

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA

P. O. Box 3243 Telephone: 011-551 7700

Fax: 011-551 7844

Website: www.africa-union.org

CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE

219^{ème} REUNION

10 MARS 2010

ADDIS ABEBA, ETHIOPIE

PSC /PR/2(CCXX)

**RAPPORT DE LA DEUXIÈME MISSION D'ÉVALUATION PRÉÉLECTORALE
DE L'UNION AFRICAINE AU SOUDAN**

**RAPPORT DE LA DEUXIÈME MISSION D'ÉVALUATION PRÉÉLECTORALE
DE L'UNION AFRICAINE AU SOUDAN**

I. INTRODUCTION

1. Faisant suite à l'initiative en cours de l'Union africaine (UA) visant à mettre un terme à des décennies de conflit au Soudan et à transformer cet État en un havre de paix et de stabilité au sein d'un cadre démocratique, une deuxième mission d'évaluation préélectorale a été dépêchée au Soudan du 19 au 24 janvier 2010, comme une nouvelle preuve de l'engagement politique de l'UA à la paix dans ce pays.

2. La Commissaire de l'UA en charge des Affaires politiques, Mme Julia Dolly Joiner, et les représentants des États membres accrédités auprès du Sous-comité du COREP sur les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées faisaient également partie de la mission.

3. La deuxième mission d'évaluation était composée des membres suivants :

- S.E. (Mme) Julia Dolly Joiner, Commissaire des Affaires politique de l'UA ;
- Juge Lewis M. Makame (à la retraite), Président, Commission électorale de Tanzanie ;
- S.E.M. Andrew G. Bangali, Représentant permanent de la République de la Sierra Leone auprès de l'UA ;
- Dr. Fonkam Samuel Azu'u, Président, Commission électorale du Cameroun ;
- Amb. B.A. Adeyemi, Ambassadeur nigérian à la retraite, Consultant, Consolidation de la paix et gestion des conflits ;
- M. Pola Kimena, Représentant permanent adjoint de la République de Zambie auprès de l'UA ;
- M. Guy Cyrille Tapoko, fonctionnaire politique, DEAU;
- Mme. Haja Kamara, fonctionnaire politique, Département des Affaires humanitaires, des réfugiés et des personnes déplacées (HARDP) ;
- M. Alhadji Chernob Ceesay, Assistant spécial à la Commissaire en charge des Affaires politiques.

4. Les réunions/consultations avec un vaste éventail de parties prenantes se sont déroulées à Khartoum, à Juba et au Darfour pendant trois jours.

II. CONTACTS ET REUNIONS

i. La Commission électorale nationale (NEC)

5. L'équipe a prudemment choisi de s'arrêter en premier lieu au bureau de la Commission électorale nationale. Mme. Julia Dolly Joiner a brièvement rappelé l'objectif de la mission, tout en indiquant que l'UA voudrait obtenir des informations récentes sur les activités de la NEC depuis la visite de la première mission d'évaluation.

6. S.E.M. Abel Alier, Président de la NEC, a informé le groupe que la mission avait lieu à une étape cruciale du processus électoral soudanais. Il a révélé que l'inscription des électeurs avait pris fin, et que la NEC était actuellement engagée à examiner les plaintes logées par des parties lésées concernant cet exercice. Il a ajouté que la prochaine étape au calendrier électoral était la nomination d'aspirants aux postes politiques par le Président au niveau national, des gouvernorats des Etats jusqu'à la joute électorale aux Assemblées des Etats. La date du 12 janvier 2010 avait été fixée pour commencer cet exercice, qui devrait prendre fin le 23 janvier au plus tard. La NEC prévoyait des plaintes venant des partis politiques en lice. Le Président de la NEC estimait qu'il était nécessaire de traiter de telles plaintes, ce qui impliquait que l'exercice de nomination pourrait traîner jusqu'en février 2010. Ensuite, commenceraient les campagnes.

