

ANNEXE

1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Programme d'appui complémentaire aux élections CRIS n° 2009/ 021 691		
Coût total	Contribution de l'UE : 4.950.000 EUR		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Approche projet Gestion conjointe avec le PNUD (4,55M€) Gestion centralisée (0,1M€) Réserve pour imprévus (0,3 M€)		
Code CAD	15151	Secteur	Elections

2. MOTIF

2.1. Contexte sectoriel

L'expérience démocratique de la Guinée se trouve être limitée. Depuis son indépendance, elle a connu deux régimes autoritaires. Les deux seules alternances politiques (1984 et 2008) ont été réalisées par des coups d'état militaires, suite à la mort du Chef d'Etat. Les tensions sociopolitiques, alimentées par les difficultés économiques et sociales croissantes, ont culminé lors des grèves et des émeutes de janvier-février 2007. Cependant, le terrain politique gagné par la société civile à cette occasion a été reperdu en faveur de l'armée, d'abord représenté par le Président Conté, puis par le CNDD.

De plus, depuis la prise du pouvoir par le CNDD (Conseil National pour la Démocratie et le Développement) à la suite du décès du Président Conté en décembre 2008, la Constitution et la Cour suprême ont été suspendues.

En 2007, des élections législatives étaient prévues après la révision préalable des listes électorales, opération essentiellement financée par l'UE. Le décès du Président, en décembre 2008, s'est traduit par l'ajout d'un scrutin supplémentaire, celui des présidentielles, et donc par des coûts supplémentaires (équipements, frais liés à la formation, présence du personnel électoral et des observateurs locaux).

Par ailleurs, la période d'incertitude générée par la prise du pouvoir par l'armée ainsi que la suspension de l'ordre constitutionnel, en décembre 2008, ont entraîné des retards dans la révision des listes électorales, qui à ce jour n'est pas encore achevée (la distribution des cartes d'électeur devant clore cet exercice). Actuellement 3,9 millions électeurs ont été recensés en Guinée. Le recensement des Guinéens de l'étranger, finalisé en novembre 2009 auprès d'un échantillon de 18 pays, a estimé leur nombre à environ 54.000 personnes. Le traitement informatique des données biométriques est entamé et se poursuit.

Le coup d'Etat a été unanimement condamné par les instances internationales (ONU, UA, CEDEAO, UE, etc.). L'Union européenne considère que ce coup d'Etat constitue une violation grave de l'accord de Cotonou. Un dialogue politique avec le pouvoir en place s'est donc engagé en avril 2009 au titre de l'article 96 et l'Union européenne a pris des mesures appropriées qui ont été communiquées aux autorités guinéennes (Décision du Conseil 618/2009 du 27 juillet 2009). Une feuille de route de la transition a été présentée par la partie guinéenne. Les engagements pris au titre de la feuille de route

portent sur : (i) La mise en place du Conseil National de Transition, (ii) le toilettage de la loi fondamentale, (iii) les droits de l'homme, l'Etat de droit, la gouvernance, (iv) les élections.

Le dialogue politique qui semblait sur de bons rails s'est détérioré avec l'éventualité de la candidature du chef de la junte aux prochaines présidentielles. Le 28 septembre 2009, les partis politiques de l'opposition réunis au sein du Forum des Forces Vives de Guinée, (FFVG, rassemblant aussi les syndicats et les organisations de la société civile), ont appelé à un rassemblement pacifique au stade de Conakry pour réclamer du CNDD le respect de son engagement initial à ne pas participer aux élections. La répression qui a suivi ce meeting a fait plus de 150 morts parmi les manifestants ainsi que plus de 1000 blessés. Des dizaines de cas de femmes violées ont été signalés. Une enquête internationale commanditée par l'ONU a qualifié les massacres de "crime contre l'humanité". Les responsabilités directes des hauts responsables de la junte, dont le capitaine Moussa Dadis Camara, président du CNDD, sont citées. Le 3 décembre 2009, pendant que la Commission onusienne s'appêtait à boucler sa mission, le chef de la junte a été grièvement blessé. L'intérim est assuré par le 2^{ème} vice-président du CNDD, le Général S. Konaté qui a invité l'opposition à désigner un premier ministre qui sera à la tête d'un gouvernement de transition d'union nationale. Selon lui, les élections devraient avoir lieu au plus tard dans les 10 prochains mois (dernier trimestre 2010). A Ouagadougou, une déclaration conjointe a été faite le 15 janvier 2010 par le Président du CNDD Dadis Camara, le Président par intérim Sekouba Konaté et le médiateur de la crise guinéenne Blaise Compaoré, prévoyant l'organisation des élections dans les six mois.

