

CENTRAFRIQUE : APRÈS L'ÉCHEC DU DIALOGUE RÉPUBLICAIN, REBÂTIR LA CONFIANCE AVEC L'OPPOSITION POLITIQUE

Introduction

Hans de Marie HEUNGOU,
Doctorant en
Science Politique
à l'Université
de Gand (Belgique),
Senior Analyste
Afrique Centrale à
l'International Crisis
Group (Nairobi).
hheungoup@
crisisgroup.org

En Centrafrique, le fossé entre le pouvoir et l'opposition continue de dangereusement se creuser. Une relation notamment empoisonnée par les élections présidentielles et législatives tenues entre décembre 2020 et mars 2021, et émaillées d'irrégularités et de violences armées. C'est dans un climat politique polarisé à l'extrême que le président Touadéra promettait, au début de son second mandat, en mars 2021, la tenue d'un dialogue républicain, avec pour objectif d'apaiser la scène politique. Contrairement à l'objectif avancé, le dialogue, finalement tenu en mars 2022, a plutôt ravivé les fortes tensions entre le pouvoir et l'opposition. D'une part, l'opposition a boycotté le dialogue, dénonçant l'exclusion des groupes armés et le refus du pouvoir de discuter des réformes à apporter au système électoral. D'autre part, la volonté affichée du pouvoir de modifier la Constitution pour lever la limitation des mandats présidentiels a suscité une levée de boucliers bien au-delà de l'opposition.

Fort de leur influence politique et financière, les partenaires internationaux et régionaux de la Centrafrique pourraient avoir un rôle important dans l'apaisement de la scène politique centrafricaine. L'apaisement pourrait passer par une renonciation du pouvoir à la modification de la Constitution, ainsi que par la mise en œuvre de réformes relatives à la gouvernance politique, à l'État de droit et à la transparence du système électoral.

I. Échec du dialogue républicain

La formation d'une nouvelle rébellion, Coalition des patriotes pour le changement (CPC), en décembre 2021, a accentué les tensions préexistantes entre le pouvoir et l'opposition politique, en particulier la Coalition de l'opposition démocratique (COD 2020).¹ Le pouvoir a accusé cette plateforme regroupant les deux tiers des partis opposés à l'actuel régime d'être la branche politique de la rébellion. La COD2020 a rejeté ces allégations, accusant à son tour le président Touadéra d'avoir pactisé pendant deux ans avec les groupes armés membres de la CPC. Plus d'un an et demi après, le contexte politique reste tendu. Cependant, en mars 2022, le pouvoir a organisé un dialogue républicain, supposément pour apaiser la scène politique. Le dialogue devait rassembler 450 à 500 représentants du gouvernement, de l'opposition et de la société civile, mais la quasi-totalité de l'opposition dite élargie (COD2020, Mouvement de libération du peuple centrafricain, Parti africain pour une transformation radicale et l'intégration des États), l'a boycotté.²

L'opposition élargie a jugé inacceptable l'exclusion des groupes armés du dialogue par le gouvernement, compte tenu de la centralité de leur rôle dans le conflit. D'après elle, un dialogue sans les groupes armés n'aurait pas d'effets. Ensuite, l'opposition n'a pas obtenu que les réformes du système électoral et le contentieux des élections de 2020 soient inscrits à l'agenda du dialogue. Enfin, l'opposition a dénoncé une volonté « d'infantilisation » du pouvoir, soulignant qu'elle n'a reçu ses invitations que quelques jours avant le début du dialogue.³

En plus des raisons affichées, il est très probable que l'opposition espérait quelques garanties pré-dialogue. Elle espérait sans doute que le dialogue débouche sur un accord politique exécutoire, ainsi qu'un gouvernement d'union nationale avec un premier ministre issu de ses rangs ou au moins l'entrée au gouvernement de plusieurs opposants. La fin de non-recevoir du pouvoir à ces demandes pourrait avoir contribué à la décision de boycott.⁴