7. L'équipe a également appris que des candidats indépendants seraient autorisés à se porter candidats pour des postes et que tous les aspirants seraient assurés d'accès aux médias et à la télévision de manière impartiale, peu importe leur affiliation politique. La NEC a aussi donné l'assurance que l'observation des élections serait autorisée, conformément à la loi électorale, et que seraient les bienvenues au Soudan les missions d'observation de ses partenaires et des institutions internationaux, notamment l'Union européenne, l'Institut démocratique national, le Centre Carter, pour n'en citer que quelques-uns. S.E.M. Alier a exprimé l'espoir que l'UA envoie également une mission d'observation. Il a ajouté que la NEC traitait en ce moment les candidatures provenant des ONG (organisations non gouvernementales) locales à condition qu'elles respectent ce qu'il appelait le code de conduite international sur l'observation des élections. A ce jour, a-t-il poursuivi, les requêtes pour envoyer des missions ont été reçues de l'Egypte, de la Chine et du Japon.

8. Les Soudanais de la diaspora seraient autorisés à participer aux élections. Il était estimé qu'ils seraient 100 000 à le faire, dont la majorité viendrait de l'Arabie saoudite.

9. Le budget des élections était maintenu à 315 millions \$EU par la NEC. Alors que le Gouvernement soudanais financerait cet exercice à hauteur de 57 % du montant prévu, les partenaires internationaux de Khartoum complèteraient les 43 % restants sous forme de logistique, de matériel électoral, d'équipements et de formation destinée aux gestionnaires électoraux.

10. Au cours d'une réunion ultérieure avec les fonctionnaires de l'Ambassade des Etats-Unis concernés par la question de budget et de passation de marchés pour les élections, cependant, l'équipe a été étonnée d'apprendre qu'après des mois de pression de la part des partenaires externes de la NEC, celle-ci n'a toujours pas présenté de plan électoral, un rappel brutal, comme illustré dans le premier rapport d'évaluation, que la NEC demeure implacablement collée à sa politique d'appropriation souveraine du processus électoral. La NEC suppose actuellement que la mise en place de 12 000 bureaux de vote accomplirait l'immense tâche que représente le scrutin le jour des élections. Selon une estimation plus réaliste, pas moins de 21 000 bureaux de vote seraient requis pour accomplir cette même tâche. Cela n'est pas tout. La NEC semble déterminée à opter pour de grandes urnes qui occuperaient beaucoup d'espace et, par conséquent, constituer un obstacle à leur déplacement, contre des urnes moins volumineuses et plus compactes et plus efficaces.

11. Surtout, l'équipe d'évaluation a été informée sans ménagements que la NEC n'était pas prête à s'acquitter de ses responsabilités de manière transparente. La NEC ne permettait pas que ses comptes soient vérifiés, encore moins fournir des détails du décaissement des contributions gouvernementales créditées à son budget.

12. En ce qui concerne la question d'ouvrir l'espace politique pour permettre aux partis politiques de mener leurs activités librement et sans tracasseries, la NEC a informé l'équipe d'évaluation qu'elle tenait à cœur cet idéal et a attiré l'attention sur le décret présidentiel d'octobre dernier en ce sens. Cependant, les journalistes ne pouvaient que sinistrement noter le récent avertissement menaçant du Président à l'effet que la liberté de la presse ne signifiait pas l'absence d'une ligne rouge que les journalistes ne franchiraient qu'à leurs risques. Il reste encore à définir cette ligne rouge, mais peu de journalistes, et encore, sont assez téméraires pour la mettre à l'épreuve.

13. Tout juste avant l'arrivée de l'équipe d'évaluation dans la capitale soudanaise, il a été annoncé que le candidat présidentiel du SPLM avait obtenu l'autorisation de tenir un rassemblement à Khartoum, qui eut lieu sous un grand déploiement de sécurité, défiant la liberté dont le rassemblement était censé bénéficier.

ii. La Mission des Nations Unies au Soudan (UNMIS)

14. Quand l'équipe a rencontré les fonctionnaires chargés de l'appui électoral au sein de l'UNMIS, l'impression lui a été donnée que la période préélectorale semblait sous contrôle en dépit de quelques problèmes troublants qui faisaient obstacle. L'argument principal d'UNMIS était que le succès qu'a connu la phase d'inscription des électeurs était une indication suffisante que, malgré le fait qu'il ne soit pas prudent de sous-estimer les problèmes d'ordre technique, tout obstacle persistant le jour du scrutin ne serait pas totalement insurmontable.