Dans ce contexte, les mesures appropriées au titre de l'article 96 prévoient explicitement qu'un nouvel appui pour la préparation des élections pourrait être fourni par la mobilisation de l'enveloppe B du 10^{ème} FED. C'est l'objet de la présente fiche action.

En ce qui concerne le processus électoral que le présent projet appuie directement, les engagements portent sur : (i) le respect du calendrier électoral, (ii) la non-candidature aux élections des membres du CNDD et du Premier Ministre du Gouvernement de transition, (iii) l'organisation et la gestion des élections par la CENI (Commission Electorale Nationale Indépendante), (iv) une demande d'observation électorale internationale et l'observation des élections par la société civile guinéenne, (v) un accès équitable aux médias pour les candidats, et (vi) le rétablissement de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême pour le contentieux électoral et la publication des résultats.

2.2. Enseignements tirés

La Guinée n'a jamais connu d'élections libres et transparentes. Les six élections organisées pendant le régime Conté ont toutes fait l'objet de manipulations plus ou moins flagrantes. L'absence de tradition démocratique, ainsi que la réticence des pouvoirs en place à mettre en oeuvre les instruments d'un processus de démocratisation expliquent que les phases de préparation des élections soient extrêmement longues. Ainsi, le recensement biométrique qui devait être disponible pour les élections législatives de 2007 n'est pas encore terminé.

Compte tenu des faiblesses identifiées au niveau des institutions chargées d'organiser les élections, en particulier la CENI, il est envisagé de contribuer au fonds d'appui des élections, géré par le PNUD pour l'acquisition du matériel électoral. Pour la sensibilisation, les formations et l'observation électorale nationale, le PNUD fera appel à une ONG spécialisée.

L'observation électorale nationale a été testée avec succès lors des élections locales de 2005. Elle a été réalisée par des ONG locales et a permis de jouer un rôle d'alerte au niveau des bureaux de vote au moment du scrutin et a fourni des rapports circonstanciés des manquements identifiés alors.

2.3. Actions complémentaires

Le présent projet devrait permettre au Gouvernement d'honorer ses engagements d'aboutir à une transition démocratique rapide et pacifique en vue du rétablissement de l'ordre constitutionnel et d'un Etat de droit. Consacré au financement du processus électoral, il complète le "Programme d'appui aux élections législatives 2007"¹ qui est en cours qui concerne principalement la phase de recensement des électeurs (au total 7,38 M€ à travers une convention de contribution avec le PNUD) et l'achat des documents électoraux pour 2 M€ à travers une subvention à la CENI, ainsi que de l'assistance technique et un appui à l'Assemblée Nationale lorsque celle-ci sera en place.

Le présent projet est en cohérence avec le domaine de concentration "bonne gouvernance et appui aux acteurs non étatiques" de l'avant projet de DSP/PIN 10^{ème} FED² et repose sur les principes de la déclaration de Paris. En effet, la mise en œuvre de ce programme, tout comme celle du programme "Appui aux élections législatives" répond au souci de coordination de l'ensemble des partenaires à travers diverses instances de pilotage (stratégique et technique).