Financé entièrement par le gouvernement à hauteur de 1,2 million d'euros, le dialogue n'a finalement réuni, pendant une semaine, que les représentants de l'administration Touadéra et une frange de la société civile. Il a débouché sur plus de 600 recommandations couvrant les cinq

1 En novembre 2019, Anicet Dologuélé a initié la Coalition de l'opposition démocratique (COD 2020) regroupant treize partis politiques de l'opposition. Cette plateforme visait à mutualiser les efforts de l'opposition en vue des élections de 2020 et 2021. Rapport Afrique de Crisis Group N°296, *Réduire les tensions électorales en République centrafricaine*, 10 décembre 2020.

2 « Centrafrique : Touadéra lance son dialogue républicain sans opposition ni rebelles », *Jeune Afrique*, 23 mars 2022.

3 Entretiens, chefs de l'opposition, hauts fonctionnaires et membres du comité d'organisation du dialogue, Bangui, mars 2022.

4 Entretiens, chefs de l'opposition, mars 2022.

thématiques du dialogue : « paix et sécurité », « gouvernance politique et État de droit, renforcement démocratique et institutionnel », « développement économique et social », « politique étrangère et coopération internationale » et « mise en œuvre des recommandations du dialogue républicain ». Ce trop-plein de recommandations participe au discrédit du dialogue⁵. Il est toutefois à noter que certaines d'entre elles, relatives à la gouvernance politique et l'État de droit (notamment le respect de l'indépendance de la magistrature et la lutte contre la corruption) peuvent être d'application immédiate et cadrent avec des demandes antérieures de l'opposition sur ces mêmes sujets⁶.

II. Des failles majeures du système électoral

L'absence de débat autour de l'impartialité des institutions en charge du processus électoral, durant le dialogue, est l'un des points culminants des crispations de l'opposition. Elle considère que les tensions politiques actuelles résultent en grande partie des dysfonctionnements du système électoral. En effet, les élections présidentielles et législatives de 2020 à 2021 avaient été émaillées d'irrégularités. Parmi elles, les observateurs de l'Union Africaine et de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale avaient noté : la surabondance de votes par dérogation en violation de l'article 77 de la loi électorale, les procès-verbaux des opérations de dépouillements dans les bureaux de votes non remis aux représentants de l'opposition en violation de l'article 85, les bureaux de votes où le nombre de votants figurant sur les procès-verbaux est supérieur au total des électeurs inscrits, et la problématique des urnes séjournant dans les préfectures au lieu du siège local de l'Autorité nationale des élections (ANE)⁷.

Alors que le gouvernement centrafricain prépare les élections locales pour janvier 2023, l'opposition redoute que les mêmes causes produisent les mêmes effets et appelle à une amélioration du système électoral, faute de quoi elle boycotterait ces élections, comme elle l'a fait en partie en 2021 pour les élections législatives. Pour l'opposition, le processus électoral comporte des failles devant être corrigées au plus vite, du découpage électoral « à l'avantage du pouvoir » aux recensements électoraux « à géométrie variable » qui se feraient plus intensément dans les fiefs du pouvoir que dans ceux de l'opposition, en passant par les institutions intervenantes dans le processus électoral (Agence Nationale des Élections,

5 « RCA : fin du dialogue républicain sans résultats concrets », DW, 28 mars 2022. Entretiens, universitaires centrafricains, Bangui, mars 2022.

6 Entretiens téléphoniques, chefs de l'opposition, février 2022.

7 L'auteur a eu copie en juin 2021 du rapport officiel non divulgué d'un partenaire important de la Centrafrique qui mentionne toutes ces irrégularités rapportées par ses observateurs. Loi n°19/00011 du 20 août 2019 portant code électoral de la République centrafricaine.

