processus, afin de promouvoir crédibilité et transparence et que toutes les parties prenantes en bénéficient.

## **ANNEX 1 – LIST OF ACRONYMS (in alphabetical order)**

**AFIS** : système automatisé d'identification des empreintes digitales (méthode d'identification biométrique) / *Automated Fingerprint Identification System (biometric identification methodology)*

**ACO** : Avenir du Congo

**ADP** : Alliance des démocrates pour le progrès

**ARC** : Alliance pour le Renouveau du Congo

**CEDEAO** : La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

**CENCO** : Conférence épiscopale nationale du Congo

**CENI** : Commission Électorale Nationale Indépendante

**CEPPS** : le Consortium pour le renforcement des élections et le processus politique / *Consortium for Elections and Political Process Strengthening*

**CIME** : Commission d'intégrité et médiation électorale

**CTT** : Contrôleurs techniques territoriaux

**EBE** : d'enregistrement biométrique des électeurs

**ECC** : Église du Christ au Congo

**EIA** : Évaluations de l'intégrité électorale / *Electoral Integrity Assessment*

**EISA** : Institut électorale d'Afrique australe / *Electoral Institute of Southern Africa*

**EPD** : Diagnostics de processus électorale / *Electoral Process Diagnostic*

**IDP**: Internally displaced persons

**IT**: Information technology

**LUCHA** : Lutte pour le changement

**MLC** : Mouvement pour la Libération du Congo

**MONUSCO** : Mission des Nations Unies pour la stabilisation en RDC

**MSR** : Mouvement pour le Renouveau du Congo

**OIF** : Organisation Internationale de la Francophonie

**ONG** : Organisation non gouvernementale

**ONU** : les Nations Unies

**OSC** : Organisation de la société civile

**PACEC**: Projet d'appui au cycle électorale au Congo

**PDC** : Parti Démocrate Chrétien

**PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement

**PPRD** : Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie

**RDC** : République Démocratique du Congo

**SADC** : Communauté de développement d'Afrique australe / *Southern African Development Community*

**UA** : l'Union Africaine

**UDPS** : Union pour la Démocratie et le Progrès Social

**UE** : l'Union européenne

**UNADEF** : Union Nationale des démocrates et fédéralistes

**UNAFEC** : Union Nationale des fédéralistes du Congo

**UNC** : Mouvement pour la Libération du Congo

**USAID** : Agence des États-Unis pour le développement international / *United States Agency for International Development*



# CEPPS Assessment Methodology Democratic Republic of the Congo (DRC)

## I. CONTEXT AND OVERALL ASSESSMENT OBJECTIVE

There is growing concern that mounting technical challenges, time pressure, and a lack of funding to the National Independent Electoral Commission (CENI) will result in a delayed presidential election in the Democratic Republic of the Congo (DRC). A key obstacle is updating (or recreating) the existing voter roll, in particular to register over seven million young and first-time voters – a serious gap in the current roll that should be addressed. These updates may not be complete prior to the constitutionally mandated electoral timeline of late 2016, as the CENI did not launch a tender for voter registration kits until February 10, 2016, and according to their estimates, a complete revision would take between 17 and 18 months from the tender date. Meanwhile, there is public distrust of the current voter roll, and revision is critical to allow seven million youth<sup>22</sup> and 1.6 million internally displaced persons,<sup>23</sup> to vote. Public suspicion is increasing that protracted revisions will lead to a constitutional crisis. With tensions running high ahead of elections, it is imperative that the electoral process be conducted in an inclusive and credible manner to mitigate the threat of election-related violence or a political crisis in DRC.

Stakeholders other than the CENI have outlined alternative scenarios for a partial revision of the voter roll that would take less time and still, in theory, allow November elections to occur on schedule. This would help mitigate growing unease around potential election delays. However, a full understanding of the technical and political risks associated with these alternative scenarios is necessary to determine their viability. Clarity on the technical feasibility of the various proposed approaches, and identification of any additional options, could also facilitate meaningful dialogue and increase the likelihood of agreement on a way forward. **Given this context, the goal of the proposed assessment is to examine current election preparations, in particular the process of voter roll revision, and provide an analysis of relevant and applicable alternatives to the CENI proposed operational plan, in order to better inform Congolese and international stakeholders.**

This assessment will address the following over-arching questions related to the voter registration update and general electoral process in DRC:

---

<sup>22</sup> <http://www.undispatch.com/elections-in-the-democratic-republic-of-congo-could-mean-trouble/>

<sup>23</sup> <https://www.wfp.org/countries/congo-democratic-republic>

## QUESTIONS

Assessment Question 1: To what degree is the CENI prepared to organize and hold elections this year, and what technical challenges remain?