En outre, le présent projet est complémentaire de programmes financés par l'UE, notamment du programme d'appui à la société civile (AISCHA, 9^{ème} FED) et les interventions financées à travers les lignes budgétaires thématiques notamment dans les secteurs de la gouvernance et de l'appui aux ONGs. Ainsi, le renforcement des capacités générales des médias contribue à favoriser un traitement de l'information objectif, élément essentiel en période électorale.

Conformément aux mesures appropriées, la mise en œuvre positive de la feuille de route vers les élections permettra la reprise graduelle de la coopération sous le 10^{ème} FED, la signature du 10^{ème} FED n'intervenant qu'à l'issue des élections présidentielles et législatives et suite à l'installation des élus de l'Assemblée nationale. Ces éléments sont des points importants d'une reprise d'appuis financiers extérieurs nécessaires à la mise en œuvre de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) pour l'atteinte des OMD.

Enfin, sur le plan économique, le point d'achèvement de l'initiative PPTE, prévu pour fin décembre 2008, a été reporté, se traduisant par une absence de ressources extérieures importantes. La situation macroéconomique a contraint la participation financière de l'Etat, dont les contributions au processus électoral ont été décaissées avec un retard important. En 2009, l'Etat a néanmoins décaissé 6,4 M€, ce qui porte sa contribution au processus électoral à 29% des contributions totales.

2.4. Coordination des bailleurs de fonds

Sur un coût total de 43 millions d'euro, la communauté internationale finance plus de 70% du coût des élections (recensement et préparation des scrutins).

Depuis sa mise en place, la CENI a tissé de forts liens avec les partenaires internationaux desquels elle reçoit à la fois de l'expertise et du financement. Ces partenaires sont avant tout l'UE (39% du total) qui à travers ses contributions aux processus d'enregistrement, a rendu le processus électoral techniquement possible. Il s'agit également des donateurs bilatéraux et multilatéraux tels que la CEDEAO, le PNUD, les Etats Membres de l'UE représentés sur place (Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni), ainsi que les USA et le Japon.

La coordination et l'efficacité de l'aide sont renforcées car à part la CEDEAO, tous les partenaires techniques et financiers contribuent au fonds d'appui aux élections géré par le PNUD pour tout ou partie de leur appui au processus électoral. Ce fonds d'appui représente plus de 70% des montants versés à ce jour. Un rôle important est joué par l'Unité Technique de Gestion (UTG) qui, avec son

¹ 9ACP GUI 11 et 9 ACP ROC 29

² L'avant projet de DSP/PIN 10^{ème} FED sera actualisé lorsque les institutions élues auront été installées.

mandat des Nations Unies (ONU), fournit de l'assistance technique à la CENI et au MATAP (Ministère de l'administration du territoire et des affaires politiques).

La complémentarité sera poursuivie avec les autres partenaires à travers les instruments de coordination tels que les comités de pilotage, les rencontres de points focaux et les cellules techniques. D'ores et déjà, les contributions annoncées devraient permettre de couvrir une partie des activités proposées dans le présent programme, comme le matériel électoral (urnes et isolements par le Japon), l'observation électorale (par l'USAID).

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

Le projet a pour objectif global de promouvoir la démocratie à travers le renforcement de l'Etat de droit comme préalable à un développement durable.

L'objectif spécifique visé est de contribuer à un déroulement optimal des élections législatives et présidentielles à travers l'équipement et le fonctionnement des bureaux de vote, impliquant du personnel formé connaissant son rôle et une observation locale efficace. Le projet vise également à informer et sensibiliser les populations sur les questions relatives aux droits civiques et politiques.

Conformément à la Décision du Conseil et aux mesures appropriées qu'elle contient dans le cadre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, le présent programme vise à soutenir les autorités guinéennes dans la conduite d'une transition vers le rétablissement de l'ordre constitutionnel et la mise en place d'un régime démocratique issu d'élections libres et transparentes.