Cour constitutionnelle, différents ministères et MINUSCA) toutes perçues par l'opposition comme à la solde du pouvoir. Davantage que les autres, l'Agence Nationale des Élections (ANE) cristallise le procès en partialité dont le processus électoral centrafricain est l'objet. Parmi les multiples griefs à son endroit, au moins quatre méritent attention.

Premièrement, l'impartialité des agents de l'ANE en provinces fait débat. L'ANE est organisée de façon déconcentrée avec une antenne par préfecture et sous-préfecture. L'opposition souligne que ces responsables locaux sont acquis au pouvoir. Il est difficile de déterminer si cela est généralisé, mais dans des circonscriptions comme celle de Baoro dans l'ouest, la proximité entre représentants locaux de l'ANE et parti au pouvoir est flagrante⁸. Dans le même ordre d'idées, la neutralité des scrutateurs désignés par l'ANE dans les 5.600 bureaux de votes est sujette à caution. D'après l'article 57 de la loi électorale, l'ANE nomme des scrutateurs (un président et deux assesseurs pour chaque bureau de vote). L'opposition affirme que l'ANE abuse de son pouvoir discrétionnaire pour nommer des scrutateurs acquis au pouvoir. Elle demande que le choix des scrutateurs se fasse de façon consensuelle entre les représentants de partis dans chaque sous-préfecture. En réalité, la proximité entre les scrutateurs et le pouvoir n'est pas généralisée, mais dans de nombreux bureaux de votes, les scrutateurs sont d'anciens membres du MCU.

Deuxièmement, la question de la transmission des procès-verbaux des votes aux représentants de l'opposition prévue par la loi inquiète. Dans plusieurs bureaux de votes où l'opposition avait des représentants, les scrutateurs de l'ANE ne leur ont pas remis une copie des procès-verbaux des bureaux de votes, en violation de l'article 85. Cette absence de preuve matérielle a considérablement affaibli le recours en annulation de l'élection présidentielle, déposé en janvier 2021 par l'opposition⁹.

Troisièmement, l'acheminement des urnes des bureaux de votes vers les antennes préfectorales de l'ANE pose problème. D'après la loi, le décompte des voix doit se faire dans les bureaux de votes, les procès-verbaux établis sur place et les urnes acheminées vers les antennes préfectorales de l'ANE. Or, ces antennes étant vulnérables aux attaques des groupes armés dans certaines zones du pays, cela conduit quelques fois les représentants de l'ANE à acheminer les urnes, après le vote, dans les préfectures, mieux sécurisées, pour y effectuer le décompte des voix et établir les procès-verbaux. L'opposition accuse les préfets, prolongement de l'exécutif en provinces, d'organiser la fraude en bourrant les urnes et en falsifiant les procès-verbaux. En réalité, si l'acheminement des urnes dans les préfectures est avéré dans certaines zones, le phénomène n'est pas aussi

8 Entretiens, ONG, Cour Constitutionnelle et MCU, Bangui, novembre 2021.

9 Entretiens, présidents de partis de l'opposition, Bangui, octobre 2021.

généralisé que le soutient l'opposition ; aucun élément ne prouve que les préfets organisent des fraudes électorales. Cependant, les suspicions que cette entorse à la loi suscitent renforcent les doutes de l'opposition sur la sincérité du processus électoral.

Enfin, la neutralité de l'organe décisionnel central de l'ANE est aussi remise en cause par l'opposition. Les onze commissaires de l'ANE sont désignés par un comité de sélection en principe équilibré : les pouvoirs publics, la société civile et les partis politiques désignent chacun cinq membres de ce comité. Sauf que parmi les partis politiques, l'opposition n'en désigne que deux, tandis que le parti au pouvoir et les partis inféodés en désignent trois. Dans la société civile, le pouvoir n'aurait associé au processus que les organisations qui lui sont proches pour désigner leurs cinq membres. En tout, treize des quinze membres du comité de sélection sont du pouvoir ou proches du pouvoir¹⁰.