Assessment Question 2: What voter registration options provide the CENI with the most feasible route to a credible voter's list, especially in terms of registration of youth and first-time voters?

Assessment Question 3: What are the barriers to, and opportunities for participation of marginalized groups (women youth, IDPs, minorities) in the DRC electoral process?

Assessment Question 4: How can the best voter registration alternatives identified through the assessment gain broad political acceptance?

The assessment will utilize consideration of five key electoral principles as a framework through which to assess the effectiveness of the CENI to address the voter registration update and other issues related to the voter registration process. The electoral principles of impartiality, effectiveness, inclusiveness, transparency, and sustainability are generally accepted principles that should be adhered to in the management of elections. The assessment will utilize structured questions to address conformity with these electoral principles in DRC, and which will also provide data and information to address the overarching questions outlined above.

## II. ASSESSMENT TEAM

1. **Electoral Expert/Team Lead (Carmina Sanchis-Ruescas):** The Electoral Expert/Team Lead will be responsible for synthesizing findings and recommendations from the assessment team into a cohesive framework, ensuring those findings and recommendations are appropriate to the political and electoral context. The Electoral Expert/Team Lead will also be responsible for providing general leadership and direction throughout the assessment mission and will act as the primary point of contact for the assessment mission.
2. **Voter Registration Specialist (Michel Chajes):** A Voter Registration Specialist will assess the feasibility of various options for revising the voter roll from a technical perspective and analyze risks associated with various voter registration options.
3. **Democratic Development Expert (Yaovi Charles Djrekpo):** Generally, issues surrounding the revision of the voter roll tend to increase the level of political risk in every electoral process significantly. A Democratic Development Expert will assist in assessing this risk and identifying confidence-building measures and milestones that could be integrated into the team's technical recommendations. The purpose of such measures would be to assist in maintaining momentum toward the conduct of timely and credible elections.

4. **Inclusion Specialist (Carole Osero-Ageng'o or Baya Kara):** Similarly, inclusion in the electoral process, particularly of displaced persons and young people who have reached adulthood since the last revision of the voter roll, will introduce significant political risk in the Congolese context. The assessment team will include an Inclusion Specialist to analyze this political risk, assess the responsiveness of various scenarios for revising the voter roll to inclusivity criteria, and make recommendations to promote access of marginalized groups to the electoral process, including voter registration.

### III. ASSESSMENT PROCESS

CEPPS will divide the assessment process into seven distinct steps:

1. **Desk study** – to serve as a briefing document and a resource in developing interview protocols and discussion guides, and it will facilitate the drafting of the final assessment report.
2. **Preparation for Deployment** - CEPPS will communicate with the USAID mission to refine the assessment methodology, ensuring that data collected meets USAID's needs. In addition, CEPPS will initiate communication with the CENI and other electoral stakeholders to ensure buy-in and transparency regarding the objectives of the assessment.
3. **In-Brief with USAID** - Upon arrival, the assessment team will hold an in-brief with USAID to discuss the goals of the assessment further and finalize areas of focus.
4. **In-Country Data Collection** - Assessment team members will refer to the finalized interview protocols and discussion guides during interviews and focus groups, which will allow sufficient flexibility to ask probing or clarifying questions as discussions progress while ensuring that team members gather the necessary information from each stakeholder in a uniform way.