15. Toutefois, la section chargée des droits de l'homme à l'UNMIS a donné une image plutôt lugubre. Cette section a rapidement attiré l'attention de l'équipe sur certains signaux sur la voie qui indiquaient le danger jusqu'aux élections mêmes. Elle a cité le Code pénal sur les procédures que le parti au pouvoir a utilisé maintes et maintes fois pour faire obstacle aux activités politiques légitimes de l'opposition. Le fonctionnaire chargé des droits de l'homme a informé l'équipe d'évaluation que le judiciaire et la police étaient ouvertement du côté du parti au pouvoir. Malheureusement, il semblait que le SPLM faisait la même chose contre ses adversaires politiques au Sud-Soudan. Au moment où avait lieu notre rencontre, le fonctionnaire chargé des droits de l'homme a prétendu qu'il y avait au moins 104 cas de violation flagrante des droits de l'homme, ce qui réduisait davantage l'espace politique au détriment d'élections libres et équitables. L'équipe a également appris que la Cour constitutionnelle était connue pour avoir émis une décision selon laquelle la censure de la presse était légale, corroborant virtuellement la remarque antérieure faite par le Président Bashir à l'effet qu'une ligne rouge existait réellement dans les opérations des journalistes, que ceux-ci franchiraient à leurs propres risques. L'accréditation des ONG même pendant l'inscription des électeurs était limitée, un signe lugubre indiquant qu'il était peu probable que les ONG indépendantes obtiendraient l'espace politique requis pour mener leurs activités.

iii. Rencontre avec le Parti du congrès national (NCP)

16. Le Chef de la Section en charge des relations politiques du NCP a donné un compte rendu rutilant des préparatifs en cours pour les élections. Il a toutefois rappelé à l'équipe que les élections ne représentaient rien de plus que le premier pas sur la longue route menant vers la démocratie. Il a exprimé l'espoir que les Etats africains tireraient des leçons de l'événement historique que vivait le pays.

17. Interrogé sur la façon dont le NCP gérait le désaccord concernant les statistiques du recensement, Professeur Ghandour a informé l'équipe que le parti au pouvoir avait offert 25 sièges au SPLM aux élections imminentes et sur la question du référendum, le NCP a réduit à 60 % contre 75 % le nombre d'électeurs éligibles, à condition que la décision obtienne l'appui de 51 % de ceux appelés à voter sur la question.

18. A Juba, l'équipe d'évaluation a recherché l'avis du SPLM sur cette démarche, pour découvrir seulement que le SPLM y avait inclus une clause, notamment que onze des 25 sièges offerts devraient être réservés aux partis politiques qui ne remporteraient aucun siège dans le Sud. Du point de vue des représentants du Sud, il s'agissait là d'une manière indirecte de réserver ces sièges pour le NCP, qui n'avait aucune chance d'en remporter dans le Sud, afin de consolider la majorité qu'il attendait dans tout le pays.

iv. Réunions à Juba

19. Les réunions à Juba, outre la question de l'offre de sièges supplémentaires attribués au SPLM comme discuté ci-dessus, a également contribué à exposer davantage les subtilités des prochaines élections.

20. Le Ministre des Affaires du Cabinet du Sud-Soudan a reconnu que des défis redoutables jonchaient le chemin vers une élection couronnée de succès. Il a mentionné le terrible problème que constitue la gestion de 12 bulletins de vote dans un environnement inquiétant où la plupart des électeurs sont analphabètes. Il a également mentionné les retards inutiles rencontrés à faire voter toutes les lois permettant d'assurer une élection libre et équitable et qui avaient abouti à une perturbation évitable des délais fixés pour la mise en œuvre des composantes clés de l'AGP.