Les dysfonctionnements énumérés par l'opposition se vérifient en partie et doivent être corrigés à temps. Les élections locales de janvier 2023 sont trop importantes pour l'avenir du pays et le processus de décentralisation. Elles permettront d'élire les conseillers et maires de 175 communes et présidents de sept régions¹¹. Bien organisées, elles renforceront la légitimité et la crédibilité des institutions publiques, mises en cause par l'opposition. Dans le cas contraire, l'opposition pourrait boycotter les élections, ce qui renforcerait les tensions politiques et fragiliserait davantage le pays.

III. Les tentatives de modification de la Constitution

Autre point de crispation majeur, la volonté affichée de l'entourage de Touadéra de faire modifier la Constitution pour lever le verrou de la limitation des mandats présidentiels. Durant le dialogue, des représentants du gouvernement ont tenté d'inscrire ce sujet à l'agenda, sans succès. Cela n'a pas découragé le pouvoir qui, en juin, a soumis un avant-projet de modification de la Constitution à l'Assemblée nationale, avec comme nouvelles dispositions : la levée de la limitation des mandats présidentiels et l'instauration d'un poste de vice-président de la République. Le texte de loi n'a pas encore été soumis au vote, mais pourrait l'être à la session ordinaire de l'Assemblée nationale en octobre.

Une modification de la Constitution accentuerait fortement les tensions politiques actuelles. En premier lieu, cela donnerait un motif politique à la rébellion CPC dont les chefs sont viscéralement opposés à la démarche.¹² Deuxièmement, si certains pontes du pouvoir estiment que leur maintien

¹⁰ Entretiens, présidents de partis de l'opposition et hauts fonctionnaires du ministère de l'Administration du territoire, Bangui, février 2021.

¹¹ La décentralisation a existé jusqu'à ce que le président Kolingba l'abroge en 1986, mais les régions n'existaient pas et le président nommait les maires et des exécutifs communaux. Entretien, ministre de l'Administration du territoire, Bangui, octobre 2021.

¹² Entretiens téléphoniques, François Bozizé, « général » Bobo et autres chefs CPC, février 2022.

durable dans les hautes sphères de l'État passe par un troisième mandat de Touadéra, d'autres ont hâte que Touadéra termine son second mandat pour lui succéder.¹³ Le sujet divise fortement. Troisièmement, elle pourrait conduire les Occidentaux à sanctionner le gouvernement centrafricain déjà en difficulté de financement, conséquence de sa proximité avec la Russie. Enfin, une tentative de révision constitutionnelle pourrait renforcer l'unité de l'opposition et mobiliser les Centrafricains dans la rue au-delà du cercle de l'opposition.

IV. Les mesures pour apaiser la scène politique

Les tensions actuelles entre le gouvernement et l'opposition menacent la stabilité de la Centrafrique. Elles pourraient pousser l'opposition à boycotter les élections locales à venir, voire même à se rapprocher des groupes armés. Il est donc nécessaire d'apaiser la scène politique. En l'état actuel, la renonciation à la modification de la Constitution, la mise en œuvre de certaines des recommandations du dialogue républicain et l'amélioration du système électoral sont le chemin idéal vers cet apaisement.

Le gouvernement devrait en premier lieu renoncer à toute modification de la Constitution, car c'est la menace politique la plus importante à la stabilité du pays.

Ensuite, le gouvernement devrait appliquer des recommandations du dialogue républicain sur l'État de droit et la gouvernance. Il pourrait décider du lancement d'un plan de lutte contre la corruption. Ce plan passerait par un renforcement des pouvoirs de la Haute autorité chargée de la bonne gouvernance (l'une des rares institutions perçues comme crédibles par l'opposition), l'adoption d'une loi obligeant les responsables publics à déclarer leurs biens avant et après leur prise de fonction, et des poursuites judiciaires contre les responsables publics auteurs de malversations financières.