The assessment team will be deployed for a total of three weeks in DRC. During the first two weeks, the team will meet with a range of electoral stakeholders for structured interviews and group meetings to gather data on the key questions being addressed through this assessment. The interviews will be organized by CEPPS/NDI staff and will allow the assessment team to gather data from a range of viewpoints on the voter registration and general election process. Meetings will be arranged prior to arrival in-country, with the following stakeholders:

- The CENI (in-depth discussion with HQ-based staff)
- Officials in key government ministries
- Female and male political party officials from both the presidential majority and the opposition (to include individual parties and independent members of the National Assembly and the Senate, as well as coalitions);
- A diverse and representative group of civil society and citizens' movements
- Notable organizations representing the interests of women, youth, persons with disabilities, internally displaced persons, and ethnic, religious and linguistic minorities;
- Faith-based groups (including *Conférence épiscopale*, COMICO, and ECC); and
- Representatives of the international community (MONUSCO, UN Agencies, embassies).

During the assessment, the team will utilize structured lists of questions for each electoral principle (listed below) as the basis for interview guides and focus group discussion guides. The team will also collect relevant electoral data on voter registration and relevant electoral data that may not have been obtainable or identified during the desk study phase to inform the assessment.

5. **Analysis** – The primary method of analysis for this assessment will be collective team review of interview and focus group notes to identify key challenges and vulnerabilities related to the voter registration update process, as well as possible avenues to address these challenges and vulnerabilities. The assessment team will analyze the frequency and intensity with which specific issues are identified during the data collection process to identify vulnerabilities, and use their own electoral expertise as well as input from electoral stakeholders to identify prioritized approaches to addressing these vulnerabilities. Data from the interviews and focus groups will be supplemented by electoral data and other secondary data in the analysis stage.

During the in-country data collection period, the assessment team will meet periodically (ideally every 2-3 days if schedules allow) to review notes and start to develop key findings. Findings will cover key aspects of voter registration and other electoral processes, political considerations that will need to be taken into account for a revision of the voter roll, demographic and population-specific variations in data collected, and issues related to the inclusion of marginalized groups in the revision of the voter roll and the electoral process. Specific focus will be placed on challenges related to registration of young (18-25) and first-time voters, and the viability of various options to address under-registration of this significant population of voters (around 8 million). These periodic reviews will also focus on the operationalization of various options for revising the voter roll and the extent to which they conform to the five electoral principles guiding the assessment.

The analysis process will be completed during the third week of the in-country visit by the assessment team and will build on key findings, vulnerabilities, and solution options developed during the periodic meetings. During this period, the assessment team will also interact with CEPPS programs teams to gain feedback on the key findings before they are incorporated into the assessment report.

6. **Drafting of Assessment Report** - Appropriate timelines will be agreed upon with USAID and updated as necessary after the mission has been completed. The final report will conform to an agreed-upon report template, and CEPPS will conduct a technical review of the draft final report to ensure consistency with international norms and methodological rigor.
7. **Preliminary Stakeholder Review and Out-Brief with USAID** - CEPPS will hold a validation meeting with the CENI to summarize findings and potential action items, and crosscheck factual information, timelines, and options against the CENI's analyses. This meeting will also serve to gauge the CENI's receptiveness to the assessment findings and inform a strategy for the circulation of the report. CEPPS will also hold an out-brief with USAID to review findings and recommendations of the assessment and establish a list of participants for a preliminary stakeholder review of the findings and recommendations.

## IV. ASSESSMENT METHODOLOGY

### *Principles*

The assessment team will assess voter registration options, including alternative solutions that have the potential to reduce timeline currently proposed by the CENI, against five overarching electoral principles of transparency, impartiality, effectiveness, sustainability, and inclusiveness.<sup>24</sup>

<b>Electoral Principles</b>	
<b>Impartiality</b>	Certain parties or candidates are not, and are not perceived to be, favored over others.
<b>Effectiveness</b>	Assets are effectively utilized to properly plan and implement mandate.
<b>Inclusiveness</b>	Stakeholders are as engaged as possible in the processes, and competition, which is a healthy aspect of the democratic process, is promoted.
<b>Transparency</b>	Planning and implementation of processes is accessible to stakeholders through a proactive dialogue.
<b>Sustainability</b>	Electoral policies and practices are sustainable financially and institutionally by the EMB short to medium term.