21. L'Honorable Président de l'Assemblée législative du Sud-Soudan, le Lt. Gén. Wanni Igga a été encore plus pessimiste quant à l'aboutissement du processus de transition en cours conformément à l'AGP. Il a mentionné l'impasse qui prévaut dans la mise en œuvre du Protocole d'ABYEI, suite à l'acceptation par les deux parties, le NCP et le SPLM, de l'arrêt rendu par la Cour internationale de justice de La Haye. Le général Igga a catégoriquement déclaré que les équipes de démarcation envoyées pour délimiter la frontière ont été deux fois chassées par les agences de sécurité du gouvernement soudanais. Remettant à demain un point essentiel car la délimitation de lignes authentiques sur la frontière séparant le Sud du Nord Soudan reviendra à semer les graines d'un conflit grave dans la période post-référendum au cas où le Sud opte pour l'indépendance totale.

22. Le Président s'est également plaint du manque de transparence dans le partage des recettes pétrolières, ajoutant que les envois de fonds de Khartoum vers le sud avaient été récemment changés. Même lorsque l'accord sur les puits de pétrole situés à Abyei a été conclu et aux termes duquel le Sud du Soudan devait recevoir 42%, les recettes attendues n'ont jamais été libérées. En somme, le général Igga a affirmé devant l'équipe que compte tenu de l'hypocrisie qui prévaut dans la mise en œuvre de l'APG, il devenait de plus en plus difficile pour le Sud de croire qu'il a un avenir viable, même dans un Soudan uni à l'avenir.

23. Sur les élections proprement dites, le Président a énuméré des lois relatives à la sécurité qui ont été promulguées pendant la guerre en faisant valoir qu'elles doivent à présent être abrogées pour élargir l'espace politique dans la poursuite d'élections crédibles. Il a toutefois assuré l'équipe en visite que le SPLM s'est engagé à participer aux élections, ajoutant que le SPLM a même désigné un candidat pour le poste de président.

24. L'équipe d'évaluation a quitté Juba convaincue que le SPLM ne transigera pas sur la question du référendum puisqu'il dépend de la date fixée pour son déroulement dans l'APG

v. **Réunions avec les représentants des Etats unis et de l'Union européenne**

25. L'équipe d'évaluation a rencontré les membres de la Mission des États-Unis chargés des élections. L'équipe a été informée que le NEC envisageait la construction de 12.000 centres de vote, contre une estimation réaliste de 21.000 centres, et optait pour de grandes urnes plutôt que des urnes compactes plus petites permettant à la fois une efficacité de manutention et de transport. En outre, le corps électoral rejette tout conseil au motif qu'il a manqué à son appropriation souveraine du processus. Le budget, nous a-t-on répété, n'était pas transparent. Le NEC n'est disposé ni à faire connaître de manière cohérente les fonds qu'il a reçus des caisses du gouvernement, ni à dresser le tableau de ses versements. En ce qui concerne la liste électorale, le NEC a refusé toute vérification. Sadiq El-Mahdi, Chef du parti UMMA, a corroboré cette allégation, ajoutant que le NEC ne permettrait pas même une vérification au hasard en particulier de l'inscription des membres des Forces armées soudanaises. L'argument de défense habituel du NEC est que ces questions relèvent des affaires intérieures; une fois de plus, il se réfugie dans son appropriation souveraine non négociable de l'ensemble du processus électoral. En somme, les États-Unis ont promis 95 millions

USD pour le processus électoral, y compris un décaissement au Centre Carter, à l'Institut national pour la démocratie et l'observation nationale du processus.

26. Dans son exposé à l'équipe d'évaluation, le Représentant de l'Union européenne a déclaré que l'UE est l'un des principaux contributeurs des fonds gérés par le PNUD. En admettant que l'inscription des électeurs a été effectuée avec succès, l'Ambassadeur de l'UE a souligné qu'il y avait d'énormes lacunes dans certaines régions, en particulier au Darfour, où un nombre important d'électeurs a été privé de ses droits.