Le projet envisagé porte sur le financement d'activités permettant à la CENI de remplir la totalité de sa mission, en particulier le traitement des résultats, le déroulement des scrutins et la mise à disposition du matériel électoral nécessaire aux élections, tenant compte notamment des besoins additionnels induits par les élections présidentielles.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Le résultat à court terme est l'organisation d'élections législatives et présidentielles libres et transparentes tandis que le résultat à long terme consiste à bâtir des fondements pour les futures élections dans lesquelles la CENI et ses partenaires seront pleinement en mesure d'accomplir leurs mandats respectifs sans l'aide ou avec une assistance limitée de la Communauté internationale. Les résultats attendus sont:

Résultat 1. Les organes chargés de l'administration territoriale et d'autres acteurs impliqués dans le processus électoral (élus locaux et forces de sécurité) accomplissent leurs missions respectives de manière professionnelle. Tous les responsables de la CENI, des structures déconcentrées du MATAP (8 gouverneurs, 33 préfets et 303 sous-préfets) sont formés, ainsi que 650 élus locaux, et 1000 officiers et agents des forces de sécurité.

Les principales activités pour atteindre ce résultat sont : l'identification des besoins et l'élaboration d'un plan de formation ainsi que l'exécution des formations pour l'administration électorale et des autres acteurs, en particulier les forces de sécurité.

Résultat 2. Les populations de l'ensemble du territoire ont accès à l'information en matière de promotion de droits civiques et politiques dans leur propre langue. Plus de 100.000 personnes en âge de voter seront touchées directement pendant cette campagne.

Les activités consisteront à déployer les animateurs dans plus de 1000 localités rurales et urbaines dans chaque préfecture de la Guinée quelques semaines avant les élections pour expliquer aux citoyens comment se déroule le vote, son importance, l'importance de la paix sociale et de l'unité nationale, etc.

Résultat 3. A travers la mise en place d'un Observatoire des élections, la société civile a la capacité de monitorer efficacement le processus électoral et d'organiser une observation électorale nationale fiable

Le projet travaillera en partenariat avec le CNOSCG (Conseil National des Organisations de la Société Civile Guinéenne) qui a des démembrements au niveau régional, préfectoral et sous-préfectoral, et comprend un important réseau de femmes et de jeunes réparti sur toute l'étendue du territoire.

Résultat 4. Le matériel et les fournitures nécessaires à la tenue des scrutins sont disponibles dans tous les bureaux de vote en temps voulu.

Résultat 5. Le matériel et les fournitures nécessaires à la transmission des résultats des bureaux de vote jusqu'au site central de la CENI sont disponibles en temps voulu et de manière sécurisée ainsi que le centre de traitement est équipé pour traiter les résultats.

3.3. Risques et hypothèses

Sur le plan politique, la situation est fragile et sa stabilisation est liée à la poursuite et au renforcement du dialogue entre le CNDD et les forces vives ainsi qu'à l'apaisement de la situation au sein de l'armée. La dégradation du dialogue politique entre les forces vives et le CNDD, la volonté du CNDD de présenter l'un des siens comme candidat plutôt que de rester arbitre pourraient influencer négativement sur le déroulement du projet.

Le processus de transition est éminemment fragile et son succès n'est pas assuré. Il est donc important de prévoir une réponse adéquate en cas de blocage ou d'échec. Le présent projet est mentionné dans les mesures appropriées prises au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou en vue d'accompagner la transition (Décision du Conseil 2009/618 du 27 juillet 2009). La mise en œuvre de la feuille de route vers "le rétablissement de l'ordre constitutionnel et la mise en place d'un régime démocratique, issu d'élections libres et transparentes" est liée au démarrage et à la poursuite du financement du présent projet.

L'appréciation des progrès dans la mise en œuvre de l'ensemble des engagements pris dans le cadre de la feuille de route (voir 2.1) se basera sur l'évaluation faite par le Groupe International de Contact – Guinée et par les missions de suivi prévues dans la Décision du Conseil et effectuées par la présidence de l'Union européenne et la Commission.