The assessment team will also evaluate the political feasibility of options identified. This will include assessing the effectiveness of various options in promoting the inclusion of marginalized groups (with a specific focus on young people, first-time voters, and IDPs) in the electoral process, as well as identifying confidence-building measures and milestones. For example, during interviews and focus groups, the assessment team would address political factors that could introduce delays or uncertainty into electoral preparations and stakeholders' reaction to such events. These discussions will also examine how youth, IDPs, and stakeholders from marginalized groups could participate in the electoral process as outlined by the CENI and how political actors could demonstrate their commitment to a timely and credible process.

### *Evaluation approach*

Data obtained through the questions outlined under the five principles will be used to frame an analysis focused on vulnerabilities of (1) the voters' register and (2) voter registration process, both for the existing process and for other options being put forward to update the register. Vulnerabilities will be determined by assessing the conformity of the voter register and the voter registration process with the five key electoral principles that provide the framework for analysis (listed above). Given the current political and electoral context in DRC, at each stage, the assessment team will ensure a specific focus on vulnerabilities relating to the under-registration of young people, first-time voters, IDPs, and other marginalized voters.

---

<sup>24</sup> These principles are drawn from the CEPPS Electoral Process Diagnostic (EPD) methodology. This methodology has been peer reviewed and field tested

**Stage one:** the analysis will be structured to first identify and rank the principles to which the voter register and voter registration process is least likely to conform because of significant vulnerabilities. This analysis will be conducted for the process as it currently stands, as well as the alternative options being considered.

**Stage two:** within each principle, the analysis will highlight the key vulnerabilities which challenge conformity of the voter registration process with the principle. This analysis will be conducted for the process as it currently stands, and for each of the alternative options.

**Stage three:** finally, considering the vulnerabilities identified in the first two stages, the analysis will identify the viability of a comprehensive solution for the update of the voters' register in time for the late 2016 deadline. This analysis will consider the viability of a solution given the current registration process as well as the alternative options being considered. For each of these options, the analysis will evaluate the viability of the option given the vulnerabilities identified for it and the actions which would have to be taken to address the vulnerabilities.

### *Interview protocols*

It is essential that the evaluation team be introduced properly at the beginning of each meeting, whether with existing partners or new contacts. During the introduction an emphasis should be placed on:

- CEPPS' approach to sensitive electoral assessments. We will not make public statements without a mutual determination that such an approach would be beneficial.
- CEPPS' focus on process as opposed to the political outcomes of elections, i.e. emphasis on the legal and technical aspects of elections and the protection of voting rights;
- CEPPS' commitment to neutrality and respect for the country's sovereignty and its appreciation of cultural and social norms as well as an understanding of the political sensitivities surrounding international cooperation on electoral process;
- CEPPS' reliance on international principles, comparative models and best practices;
- CEPPS' previous work in the country or region (as applicable).

### *Overarching Questions and Discussion questions*

The assessment will address the four overarching assessment questions that are important in developing possible options for the voter registration update that is feasible and able to address existing concerns related to the electoral principles:

1. To what degree is the CENI prepared to organize and hold elections this year, and what technical challenges remain?
2. What voter registration options provide the CENI with the most feasible route to a credible voter's list, especially in terms of registration of youth and first-time voters?
3. What are the barriers to, and opportunities for participation of marginalized groups (women youth, IDPs, minorities) in the DRC electoral process?

4. How can the best voter registration alternatives identified through the assessment gain broad political acceptance?

In addition to the overarching questions, the following questions should be used to guide analysis of the voter registration process conformity to the five electoral principles. While the assessment team can supplement questions as necessary based on data it obtains and findings it develops in the field, these questions should be addressed in the analysis.

### Impartiality

- Is the registration process and registration system in accordance with the legal framework for elections in the country?
- Do restrictions on voter eligibility violate international human rights or political rights commitments/ obligations/ standards? Have well-defined requirements been put in place to establish residency and eligibility? Do these residency and eligibility requirements place undue demands on voters and hamper access to the voter registration process? What type of documentation is required for registration? Do these requirements place undue obstacles for registration for specific segments of the population (particularly young people and first-time voters)?
- Are the criteria and processes for voter registration – and updates to the register – clearly established by election rules? Is the framework complete? And how would these rules and procedures be impacted by the various options under consideration?
- Is the electoral roll perceived to be credible or reasonably accurate (that is, is it compiled and maintained in a way that maintains confidence) by public and political stakeholders (election/ registration authorities, electoral contestants, domestic monitoring groups, international election observers, the media, voters)? During recent past election cycles, have eligible voters been denied registration/ disenfranchised?