Puis, le gouvernement pourrait prendre des mesures d'apaisement supplémentaires. Le président pourrait nommer des opposants ayant un poids réel au gouvernement. Bien que l'opposition espérait maximale un gouvernement d'union nationale, la nomination de plusieurs opposants au gouvernement serait suffisante pour apaiser la scène politique si elle est précédée ou suivie des mesures susmentionnées.¹⁴

Enfin, le gouvernement devrait prendre une série de mesures pour améliorer la transparence et l'impartialité du processus électoral. Tous les problèmes du système électoral centrafricain ne pourront pas être résolus avant les élections de 2023, mais le gouvernement et l'ANE peuvent faire des progrès importants sur certains aspects saillants.

¹³ Entretiens téléphoniques, membres du Mouvement cœurs unis, février 2022.

¹⁴ Entretiens, membres du gouvernement et diplomates, Bangui, octobre 2021.

S'agissant de la non transmission immédiate des procès-verbaux aux représentants de l'opposition dans les bureaux de votes, le gouvernement devrait renforcer l'article 85 de la loi électorale, afin que dans ces cas le scrutin soit annulé et recommencé dans les bureaux de votes concernés. L'article remanié devrait également prévoir que les procès-verbaux soient envoyés le jour du vote par voie électronique à tous les candidats. S'agissant de la partialité des scrutateurs de l'ANE, le gouvernement devrait initier la modification de l'article 57 de la loi électorale pour que les scrutateurs soient tous désignés par l'ANE après approbation consensuelle des partis politiques.

En plus du gouvernement, l'ANE peut également résoudre aisément deux des problèmes énumérés par les observateurs électoraux et l'opposition. En ce qui concerne les votes par dérogation, l'ANE devrait instruire les scrutateurs dans les bureaux de votes de ne plus les accepter, car cela est contraire à la loi électorale, et rejeter systématiquement les procès-verbaux où des votes par dérogation ont eu lieu. En outre, l'ANE devrait mettre fin à la pratique consistant à faire transiter les urnes par les préfectures en provinces. En cas d'insécurité, les urnes devraient transiter plutôt par les bureaux préfectoraux de la MINUSCA. Certes les opposants n'ont qu'une confiance limitée à la MINUSCA, mais leur méfiance est plus grande envers des préfets.

Pour que le gouvernement ressente l'obligation de mettre en œuvre les recommandations sus énumérées, les partenaires occidentaux et régionaux doivent jouer un grand rôle. S'agissant de la modification de la constitution, ils devraient le plus tôt possible communiquer au gouvernement leur opposition totale à cette démarche et souligner que le cas échéant les sanctions les plus dures seraient prises contre le gouvernement.

S'agissant des élections, les partenaires devraient encourager le gouvernement à des réformes électorales susmentionnées avant les élections. Ils ont le devoir d'utiliser leurs leviers diplomatiques et financiers pour presser le gouvernement et l'ANE dans ce sens. À cet effet, ils pourraient conditionner le financement de ces élections à la prise de mesures pour renforcer l'impartialité de l'ANE.

La Centrafrique est à la croisée des chemins. Des décennies de mauvaise gouvernance et d'interventions extérieures tantôt mal conçues, tantôt inopportunes sont la cause profonde de l'instabilité chronique et de la fragilité de l'État centrafricain. La crise actuelle est la énième manifestation de cette instabilité. Tous les acteurs centrafricains et les partenaires internationaux et régionaux sont responsables à des degrés divers de cette instabilité. Alors que le pays menace de se fragmenter davantage, il importe qu'ils mettent tous en avant l'intérêt supérieur de la nation centrafricaine et non leurs intérêts individuels ou de puissance. Dans l'immédiat, les Centrafricains et leurs partenaires doivent essayer de trouver des moyens pour apaiser les tensions entre le gouvernement et l'opposition politique. ■