La fin des opérations de recensement, y compris celui des Guinéens de l'étranger, constitue un deuxième élément essentiel. En effet, la distribution de cartes d'électeurs se traduira par une pression croissante sur le pouvoir en place à respecter le chronogramme établi.

Sur le plan institutionnel et au vu de l'expérience passée, la collaboration entre la CENI et le MATAP, si elle n'est pas bien maîtrisée, est également un facteur de complication de la conduite du processus. A ce titre, la CENI doit renforcer et améliorer ses capacités.

Sur le plan logistique, l'état des infrastructures et de l'administration en Guinée représente un grand défi pour la mise en œuvre des opérations électorales. La mauvaise condition des routes et du réseau aérien représentent une perte de temps dans le transport du personnel et du matériel et renchérit le coût des opérations.

3.4. Questions transversales

Par sa nature même ce projet est au cœur de trois thèmes transversaux: égalité des genres et droit des femmes, droits humains et bonne gouvernance.

En effet, la viabilité et la prise en compte des questions transversales et des considérations relatives à la bonne gouvernance sont assurées par: (i) l'implication systématique des différents acteurs dans des processus transparents de décision, d'examen de la faisabilité et dans la mise en œuvre des actions à tous les niveaux; (ii) les objectifs de bonne gouvernance de l'UE, (iii) l'application des principes de genre et (iv) l'intégration des stratégies/actions du projet dans le cadre global de la bonne gouvernance.

Un facteur important dans mise en œuvre du projet sera la lutte contre la corruption. Les prestataires/gestionnaires doivent inclure dans leur mode de gestion des éléments concrets dans ce sens.

3.5. Parties prenantes

Les parties prenantes sont de différentes natures. Il y a, en tout premier lieu, la population guinéenne avec un accent sur les femmes et les jeunes en âge de voter, tant d'un point de vue de leur participation au processus électoral que de leur représentativité en tant qu'élus.

Sur le plan opérationnel, la préparation du processus électoral a été jusqu'en décembre 2008, piloté par l'administration (le Ministère de l'administration du territoire et des affaires politiques, MATAP) en collaboration avec la Commission électorale nationale indépendante (CENI).

La CENI, principal acteur du processus électoral depuis l'ordonnance n°15 de janvier 2009, est en charge d'organiser les élections avec le soutien technique du MATAP. La CENI est un organe indépendant composé de représentants de partis politiques. Son indépendance est aujourd'hui cependant à nuancer, puisque le texte qui semblait régler l'absence de collaboration avec le MATAP, le rattache désormais au CNDD. La CENI est une nouvelle structure et n'a jamais organisé d'élections. Ses capacités restent embryonnaires et elle a besoin d'un accompagnement technique.

Le MATAP, est en charge d'apporter un appui technique à la CENI. Il s'agit d'une entité incontournable dans le processus en raison de ses structures déconcentrées sur tout le territoire et en raison du fait qu'il représente l'administration qui ne peut être écartée du processus.

Les partis politiques, au nombre d'environ 80 à ce jour, sont à la fois parties prenantes et bénéficiaires du projet. Leur participation, dans le cadre de la phase de recensement des électeurs et des commissions administratives de révision des listes électorales (CARLE), a été jugée moyenne essentiellement en raison de la méconnaissance de leurs membres quant au rôle à assumer. Un renforcement de capacités est donc nécessaire à ce niveau.

La société civile joue un rôle croissant en Guinée et est pleinement partie prenante dans le processus à travers le dialogue politique qui s'instaure avec le CNDD et les partis politiques. Il y a toutefois là également des besoins de renforcement importants.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Mode de gestion

Gestion conjointe via la signature d'une convention de contribution avec le PNUD dans le cadre de l'accord cadre financier et administratif entre la Commission et les Nations Unies (FAFA-Financial and Administrative Framework Agreement between the European Community and the United Nations) qui a été signé le 29 avril 2003. Le PNUD a été choisi car il gère un fonds d'appui aux

élections auquel contribuent de nombreux autres donateurs (Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni, Japon, USA).