What factors have been identified for the under-registration of young people and first-time voters?

- If the voter registry is not perceived to be accurate, what are key problems have electoral stakeholders identified? Have these been addressed in any of the options being forwarded for update of the register?
- Do electoral stakeholders consider the voter registration process to be fairly managed and administered? What specific objections do stakeholders have to the management of the registration process?
- In the existing voter registration process, is placement of voter registration centers designed to allow registration of all eligible voters without undue difficulty of access? Do the options being proposed for update of the register adequately address placement of registration centers?
- Are changes to the electoral rolls, as well as claims and objections, managed according to established laws, regulations, and policies? Are decisions made publicly and transparently? How would challenges and complaints be effectively dealt with under the various options under consideration?
- ***How do the options proposed compare in terms of impartiality?***

### Effectiveness

- Are institutional responsibilities for development and maintenance of voters list clearly defined, and are there effective processes in place to keep data in the register current to the extent possible given the existing environment?
- Are there statistical discrepancies in terms of the number of registered voters and census data on the number of eligible voters based on age requirements? If so, what are possible explanations offered by electoral authorities for these discrepancies, especially for youth?
- Is the voters' database automatically / routinely scrubbed of errors by government authorities? If so, how often are updates made to the database?
- Is there currently sufficient time before an election for voters to register/ check their registration? For the options being advanced to update the register, is the time for voters to register or check their status sufficient to ensure that there will be adequate time for voters to register/check their registration?
- For the options being advanced to update the register, does the commission have the resources and processes in place to update the register in a timely manner?
- What security procedures are in place to ensure that data is protected from unauthorized access or alteration or from loss due to user error or weather-related or other disasters? Would these security procedures be compromised through implementation of any of the options being advanced for update of the register?
- Does the database allow for flagging of duplicate, incomplete, suspicious, or unacceptable (e.g. not a citizen, not of voting age, etc.) entries?
- Are requests to be registered or a correction made to one's registration handled in a timely manner? How would this process be impacted by the various options being advanced to update the register?
- Is the delineation of geographic locations in the register sensitive to the need for the registration system to serve all levels of elections?
- ***How do the options proposed compare in terms of effectiveness?***

### Inclusiveness

- As the discussions on need for update to the register have progressed, what level of engagement have electoral authorities solicited from stakeholders? Do stakeholders believe they have been adequately consulted? Are there regular means or forums for communication between the commission and specific stakeholder groups such as political parties, CSOs, etc.? If yes, have these been leveraged effectively for the voter registration discussion?
- What is the level of engagement in the voter registration discussions by traditionally marginalized constituencies such as women's groups, groups representing persons with disabilities, groups representing specific ethnic groups, etc.?
- How has the commission solicited the views on register updates of other government entities that play a role in the registration process? Have they been adequately consulted?
- As discussions on the update process have progressed, what level of focus has there been on considerations of the differential impacts of voter register update options on the ability of traditionally marginalized groups to effectively register? How has this impacted the discussions? Do the various options for update of the register consider the

equitable treatment of all citizens in the update process, especially in regard to youth and IDPs? If so, how do the various options being promoted to update the register address this issue?

- Has the commission solicited consultations with groups specifically representing young people and first-time voters, and if so, what has been the impact of these consultations?
- ***How do the options proposed compare in terms of inclusiveness?***

### Transparency

- Is the voter registration period and process adequately publicized for the public at large? What kind of voter education efforts have been used to sensitize the public to the voter registration process, and have they been adequate? Do they reach specific under-represented parts of the population (e.g. women, youth, persons with disabilities, etc.)?
- What strategies (if any) have been used to provide outreach and information for young people and first-time voters? Are these strategies considered adequate to effectively sensitize these populations to voter registration processes? What about reaching IDPs?
- Will the information for the general public on the voter registration process be impacted by the options being considered for the update? If so, how?
- What methods of outreach does the commission use to communicate adjustments/changes/decision on the voter registration process? Are stakeholders and public informed in a reasonable timeframe? Are there adequate sources of information used to communicate with stakeholders and the public?
- Does the commission have focal points who stakeholders/public can contact in order to address issues related to the voter registration process? If so, how effective has this been?
- ***How do the options proposed compare in terms of transparency?***