27. L'Envoyé a réitéré l'engagement de l'Union européenne à envoyer une mission d'observation d'ici mi-février 2010, qui sera présente dans tous les États du pays. Il a observé que la faiblesse des infrastructures en particulier dans le Sud continue d'être un défi sérieux pour le processus, ajoutant que le Code de conduite imposé par Khartoum, aux missions d'observation ne respecte pas les normes internationales. Khartoum, a-t-il déclaré, a également utilisé la délivrance des visas pour contrecarrer le processus d'observation ; par exemple, la délivrance des visas a été indûment retardée, sinon accordée pour des périodes suffisamment courtes pour que l'observation perde toute viabilité et tout intérêt.

vi. Réunions au Darfour

28. A son arrivée au Darfour, la Mission d'évaluation a d'abord rendu visite au gouverneur d'El Fasher. Le gouverneur a affirmé que le taux de criminalité dans tout le Darfour était maintenant de zéro, l'inscription des électeurs avoisinant 90% de couverture. Mais il a reconnu que le Nord-Darfour restait instable. Il a déclaré que 567 personnes ont ramassé les bulletins de vote pour les divers bureaux politiques.

29. Toutefois, dans les camps de personnes déplacées, l'Équipe d'évaluation a entendu des propos complètement différents. Les dirigeants des camps ont catégoriquement déclaré que les élections n'étaient pas une priorité pour eux. Ils ont rappelé à l'Équipe que les actes arbitraires et les autres actes de brutalité du gouvernement avaient fait d'eux des personnes déplacées et vivant loin de leurs foyers ancestraux. Ils ont avancé que leurs villages sont toujours la cible des avions de guerre soudanais et que les leurs sont en majorité dans des centres de détention. Face à l'état d'urgence avec sa pléthore de lois draconiennes encore en vigueur, les dirigeants des camps ont plutôt besoin de sécurité et de développement. Lors de l'inscription à proprement parler des électeurs, beaucoup ont soutenu que cet exercice a été largement ignoré, ajoutant que le Président du NEC, S.E. Abel Alier, au cours de son

dernier voyage au Darfour, a été sans ménagement informé que l'élection était sans intérêt pour eux. Ils ont également prétendu que des étrangers étaient emmenés des États voisins, en particulier du Tchad, du Mali et du Niger pour se faire enregistrer comme électeurs en faveur du parti au pouvoir.

30. Au bureau du Haut Comité d'État pour les élections, le Président, M. Mahamane, a dressé un tableau élogieux de l'opération d'inscription: 700.000 électeurs; 571 personnes ont ramassé les bulletins de vote ; 14 partis politiques en lice pour les différents postes et 2000 policiers déjà formés pour veiller à la sécurité.

31. Au bureau de la MINUAD, cependant, l'Équipe d'évaluation a été informée que le boycott du processus par les non-signataires de l'Accord de paix signé à Abuja (Nigéria) avait eu un impact négatif sur l'ensemble de l'exercice. Dans la perception de l'Équipe, dans l'ensemble, les déclarations des fonctionnaires du Haut Comité d'État étaient inspirées par leur prise de position partisane en faveur du parti au pouvoir. En effet, la MINUAD a admis que des difficultés persistent dans le domaine de l'éducation des électeurs, de la logistique, pour n'en citer que quelques uns.

vii. Rencontres avec les responsables du parti politique UMMA

32. M. Sadiq Al-Mahdi, leader du parti politique UMMA a présenté une évaluation globale du processus de préparation des élections à l'Equipe d'évaluation. Il a énuméré les défis déjà soulignés plus haut dans ce rapport: manque d'éducation adéquate des électeurs; rétrécissement de l'espace politique sans lequel des élections crédibles étaient difficilement réalisables, absence de vérification des listes électorales, logistique, etc. Il a insisté sur la prédominante contrainte de temps qui a empêché l'attention nécessaire pour bien traiter certains problèmes politiques en suspens, à savoir : le tracé de la frontière entre le Nord et le Sud, le Darfour, etc. Il a attiré l'attention sur le danger imminent de la répétition du scénario postélectoral du Kenya ou du Zimbabwe au Soudan si certaines de ces questions étaient laissées à s'empirer sans surveillance. Il a proposé que l'élection soit reportée en novembre 2010 pour donner le temps de résoudre ces problèmes, ajoutant qu'il n'était pas nécessaire de changer la date du référendum.

33. Le défi toutefois réside en la question suivante : qu'est ce qui garantit que le report permettra de résoudre ces questions en suspens. Si les trois années antérieures ont été consacrées aux mêmes questions sans aucun résultat, est-il plausible de penser les régler maintenant en six mois? De plus, ce report équivaldrait à un suicide

politique pour le SPLM qui, en l'acceptant, accepterait inévitablement un report du référendum.

III. RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

i. Observations

34. Depuis septembre 2009 quand la mission de pré-évaluation s'est rendue au Soudan pour vérifier le niveau de préparation à la prochaine élection, il y a eu un mélange de faits nouveaux importants.

❖ Inscription des électeurs

35. Les inscriptions des électeurs ont commencé selon le calendrier prévu, le 1er novembre 2009, et quelques sages ajustements dont l'extension du temps imparti à cet exercice permettent d'en dire qu'il a été couronné de succès. La participation au scrutin a été encourageante, notamment dans le Sud du Soudan où le SPLM a apparemment profité de cet exercice pour démystifier les faibles chiffres du recensement attribués au Sud à travers la mobilisation de ses partisans. L'éducation des électeurs est devenue critique, grâce notamment à des organismes internationaux, à la communauté des donateurs et aux ONG à qui l'on doit le modeste succès obtenu. Ceci ne signifie pas que tout est parfait maintenant. Le NEC ne permet pas de vérification des listes des électeurs ni même de son budget car il considère que ces demandes sont une ingérence inacceptable portant atteinte à sa maîtrise souveraine de l'ensemble du processus. La réticence à dévoiler son budget a déjà un impact négatif sur les flux de financement extérieur pour l'élection elle-même. Les donateurs ont le droit de savoir au détail sur quoi les fonds reçus ont été dépensés conformément aux normes connues de la probité financière et de la reddition.

❖ Vérification du registre électoral

36. La vérification du registre électoral est souhaitable, sinon même impérative car elle renforce la transparence dans la poursuite d'élections crédibles. En refusant de se conformer à ces exigences, le NEC fait déjà par inadvertance plus de tort encore au processus et ce faisant, il compromet inutilement l'exercice tout entier. L'effet concret, pour l'instant, est qu'il continue d'aggraver une vague croissante de méfiance et de suspicion réciproques entre les partis politiques, mettant inutilement en péril un exercice recherché pendant des années dans l'intérêt national global.

❖ Darfour

37. Le Darfour crève les yeux et les hauts Comités d'État dans la région ne contribuent pas aux solutions en affichant un optimisme qui va à l'encontre des faits concrets tels que perçus sur le terrain par l'Équipe d'évaluation. En outre, le Darfour est la seule région sous état d'urgence et, selon toutes les indications, il semble qu'aucune élection crédible ne peut se dérouler dans ces conditions draconiennes.

38. La mission Mbeki oeuvre en faveur d'un éventuel règlement politique, mais la contrainte de temps reste un obstacle sérieux qui empêche de parvenir à un règlement politique avant le jour des élections. Le NEC peut permettre ce qui pourrait passer pour une élection en soi, mais il est prévisible qu'elle sera marquée par un important désistement à participer ou par la violence, compte tenu des positions négatives des non-signataires de l'Accord de paix relatif au processus électoral au Darfour signé en mai 2006 à Abuja.

ii. Recommandations

39. Il semble, dans la perception de l'Équipe d'évaluation, que cette élection doive se tenir en avril 2010 comme prévu. Toutes les parties prenantes ont exprimé le souhait que l'UA se joigne aux missions d'observation dans l'observation et la surveillance des scrutins. Compte tenu de la complexité du processus électoral soudanais dans le contexte qui prévaut des défis déjà soulignés dans ce rapport, il est fortement recommandé que l'UA dépêche une délégation d'observateurs en nombre beaucoup plus important (l'immensité de la taille du Soudan n'exige rien de moins) et que l'équipe arrive deux ou trois semaines avant le jour des élections.

40. Il est également recommandé que les Bureaux de liaison de l'UA à Khartoum et à Juba soient numériquement renforcés, et qu'une petite équipe soit déployée au Darfour.

41. Dans l'intervalle, il est fortement recommandé que des pressions politiques soient exercées sur tous les dirigeants politiques soudanais, pour souligner la nécessité de tenir une élection transparente qui ouvrirait la voie à la croissance et au développement durables dans un pays de démocratie nouvelle et vibrante.