Pour le volet formation, sensibilisation, observation nationale, le PNUD passera un contrat avec l'ONG IFES. Cette ONG de droit américain a été choisie parce qu'elle est spécialiste des questions électorales et est présente depuis 1991 en Guinée, où n'est présente aucune autre organisation ayant une expertise dans les domaines de l'appui au processus électoral et de l'appui à la société civile en matière de démocratisation. IFES est la seule structure qui allie expertise et connaissance approfondie du terrain.

Les 100.000€ prévus pour l'évaluation seront mis en œuvre en gestion centralisée. Une réserve de 300.000€ est fixée en cas d'imprévus.

4.2. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions

Tous les contrats mettant en œuvre l'action doivent être attribués et exécutés conformément aux procédures et aux documents standard établis et publiés par l'organisation internationale concernée (PNUD). Pour le volet formation, sensibilisation, observation nationale, le PNUD passera un contrat (1.2 M€) avec l'ONG IFES dans le cadre de leur Memorandum of Understanding.

La clause de vérification du FAFA s'appliquera à toutes les transactions liées à l'utilisation de la contribution de l'Union européenne, y compris celles établies par l'ONG IFES.

Les procédures UE s'appliqueront pour les contrats d'évaluation.

Dérogation à la règle de non-rétroactivité est octroyée à la convention de contribution signée avec le PNUD. La date à partir de laquelle les coûts seront éligibles est fixée à la date de la requête transmise par le PNUD, en accord avec le point 10.2 du FAFA (la Commission acceptera de financer, dans des cas exceptionnels, des actions en cours pour autant qu'elle n'ait pas commencé avant la demande de financement n'ait été reçue).

4.3. Budget et calendrier

Le budget indicatif pour le financement des activités est le suivant:

Activités	Coût (€)	Modalités de mise œuvre
Appui au PNUD :	4.550.000	Convention contribution PNUD
Formation, sensibilisation et observation électorale nationale	1.200.000	
Matériel électoral et de communication, renforcement des capacités	3.350.000	
Evaluation externe	100.000	Gestion centralisée
Imprévus (8%)	300.000	
TOTAL	4.950.000	

La période d'exécution des présentes conditions de financement est de 48 mois (24 mois + 24 mois de clôture).

4.4. Suivi de l'exécution

Le suivi de ce programme sera réalisé sur la base des indicateurs décrits dans le cadre logique. Des missions de suivi de la DCE, de la JTF (EC-UNDP Joint Task Force) et des organisations signataires des subventions / conventions de contribution feront partie du plan de suivi.

Un comité de pilotage sera établi pour l'ensemble des appuis au processus électoral guinéen et associera les institutions guinéennes chargées d'organiser les élections (la CENI et le MATAP principalement) et les partenaires techniques et financiers, pour assurer le bon déroulement des activités. Coprésidé par un représentant-résident du PNUD et le président de la CENI, il se réunira à la demande d'un de ses co-présidents et sera doté de pouvoirs de décision.

Le mandat du comité de pilotage sera de :

- Définir les orientations stratégiques des activités électorales financées par les partenaires techniques et financiers;
- Décider des questions permettant d'assurer la gestion et le fonctionnement effectifs des activités électorales

4.5. Évaluation

Des provisions pour les évaluations (à mi-parcours et finale) sont prévues dans le budget. Les missions seront confiées à des experts et cabinets indépendants conformément aux procédures du FED.

4.6. Communication et visibilité

Le projet entreprendra une stratégie active de communication et de visibilité en tenant en compte ce qui est établi dans le manuel de communication et de visibilité de l'Union Européenne dans le cadre des actions extérieures, ainsi que dans les dispositions établies dans le FAFA. Le budget du projet accordé aux actions de communication et visibilité assure la réalisation de ces actions.