### Sustainability

- Is there a robust plan for developing local capacity to manage the registration process effectively over the longer-term? Does the commission have adequate personnel, training programs and resources to effectively manage the voter registration process? In terms of the options being forwarded for update of the register, would the commission have to consider additional personnel and resources in order to implement these options?
- Does the commission have the necessary relationships in place with the relevant government entities and legislative bodies to effectively exercise its authority on voter registration issues? If not, how can these be established?
- Does the commission have the budget flexibility to absorb the financial implications of any of the options being forwarded for the update of the list?
- ***How do the options proposed compare in terms of sustainability?***

### *Final report template*

- 1. Brief introduction to political context, and program need**, including summary of political and contextual risks and considerations that will need to be taken into account for a revision of the voter roll.
- 2. Brief summary of evaluation methodology**, approach, and implementation

3. **Summary of overall vulnerabilities identified**, in order of severity, including demographic and population-specific variations in data collected, and issues related to the inclusion of marginalized groups in the revision of the voter roll and the electoral process, with a specific focus on registration of young people, first-time voters, and IDPs. The summary also includes a discussion of issues related to political dynamics that impact the feasibility of the options and recommendations. This discussion of political issues may be left out of the public document based on advice provided by USAID.
4. **Outline of VR options available**, with pros/cons (including risks and constraints), and with a focus on the operationalization of the various options and the extent to which they conform to the five electoral principles guiding the assessment. For example:
  - a. Outline option
  - b. Identify and rank the principles to which the voter register and voter registration process is least likely to conform because of significant vulnerabilities.
  - c. Within each principle, highlight the key vulnerabilities which challenge conformity of the voter registration process with the principle. Analysis should have specific focus on vulnerabilities which impact under-representation of young people, first-time voters, and IDPs.
  - d. Evaluate the viability of the option given the vulnerabilities identified for it and the actions which would have to be taken to address the vulnerabilities. Specific focus on viability of options to increase registration rates for young people, first-time voters, and IDPs.
5. **Recommendations** for way forward (may not be for public consumption)
6. **Annexes:**
  - List of all meetings and focus groups with interlocutors should be provided, along with the list of interlocutors themselves.

## **ANNEX 3 – LIST OF STAKEHOLDERS INTERVIEWED**

### ***Embassies***

- American Embassy
- Belgian Embassy
- British Embassy
- Canadian Embassy
- French Embassy
- South African Embassy

### ***International Organizations and Missions***

- African Union (AU)
- The Carter Center
- Counterpart International
- European Union (EU) Delegation
- Freedom House
- International Committee of the Red Cross (ICRC)
- Internews
- International Republican Institute (IRI)
- The United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (*Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo – MONUSCO*)
- National Democratic Institute (NDI)
- Open Society Institute
- United Nations Development Program (UNDP)
- United States Agency for International Development (USAID)

### ***Government Ministries and Agencies***

- General Assembly
- Independent National Electoral Commission (*Commission Electorale Nationale Indépendante – CENI*) Ministry of Agriculture and Rural Development
- Ministry of the Economy
- Ministry of Communications
- National Human Rights Commission

### ***Political Parties***

- Engagement for Citizenship and Development (*Engagement pour la Citoyenneté et le Développement – ECIDE*)
- G7
- Movement for the Liberation of Congo (*Mouvement pour la Libération du Congo – MLC*)
- People's Party for Reconstruction and Democracy (*Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie – PPRD*)
- Unified Lumumbist Party (*Parti Lumumbiste Unifié – PALU*)
- Union for Democracy and Social Progress (*Union pour la Démocratie et le Progrès Social – UDPS*)

***Civil Society and Faith-Based Organizations***

- Congolese Church of Christ (*Église de Christ au Congo* – ECC)
- Electoral Integrity and Mediation Commission (*Commission d'intégrité et médiation électorales* – CIME)
- National Conference of Bishops of the Congo (*Conférence épiscopale nationale du Congo* – CENCO)

***Businesses***

- Gemalto

## ANNEX 4 – TEAM BIOS

### **Mrs. Carole Ageng'o- Inclusion Specialist**

Ms. Ageng'o is a lawyer and consultant with a graduate degree in international conflict management. She is currently an Associate Regional Director, PP Global. Previously, she was the Senior Program Officer for Africa at the International Women's Program, Open Society Foundations where she managed the Africa Program on promoting women's rights in countries in or emerging from conflict. In 2008, she served as the Gender Advisor to the Kenyan Commission of Inquiry into the Post-Election Violence (CIPEV) where she led the Commission in the writing of Chapter Six on Sexual Violence. In 2008, she was the consultant for UNIFEM, Regional Office East and Horn of Africa. Over the last 13 years she has worked on issues of gender and conflict, human rights, violence against women, women's rights and the law, at the national, regional and international levels. She has undertaken research on several issues on these matters, which informed advocacy that she engaged in, for policy and legislative change in Mali, Ethiopia, Zambia, Uganda and at the UN level.

### **Mr. Charles Djrekpo- Democratic Development Expert**

Former law professor at the Abomey Calavi University in Benin, Dr. Charles Djrekpo presided over the Beninese Autonomous National Electoral Commission in 2001. From 1991 to 1999, Dr. Djrekpo was elected for two consecutive terms as Deputy of the Beninese National Assembly, where he served as Vice-President for the Judicial, Administrative, and Human Rights Commission and leader of the *Alternance Démocratique*. He is currently a regional consultant for the National Democratic Institute (NDI) in several Central and West African countries, where he already has supported programs seeking to strengthen democracy in Mali, Niger, Burkina Faso, and Guinea, among others. In 2006, Dr. Djrekpo joined NDI to direct a program seeking to build the capacities of the National Assembly in the Democratic Republic of the Congo. From 2008 to 2012, he directed the NDI office in Côte d'Ivoire. Dr. Djrekpo has vast experience in electoral processes. In addition to being president of the Beninese electoral commission, he worked on the reform of the Beninese electoral code and legislation on political parties. In 2004, he was Principal Technical Advisor to the National Independent Electoral Commission in Niger. He was also member of several international electoral observation missions.

### **Mrs. Carmina Sanchis-Ruescas- Electoral Expert and Team Leader**

Carmina Sanchis-Ruescas is an elections professional with more than 15 years of experience. She has held long-term electoral technical assistance assignments in Africa, Eastern Europe, the Middle East and Asia, managing programs for the International Foundation for Electoral Systems (IFES) and the United Nations Development Programme (UNDP). Through these assignments, Ms. Sanchis-Ruescas has provided direct technical assistance to election management bodies in the areas of institutional capacity building, legal frameworks, electoral operations, voter registration, civic education, gender mainstreaming, communications, electoral conflict prevention and post electoral reform agendas. In addition, Ms. Sanchis-Ruescas has participated in numerous electoral assessment missions, project formulation

missions and electoral program evaluations. She also managed the UNDP's global programme on electoral cycle support (GPECS), including global, regional and country level components coordinating the UNDP's team of electoral advisors working across continents.

### **Mr. Michel Chajes- Voter Registration Specialist**

Mr. Michel Chajes is a voter registration expert who has worked with electoral technical assistance programs for over 5 years in several African countries, including Sierra Leone, Guinea, and Tanzania among others. As voter registration specialist, Mr. Chajes has provided technical assistance in biometric voter registration. He first began working with electoral technical assistance programs in 2010 as a biometric voter registration consultant for the United Nations Development Program (UNDP) in Benin. Following this experience, Mr. Chajes worked again with UNDP in Sierra Leone as a consultant and in Guinea as a senior voter registration expert. Since finishing his work in Guinea, Mr. Chajes has continued to work as a senior voter registration expert with GJCAF in 2012, France Expertise Internationale in 2013, and UNDP in Tanzania from 2014-2015. As voter registration expert in these various organizations, Mr. Chajes has been responsible for providing technical support to election management bodies in implementing and using biometric voter registration kits and other technology, as well as ensuring its proper use.



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE