European Commission
United Nations Development Programme

Joint Task Force on Electoral Assistance

Atelier thématique

Technologies de l'information et gestion des élections :
Des décisions éclairées pour des résultats durables

Rapport de synthèse

Commission européenne – Programme des Nations Unies pour le développement
Atelier thématique

Mombasa, du 5 au 9 mars 2012,
sous l'égide de la Commission électorale indépendante du Kenya

2

Sigles et acronymes

AFIS	système d'identification automatisée par les empreintes digitales
EE	enregistrement des électeurs
EEE	enregistrement électronique des électeurs
JTF	Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance
LOM	lecteur optique de marques
MVE	machine à voter électronique
OGE	organisme de gestion des élections
SGR	système de gestion des résultats
TIC	technologies de l'information et des communications
TPV	tabulation parallèle des votes

Table des matières

Page

9 **Introduction**
10 À propos de ce rapport

Typologies d'enregistrement des électeurs, principes des
13 **typologies et stratégies d'actualisation**
14 Pourquoi enregistrer les électeurs ?
16 Quelques paramètres de l'enregistrement des électeurs
16 • Lieu et date – où et quand se déroule l'enregistrement des électeurs ?
18 • Enregistrement périodique
18 • Enregistrement continu
21 • Enregistrement des électeurs sur la base d'un registre de la population nationale ou d'un registre de l'état civil
23 Qui se charge de l'enregistrement des électeurs ?
23 Méthodologies d'enregistrement des électeurs
26 Les défis que présente la tenue à jour d'un registre des électeurs…
27 Stratégies d'actualisation de l'enregistrement des électeurs
28 Principes directeurs de l'utilisation de la technologie pour l'enregistrement des électeurs
28 • Pertinence
28 • Réactivité
29 • Intégrité
29 • Efficacité
29 • Durabilité
31 Conclusions

33 **Cadre politique de l'enregistrement des électeurs, Contexte**
34 Identité numérique – Matière à réflexion
38 De l'identité à un registre des électeurs
39 • Mais quid de l'identité ?
40 Liens avec les registres d'état civil et autres bases de données nationales
42 Protection des données, confidentialité, législation
46 Technologie et appropriation nationale

Page

51 **« Gravir les échelons technologiques »**
52 Vue d'ensemble – Planification stratégique
56 Technologie et systèmes d'enregistrement des électeurs
56 Coûts et procédure d'acquisition
62 EEE – Défis que posent la mise en œuvre et l'exploitation
65 Conclusion

67 **Systèmes de gestion des résultats et vote électronique**
68 • La transparence n'est en rien négociable
74 • Des progrès prudents et mesurés
74 • Technologie appropriée
78 • Tabulation parallèle des votes
78 • Discussion plénière
80 Présentation du thème de vote électronique
80 Théories et typologies de vote électronique
84 Études de faisabilité, test pilote, planification en vue du succès
86 Études de faisabilité – le socle solide de toute prise de décisions éclairée
90 • Confiance, toujours plus de confiance et perte de confiance

95 **Atelier thématique sur les TIC et la gestion des élections. Recommandations en conclusion de l'atelier**

« Tout au long de l'atelier, plusieurs participants ont souligné qu'une technologie donnée n'est rien de plus qu'une méthodologie. Même la plus sophistiquée des technologies peut, à tout moment, être contestée dans un contexte où la confiance fait défaut entre plusieurs parties prenantes nationales. L'enseignement que l'on peut en tirer dans ce cas, à en croire l'expérience de plusieurs pays, est qu'au final, le dialogue et la transparence sont des éléments primordiaux pour restaurer un climat de confiance durable »

Jean Louis Ville
Chef de l'unité Gouvernance, démocratie, égalité hommes-femmes et droits de l'Homme, Commission européenne/EuropeAid

Introduction

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Commission européenne, sous l'égide du Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance (JTF) et avec le concours du Programme global d'appui au cycle électoral du PNUD et du bureau pays PNUD au Kenya, ont organisé un atelier thématique de cinq jours à Mombasa au Kenya, intitulé « Technologies de l'information et gestion des élections : Des décisions éclairées pour des résultats durables ». L'atelier, qui s'est tenu du 5 au 9 mars 2012, a été accueilli par la Commission électorale indépendante du Kenya (Independent Electoral and Boundaries Commission – IEBC). Il a rassemblé quelque 230 participants venus de plus de 60 pays, y compris des représentants des organismes de gestion des élections (OGE), des fonctionnaires de l'Union européenne (UE) et du PNUD, ainsi que du personnel issu d'autres organisations internationales et locales, pour discuter, analyser et évaluer l'impact, les succès et les échecs liés à l'introduction des technologies de l'information et des communications (TIC) dans les processus électoraux.

L'atelier entendait donner aux représentants d'un large éventail de parties prenantes des processus électoraux la chance de mettre en commun leur expérience et leurs acquis. Les participants ont recueilli des informations et des données comparatives ainsi que des analyses de calendriers et de coûts, qui devraient leur permettre de prendre des décisions éclairées à l'avenir concernant l'introduction ou l'actualisation des technologies dans leurs processus électoraux.

Plus précisément, les présentateurs de l'atelier ont comparé l'utilisation des TIC dans les initiatives d'enregistrement des électeurs, en mettant plus particulièrement l'accent sur la durabilité et l'utilisation performante des systèmes électronique dotés d'une fonctionnalité d'analyse des données biométriques (« enregistrement électronique des électeurs » que l'on abrègera en EEE). L'atelier a également examiné les synergies possibles entre l'enregistrement des électeurs et les registres d'état civil et autres systèmes d'enregistrement de la population, y compris les systèmes de carte nationale d'identité. Les délégués ont aussi abordé la question des systèmes de gestion des résultats (SGR) et le sujet plus controversé du vote électronique, dont

Au cours de la décennie écoulée, les OGE du monde entier ont été de plus en plus tributaires des TIC pour améliorer l'exactitude, la sécurité et l'intégrité de leurs processus électoraux. Cette tendance a été particulièrement frappante dans le domaine de l'enregistrement des électeurs, de la gestion des résultats et, plus récemment, dans l'introduction du vote électronique. Une technologie introduite à bon escient peut apporter des avantages considérables à un processus électoral. Toutefois, la technologie ne peut pas remplacer la confiance dans le cadre du processus électoral d'un pays ni, à elle seule, gagner cette confiance.

Niall McCann
Conseiller principal du PNUD en assistance électorale
Coordonnateur du Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance

Dans la soirée, un groupe désigné de participants se réunissait pour formuler des recommandations sur la base des débats du jour. Le groupe comprenait des représentants des OGE de la Côte d'Ivoire et du Kenya, de la Division de l'assistance électorale des Nations Unies au sein du Département des affaires politiques, de la délégation de l'UE au Zimbabwe, du Service européen pour l'action extérieure ainsi que des représentants du PNUD et de la Commission européenne issus du Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance. Le texte préparé par le sous-groupe a ensuite fait l'objet d'un débat en session plénière lors du dernier jour de l'atelier avant de pouvoir approuver une liste définitive de recommandations. Cette liste figure à la fin du présent rapport de synthèse.

Gianpiero Catozzi
Conseiller en assistance électorale,
Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance

ils ont examiné les avantages et les inconvénients possibles. Enfin, l'atelier a souligné l'importance qu'il y a à réaliser en priorité des études de faisabilité rigoureuses concernant l'introduction de toutes les TIC (y compris le vote électronique) dans l'administration électorale.

L'atelier a adopté une méthodologie qui associait la théorie et la pratique. Les sessions du matin se sont axées sur les théories et les principes généraux ; en tout, 32 présentations ont été faites en session plénière. Les sessions de l'après-midi ont été consacrées à des études de cas nationales précises, toutes présentées par des représentants des OGE. Vingt-deux études de cas nationales, dont au moins une pour chaque continent habité, ont été présentées lors des différentes sessions de groupe.

Un sous-groupe de participants s'est réuni chaque soir pour résumer les débats de la journée et formuler une série de recommandations pour l'atelier. Le sous-groupe comprenait des représentants des OGE de la Côte d'Ivoire et du Kenya, de la Division de l'assistance électorale des Nations Unies au sein du Département des affaires politiques, de la délégation de l'UE au Zimbabwe, du Service européen pour l'action extérieure ainsi que des représentants du PNUD et de la Commission européenne issus du Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance. Le texte préparé par le sous-groupe a ensuite fait l'objet d'un débat en session plénière lors du dernier jour de l'atelier avant de pouvoir approuver une liste définitive de recommandations. Cette liste figure à la fin du présent rapport de synthèse.

À propos de ce rapport

Ce rapport de synthèse suit l'ordre chronologique de la conférence et couvre les sujets abordés durant les différentes journées pour se terminer par les recommandations de l'atelier. Le rapport ne reprend pas verbatim les délibérations de chaque session ou chaque présentation. Au lieu de cela, il résume les discussions et les contributions de l'assistance afin de présenter une synthèse plus facilement assimilable.

Les annexes du rapport contiennent le programme définitif de l'atelier et la liste des participants. Un compagnon de ce rapport sous forme de formation en ligne sur les TIC et la gestion des élections, qui s'inspire fortement des discussions lors de l'atelier, a été préparé par le Joint EC-UNDP Task Force. Cette formation, au même titre que d'autres élaborées (ou en cours d'élaboration) par le JTF, est accessible sur le site web suivant : http://elearning.ec-undp-electoralassistance.org/

Comme indiqué précédemment, plus de 20 études de cas nationales ont été présentées à l'atelier. Elles sont disponibles en ligne sur http://ec-undp-electoralassistance.org/index.php?option=com_content&view=article&id=170&Itemid=176&lang=en

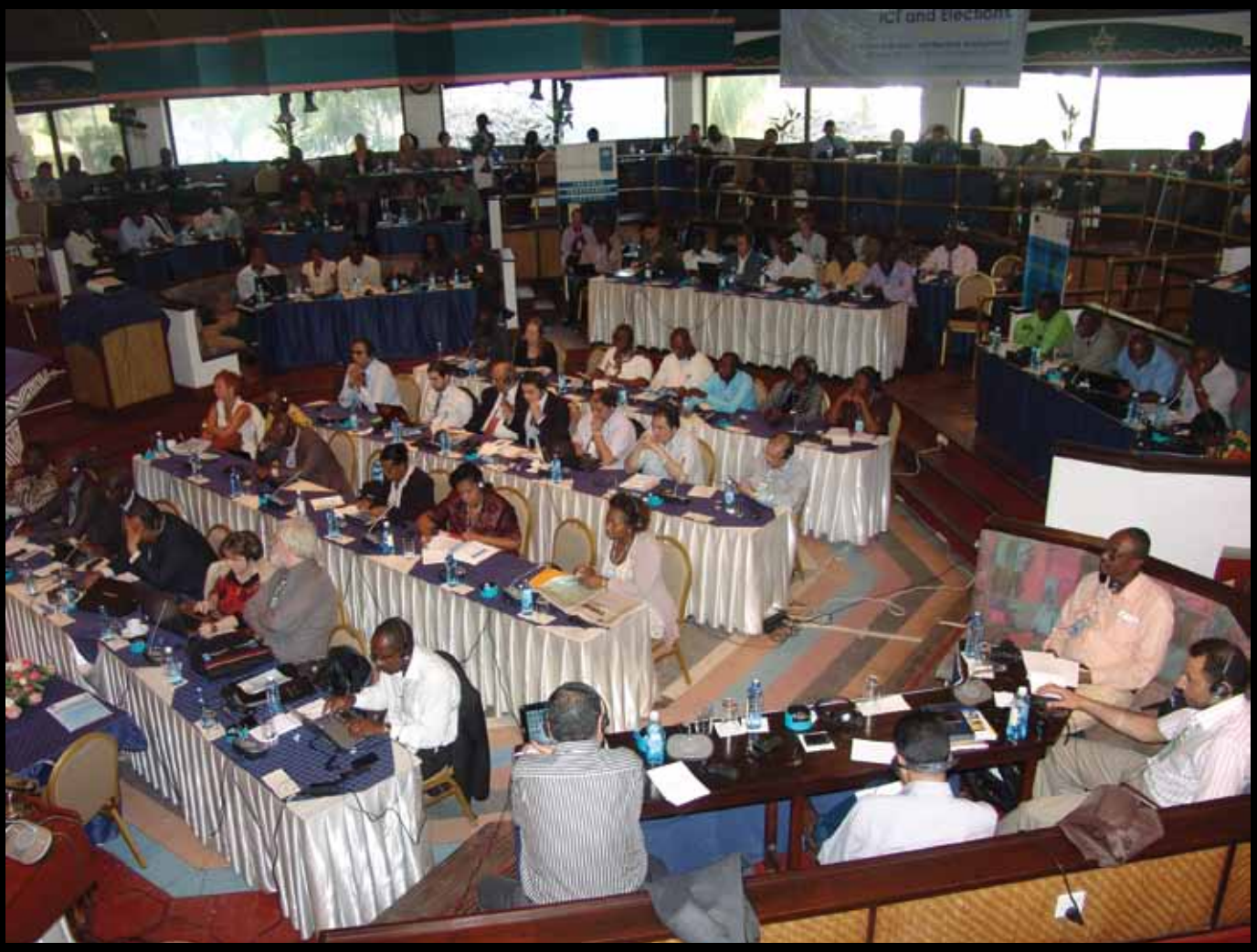
Note terminologique :

Les « technologies de l'information et des communications », que l'on abrège en TIC, est le terme qui sera utilisé tout au long de ce rapport de synthèse pour couvrir toutes les technologies utilisées dans l'administration électorale, y compris, sans pour autant s'y limiter, les logiciels et matériels informatiques ; les technologies de communications telles que les téléphones mobiles et les applications SMS ; les systèmes de vote électronique, y compris les machines à voter spécialisées ; les applications internet ; et les capteurs capables d'enregistrer les données biométriques des citoyens.

Il est important de noter que ce rapport entend uniquement présenter une synthèse des discussions ayant eu lieu lors de l'atelier. Ce texte, ou les recommandations adoptées par l'atelier, ne devraient en aucune façon être jugés représenter la position officielle des Nations Unies ou de l'Union européenne.

« À l'origine, l'atelier entendait donner aux représentants d'un large éventail de parties prenantes des processus électoraux la chance de mettre en commun leur expérience et leurs acquis. Les participants ont recueilli des informations et des données comparatives, des analyses de calendriers et des coûts, qui devraient leur permettre de prendre des décisions éclairées sur l'avenir concernant l'introduction ou l'actualisation des technologies dans un processus électoral donné. »

Teresa Polara
Experte en assistance électorale,
Commission européenne/DEVCO


ICT and elections

Typologies et principes d'enregistrement des électeurs (EE), typologies d'EE et stratégies d'actualisation

Lorsqu'un registre des électeurs n'est pas automatiquement généré à partir d'une base de données nationale de citoyens telle qu'un registre d'état civil ou une base de données de cartes nationales d'identité, le processus d'enregistrement actif des électeurs est l'une des opérations les plus complexes, les plus chronophages et les plus coûteuses auxquelles soit confrontée l'administration électorale. Compte tenu du fait qu'il suppose de prendre des décisions ayant trait aux critères d'éligibilité et d'accès des électeurs – p. ex. l'enregistrement des électeurs devrait-il être accessible aux personnes déplacées dans leur propre pays ? Aux ressortissants vivant à l'étranger ? Devrait-il être entrepris par des équipes mobiles ou uniquement dans des centres d'enregistrement statiques, etc. ? – l'enregistrement des électeurs peut aussi devenir le chaînon le plus controversé du processus électoral. Afin d'éviter les conflits et d'accroître la légitimité de l'élection, notamment dans les pays sortant d'un conflit, le processus d'enregistrement des électeurs doit être inclusif, donc comprendre toutes les principales parties prenantes, transparent et bien compris par la population.

Avant tout examen de la technologie et de son rôle dans l'enregistrement des électeurs, il convient d'aborder l'enregistrement des électeurs (EE) d'un point de vue plus large, en considérant à la fois ses principaux paramètres et certains des principes d'un processus crédible d'enregistrement des électeurs.

D'un point de vue conceptuel, une liste électorale est simplement une liste de noms (et parfois d'adresses) des électeurs d'un bureau de vote particulier, qui est utilisée le jour d'un scrutin. Dans la pratique toutefois, la création d'une liste électorale valorisante qui soit acceptée par un large éventail de parties prenantes représente une gageure. Il faut trouver un juste milieu entre les mécanismes qui excluent les individus n'ayant pas droit au vote et le niveau requis de prestation de services pour veiller à ce que le plus grand nombre possible d'électeurs ayant le droit de voter puissent participer

Ronan McDermott
Expert en TIC, Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance

Pourquoi enregistrer les électeurs ?

Pourquoi les OGE procèdent-ils à l'enregistrement des électeurs ? En bref, ils le font, sur la base du cadre juridique, pour veiller à ce que ceux qui sont en droit de voter ne rencontrent pas de difficulté pour voter, tout en veillant à ce que ceux qui n'ont pas droit au vote ne puissent pas voter.

À cet égard, on soulignera les points suivants :

- Outre la préparation des listes électorales à utiliser le jour du scrutin, les organismes de gestion des élections, par exemple, ont besoin de suffisamment de données de base pour élaborer des plans opérationnels détaillés (p. ex. où envoyer les compléments de documentation du scrutin, comme par exemple les bulletins de vote supplémentaires). Dans certains pays, selon les circonstances – par exemple dans le cas d'un pays sortant d'un conflit lorsque les données de recensement sont manquantes ou périmées – l'exactitude du scrutin dépend du balisage de nouvelles frontières ou d'un nouveau découpage administratif. Sans enregistrement des électeurs, il est impossible de calculer le taux de participation. Lorsque ce genre d'analyse est possible (c.-à-d. lorsque des données utiles sont capturées durant l'enregistrement des électeurs), les OGE et d'autres parties prenantes peuvent identifier les cas de sous-représentation, ou au contraire de sur-représentation, par exemple, des femmes, des jeunes ou des minorités, ce qui permet de mieux cibler les mesures correctives ou les messages de mobilisation de l'électorat.

- Les partis politiques utilisent des données issues de l'enregistrement des électeurs à différentes fins (listes de membres, démarchage, planification de campagne stratégique, validation de l'exactitude des données, processus de sélection et de nomination d'un candidat).

- La société civile, les observateurs nationaux et internationaux et les médias se servent tous des données d'enregistrement des électeurs dans le cadre de la transparence qui est essentielle pour qu'un processus électoral se déroule correctement.

- Les citoyens inscrits peuvent se sentir rassurés en sachant que, parce qu'ils ont pris le temps de se faire inscrire sur les listes électorales dans un exercice antérieur, ils seront en mesure de voter lorsqu'ils se présenteront au bureau de vote le jour du scrutin. Du fait d'un processus d'enregistrement des électeurs efficace et transparent, toutes les parties prenantes devraient avoir davantage confiance en l'intégrité des élections organisées sur une telle base.

Par comparaison, les inconvénients de l'enregistrement des électeurs sont relativement simples, même s'ils sont importants : l'enregistrement des électeurs prend du temps et coûte de l'argent (souvent, beaucoup d'argent). Dans certains cas, jusqu'à 50 pour cent des budgets électoraux peuvent être engloutis par l'enregistrement des électeurs – une statistique qui choque souvent ceux qui connaissent mal le domaine de la gestion électorale.

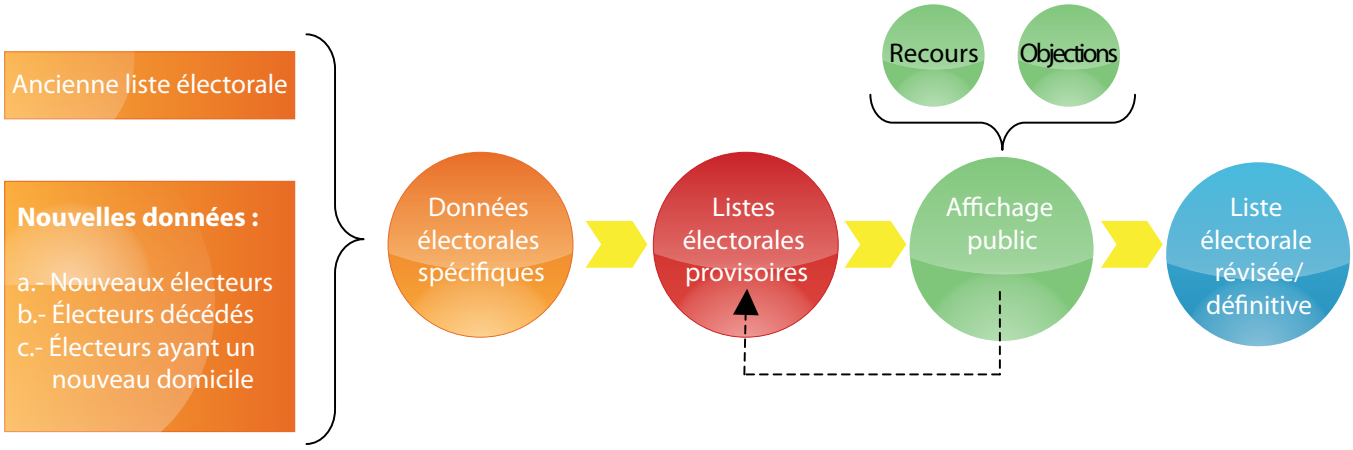


Figure 1. Diagramme simplifié du flux des données d'enregistrement des électeurs
Source: Présentation de R. McDermott à l'atelier thématique sur les TIC

Quelques paramètres de l'enregistrement des électeurs

Lieu et date – où et quand se déroule l'enregistrement des électeurs ?

L'enregistrement des électeurs peut être répété pour chaque événement électoral majeur ou bien il peut s'agir d'un processus continu. S'il est continu, cela signifie que l'OGE accepte régulièrement (ou capture activement) de nouveaux enregistrements, modifie les coordonnées des citoyens qui ont déménagé ou changé de nom suite à un mariage, et supprime de la liste le nom des électeurs décédés, émigrés, ou qui n'ont plus le droit de voter pour quelque raison que ce soit. Lorsque l'OGE est pleinement responsable de tous les aspects de l'enregistrement des électeurs, les options de gestion dans le temps sont donc qualifiées soit d'enregistrement périodique soit d'enregistrement continu des électeurs.

Lorsque c'est une autre agence (par exemple un organisme en charge du registre de l'état civil ou une autorité municipale) qui est à l'origine des données, l'OGE peut, à tout moment, demander à cette autre agence un extrait des données afin d'établir les listes électorales.

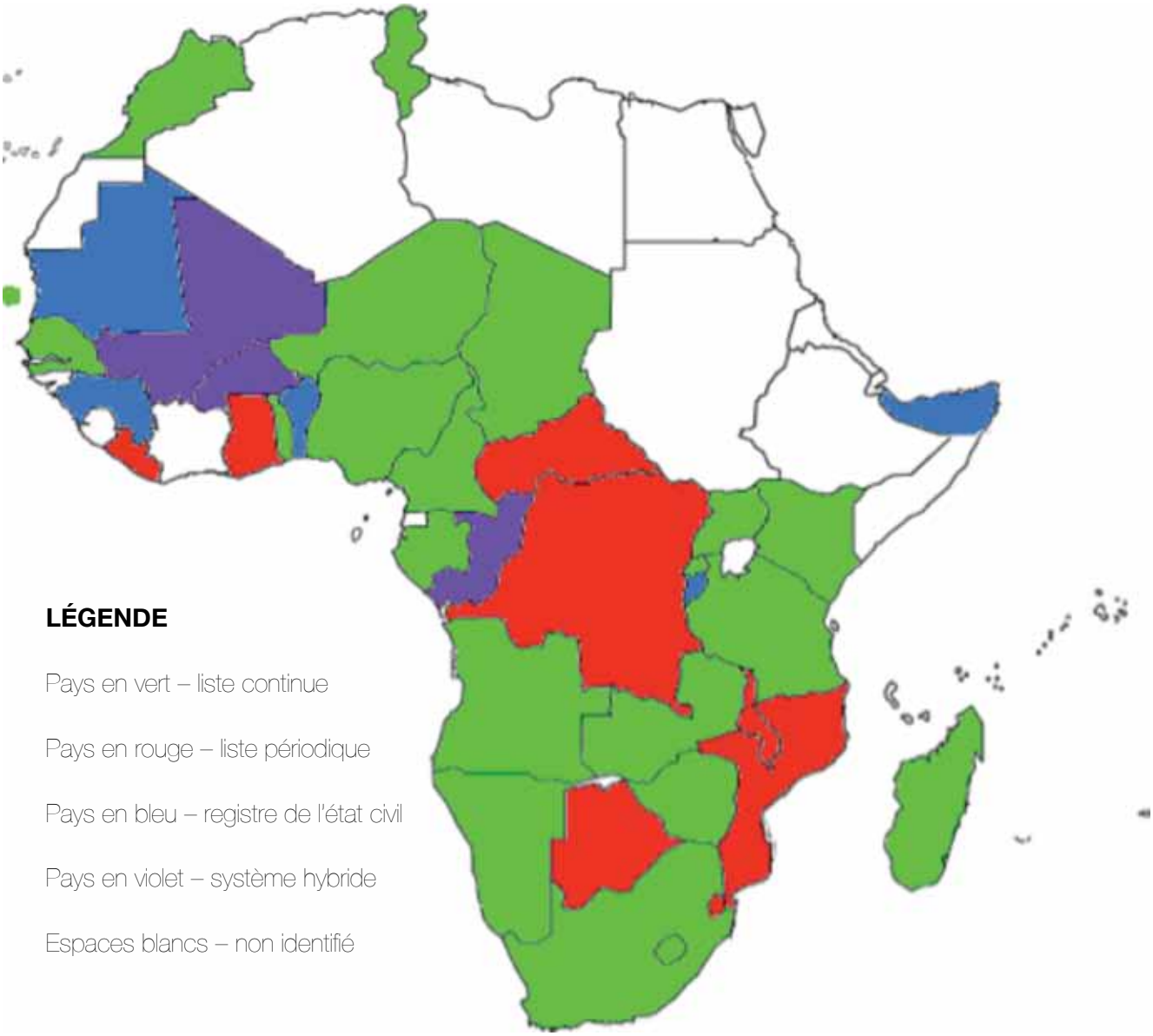


Figure 2. Quelques typologies d'enregistrement des électeurs en Afrique
Source: Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (EISA)

Enregistrement périodique

Sous cette approche, l'enregistrement se déroule durant certaines fenêtres d'opportunité (p. ex. sur une période de 30 jours). Durant cette période, le registre précédent est soit complètement abandonné et il est demandé aux citoyens admissibles de se réinscrire, ou bien le registre existant est actualisé, en permettant à ceux qui ont atteint l'âge de voter depuis le dernier enregistrement, ainsi qu'aux électeurs qui ont changé de domicile, de nom, etc. de s'inscrire ou de se réinscrire. Cette approche donne à l'OGE l'occasion de nettoyer le registre existant, dans la mesure du possible, en supprimant les électeurs décédés ou ceux qui ont perdu le droit de vote . L'enregistrement périodique est souvent réalisé avant un événement électoral majeur, et (dans les meilleures pratiques) la liste provisoire des électeurs qui en découle est soumise à l'examen du public, pendant ce qu'on appelle la période « d'inspection » ou « de consultation ». Les corrections, les omissions ou les objections retenues sont intégrées dans la version provisoire et des listes électorales définitives sont préparées pour le jour du scrutin.

De par tradition, l'enregistrement périodique, notamment lorsque le registre précédent a été abandonné et un nouveau registre doit être créé, est perçu comme étant plus coûteux que l'enregistrement continu (notamment s'il est déployé sur une base intégrale à travers tout le pays dans le plus grand nombre possible de localités). Toutefois, différents signes tendent désormais à prouver que l'avantage coût de l'enregistrement continu n'est pas aussi évident qu'il y paraît. L'enregistrement périodique est plus facile à planifier et à mettre en œuvre, par exemple, là où il existe un calendrier électoral fixe. En revanche, lorsque des élections ont lieu très fréquemment, sont déclenchées moyennant un préavis très court ou lorsque la situation présente un caractère imprévisible, l'enregistrement périodique peut ne pas être la meilleure solution.

Toutefois, un avantage significatif de l'enregistrement périodique, notamment dans le cas d'un registre périodique créé de toute pièce, est que les listes électorales qui en découlent ne comptent généralement pas de personnes décédées ou d'électeurs émigrés mais renferment bien les électeurs plus jeunes (qui ont atteint l'âge de voter depuis le dernier exercice d'enregistrement des électeurs). Le plus souvent, l'enregistrement périodique sera réalisé dans l'ensemble du pays (souvent simultanément) à tous les endroits qui deviendront ensuite des centres de vote. De cette façon, l'endroit où s'inscrit l'électeur est souvent le même que celui où l'électeur vote.

Enregistrement continu

Dans ce modèle, l'OGE met en place des bureaux locaux ou de district et procède habituellement à l'enregistrement des électeurs tout au long de l'année – en prévoyant toutefois des pauses avant les temps forts électoraux de manière à pouvoir clore le registre et préparer les listes électorales. Certains pays procèdent à une révision annuelle durant laquelle les bureaux d'enregistrement sont ouverts, disons, trois mois par an, ce qui tend à estomper la distinction entre enregistrement périodique et enregistrement continu. L'un des principaux avantages d'un système d'enregistrement véritablement continu tient au fait qu'en théorie, en cas d'élection, l'OGE est prêt dans un délai plus court qu'un système à registre périodique qui n'a pas été actualisé ou qui remonte à un certain temps et qui est donc inadapté pour une élection déclenchée rapidement.

On prétend que l'enregistrement continu offre des avantages en termes de coût, mais cela pourrait s'expliquer par le fait que les OGE, les pouvoirs publics et les partenaires de développement sous-estiment le coût d'établissement et – surtout – du maintien d'une prestation de services d'enregistrement des électeurs à un niveau local suffisant pour que l'enregistrement soit véritablement continu.

1 L'abandon est souvent privilégié lorsque les principales parties prenantes, p. ex. un ou plusieurs partis politiques, n'ont guère confiance dans les listes existantes. Dans ce cas, le cadre juridique peut souvent ordonner la création d'un nouveau registre avec chaque exercice périodique.

2 Un registre entièrement nouveau, créé aux termes d'un exercice d'enregistrement périodique, est souvent la méthode la plus rudimentaire, mais toutefois la plus exacte, pour veiller à ce que les électeurs décédés soient supprimés du registre des électeurs.

3 Ces types d'efforts ne sont pas toujours menés simultanément, p. ex. en Tanzanie. L'exercice d'enregistrement peut être échelonné ou organisé progressivement, en commençant dans certaines provinces ou régions plutôt que dans d'autres, afin (le plus souvent) de réduire les frais de matériel et de personnel.

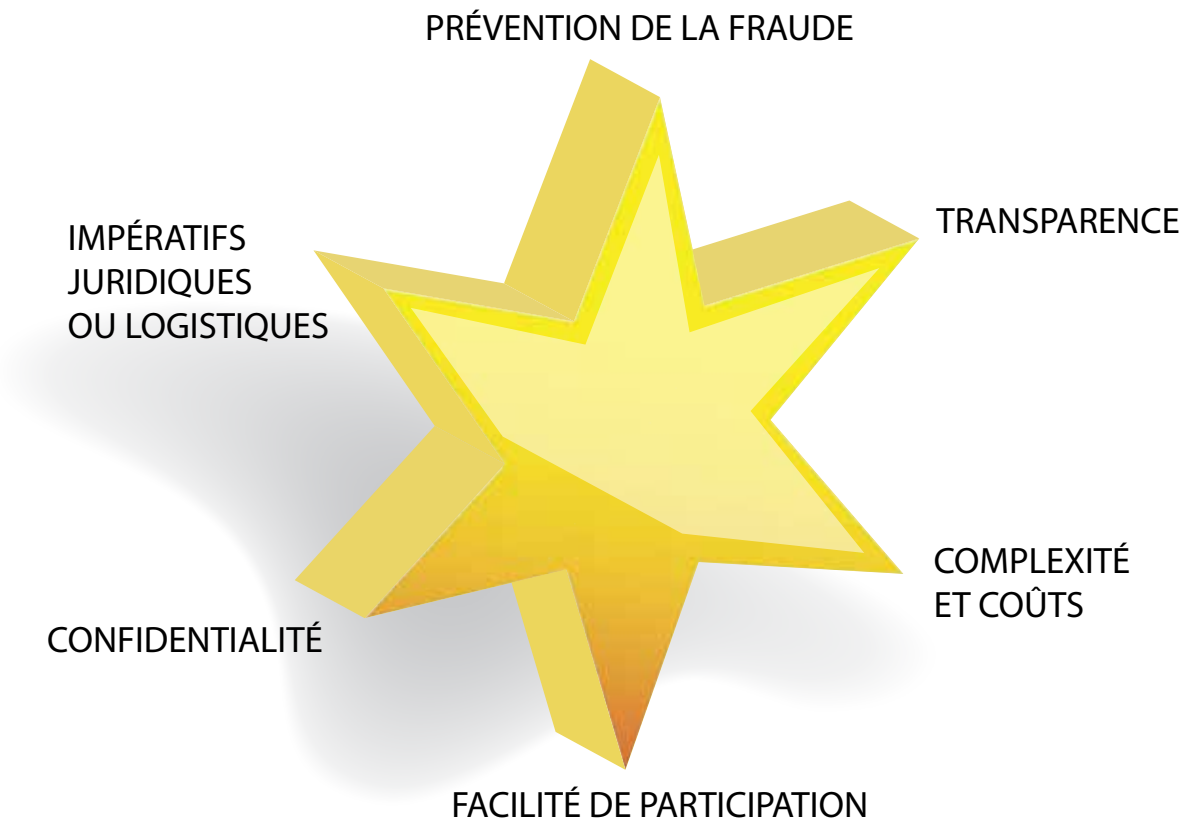


Figure 3. Les facettes opposées de l'enregistrement des électeurs

Le premier jour de l'atelier, un représentant de l'Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (EISA) a présenté sa publication Voter Registration in Africa: A Comparative Analysis [Enregistrement des électeurs en Afrique : une analyse comparative].

Cette publication de renom présente une introduction détaillée de l'un des processus les plus complexes du cycle électoral. Elle analyse d'un regard critique l'efficacité et la durabilité de différents systèmes d'enregistrement des électeurs à travers le continent africain.

La première page du document brosse un aperçu des différentes méthodologies d'enregistrement des électeurs, y compris un enregistrement mixte d'état civil et d'électeurs, un enregistrement périodique par opposition à un enregistrement continu et un enregistrement actif par opposition à un enregistrement passif. Il identifie les principes directeurs de l'enregistrement des électeurs et présente au lecteur les tout derniers développements technologiques de l'industrie, comme l'identification par empreinte digitale et la reconnaissance faciale ou irienne. Les difficultés inhérentes à l'utilisation des technologies biométriques sous le climat hostile africain sont mises en évidence et les responsabilités des OGE nationaux, des donateurs internationaux et autres décideurs sont examinées de façon critique.

La deuxième partie du document offre des descriptions détaillées des systèmes d'enregistrement des électeurs utilisés dans huit pays, à savoir l'Afrique du Sud, la RDC, le Ghana, le Libéria, le Malawi, le Mozambique, le Rwanda et le Sénégal. Certains ont mis en place des systèmes efficaces et durables qui offrent de nombreuses recommandations en termes de meilleures pratiques ; quant aux enseignements tirés des pays ayant eu quelques déboires avec leurs tentatives d'enregistrement, ils se révèlent très utiles.

Les principales conclusions présentées durant l'atelier étaient les suivantes :

- La confiance envers l'OGE des parties prenantes à l'élection est vitale
- L'utilisation de systèmes ou de méthodologies de pointe pour l'enregistrement des électeurs ne garantit pas nécessairement la crédibilité du processus
- Même les systèmes les mieux conçus peuvent échoués s'ils ne sont pas bien gérés
- La durabilité institutionnelle est vitale pour garantir la pérennité du système d'enregistrement des électeurs
- La durabilité de l'enregistrement des électeurs dépend aussi des coûts, du stockage/entretien du matériel, des ressources humaines, etc.
- Une fois qu'un système d'enregistrement des électeurs à haute technologie a été adopté, il est difficile de revenir à un système moins onéreux
- Un système d'enregistrement des électeurs qui dépend des registres de l'état civil suppose que les organismes gouvernementaux impliqués soient efficaces

D'un point de vue technique, certains pays offrent un service continu d'enregistrement des électeurs mais ils ne le font qu'à partir de quelques bureaux désignés – peut-être des bureaux de circonscription, de district, voire même des bureaux de province. De ce fait, nombre de citoyens, tout particulièrement ceux qui vivent dans des zones rurales reculées, peuvent ne pas être en mesure de profiter du service limité qui leur est proposé. Inévitablement, cela entraîne des pétitions pour un meilleur service d'enregistrement des électeurs à l'approche d'élections importantes. De fait, nombre de pays qui offrent soi-disant un service d'enregistrement continu pourront se voir contraints d'organiser un enregistrement complet (donc, périodique) pour des élections d'envergure. En termes de coûts, ces OGE sont perdants sur tous les tableaux.

Dans certains contextes, lorsque des systèmes d'enregistrement continu sont en place, les personnes ayant le droit de vote doivent se rendre dans un bureau d'enregistrement (c.-à-d. un lieu où elles s'attendraient normalement à pouvoir voter). Dans ce cas, il est vital qu'elles soient affectées au centre de vote correct. Si les centres de vote n'ont pas encore été attribués, des détails suffisants doivent être saisis concernant le domicile de l'individu durant son inscription pour permettre à l'OGE de lui assigner un centre de vote correct par la suite.

Dans beaucoup de pays, le cadre électoral fournit un « registre permanent d'électeurs » qui doit être créé et mis à jour périodiquement (Tanzanie, Madagascar, etc.), un système qui présente des avantages et des inconvénients. Parmi les avantages, on peut citer le fait que cela permet de surveiller la progression des données, et ainsi d'envisager une analyse des données plus exhaustive (audit) ; que cela permet de brosser un tableau utile de l'évolution du tissu social et des flux migratoires ; et que c'est un système plus durable, car il repose sur le travail existant. Aux rangs des inconvénients figure le fait que, dans bon nombre de cas, la base de données existante est tellement mauvaise qu'il serait sans doute préférable de repartir de zéro pour arriver à un niveau d'exactitude acceptable. Un autre inconvénient est le fait qu'une mise à jour quelle qu'elle soit du registre des électeurs qui n'est pas correctement reliée à un registre de l'état civil ou à une autre base de données d'enregistrement de la population présente une lacune fondamentale lorsqu'il s'agit de désinscrire les personnes décédées.

Enregistrement des électeurs sur la base d'un registre de la population nationale ou d'un registre de l'état civil

This approach is adopted in many countries, particularly in Europe and Latin America. In brief, it is undertaken by the relevant population registration agency, which could be a traditional civil registry that documents all major life events such as births, deaths, marriages, divorces, etc.—or, alternatively, a national ID card database, for example. The relevant agency will prepare an extract of its data and make this available to the EMB, which will subsequently prepare voter lists. (The extract should contain only eligible voters grouped by, for example, age and nationality.)

Ses partisans estiment que la technologie peut résoudre la plupart des problèmes liés aux élections.
Ses détracteurs pensent qu'elle risque édulcorer l'essence même de la démocratie.

Le défi consiste donc à trouver une réponse qui constitue un juste milieu – un système qui entende mettre en œuvre la technologie appropriée pour promouvoir des élections libres, justes et crédibles.

M. Aneas C. Chuma
Représentant résident du PNUD, Kenya, dans un discours lors de la session liminaire de l'atelier thématique sur les TIC, le 5 mars 2012

Dans d'autres pays, l'OGE continue de créer et de tenir à jour ses propres bases de données d'enregistrement des électeurs mais il accepte les contributions d'organismes tels que le greffe des naissances, décès et mariages, les autorités fiscales ou en charge de l'immatriculation des véhicules, etc.

Du point de vue de l'OGE, il va sans dire que le fait de baser les listes électorales sur des données obtenues par une autre agence est extrêmement rentable. Les mêmes critères d'exhaustivité, d'exactitude, d'unicité et d'intégrité du registre des électeurs s'appliquent, à ceci près toutefois que dans le modèle où intervient le bureau de l'état civil, ces paramètres de qualité échappent souvent au contrôle direct de l'OGE. D'un point de vue politique, la création de listes électorales à partir des données d'une agence qui, dans bon nombre de cas, est moins indépendante que l'OGE, peut se révéler problématique. Ce sont les raisons pour lesquelles, tout OGE qui utilise les données d'une agence tierce doit veiller à préparer une version provisoire des listes électorales et l'ouvrir à la plus large consultation possible par le public et les parties prenantes durant la période de consultation (affichage, inspection, recours et objections, etc.).

Un défi technique important que présente l'utilisation des données de l'état civil concerne l'affectation des électeurs au bon bureau de vote. Beaucoup de sources de données qui sont, à d'autres titres, excellentes, deviennent inexploitables si l'OGE ne peut pas surmonter cet obstacle. Parfois, l'agence qui collecte les données peut être aidée en lui fournissant des données de localisation qui sont pertinentes d'un point de vue électoral pour les utiliser dans le processus d'enregistrement à l'état civil. Autrement, l'OGE risque d'être confrontée à un problème parfois insurmontable au moment d'affecter les électeurs à leur bureau de vote. Cela peut se traduire par la « démotivation administrative » des électeurs qui se présentent le jour du scrutin, pour découvrir que leur nom ne figure pas sur la liste électorale – quand bien même leur nom pourrait en fait apparaître sur la liste d'un bureau voisin.

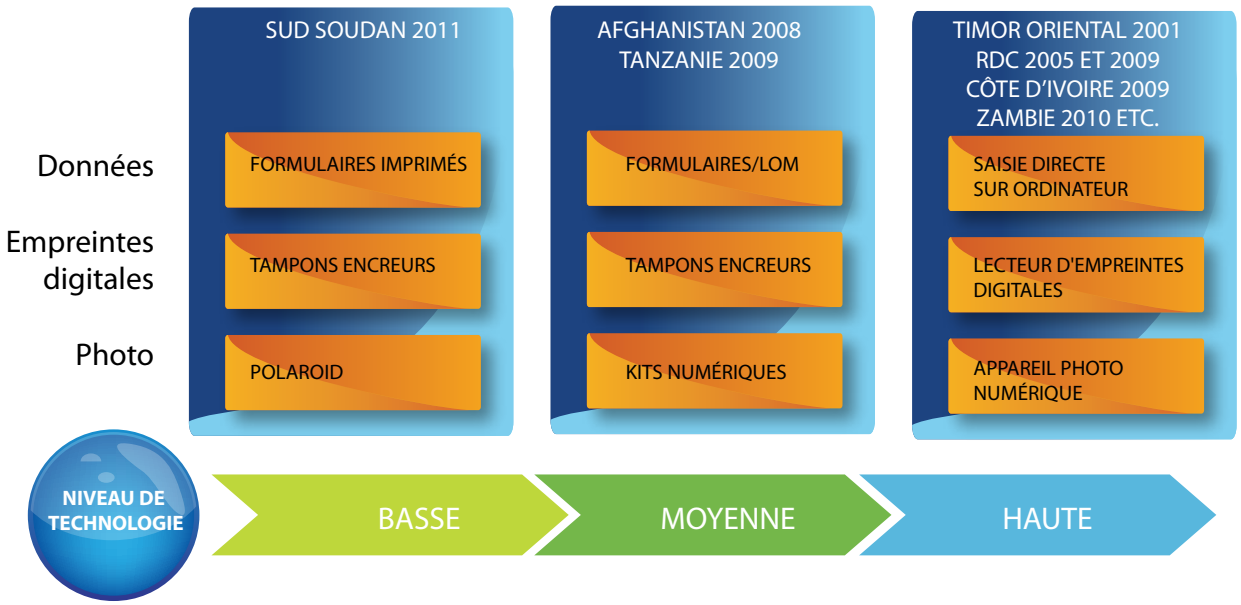


Figure 4. Méthodologies d'enregistrement des électeurs
Source: Présentation à l'atelier sur les TIC, R. McDermott

Qui se charge de l'enregistrement des électeurs ?

Cette question ne considère pas tant quel l'organisme est responsable de l'enregistrement des électeurs mais examine plutôt si l'agence doit se rapprocher de l'individu (enregistrement des électeurs « actif » ou amorcé par l'État) ou si les individus sont enregistrés « en douce ». Dans certains pays, par exemple, l'électeur est automatiquement inscrit sur les listes électorales dès lors qu'il fait une demande de carte nationale d'identité ou de permis de conduire.

Un autre aspect important de cette question entend déterminer si l'enregistrement des électeurs est obligatoire ou facultatif.

Dans beaucoup de pays, l'OGE procède à un enregistrement actif et délibéré des électeurs. Dans la plupart de ces cas, le citoyen est tenu de présenter une pièce d'identité pour pouvoir être inscrit sur les listes électorales. Le citoyen devrait donc d'abord avoir été dans une autre agence pour faire une demande de pièce d'identité.

Méthodologies d'enregistrement des électeurs

Les méthodologies d'enregistrement des électeurs sont généralement classées en fonction du niveau de technologie employé ; p. ex. basse, moyenne ou haute technologie. Il y a toutefois des options exemptes de technologie aux termes desquelles les listes sont créées et gérées entièrement sur papier. Dans certaines circonstances, une telle approche peut se révéler appropriée et il est certain qu'elle est relativement peu coûteuse. Les méthodologies à basse technologie font généralement référence à des situations dans lesquelles les ordinateurs sont utilisés dans les centrales de traitement des données pour saisir des données sommaires tirées d'un formulaire imprimé ou bien lorsque des données sur papier sont saisies dans le but de créer un registre électronique. De nouvelles listes sont alors éditées à partir des bases de données ainsi obtenues.

Le modèle à moyenne technologie continue le plus souvent d'utiliser des formulaires imprimés sur le terrain, mais il peut bénéficier d'un raffinement technologique grâce à un lecteur optique de marques (LOM) pour permettre un traitement plus rapide des formulaires à la centrale. D'autres solutions d'enregistrement des électeurs à moyenne technologie peuvent faire appel à l'utilisation d'appareils photos numériques pour prendre une photo des électeurs ou, comme c'est le cas en Afrique du sud, un scanner de code à barres qui permet de saisir le numéro de la pièce d'identité pour un traitement ultérieur.

Il est facile de s'accorder sur l'importance de la technologie moderne. Mais le débat sur la technologie ne devrait pas occulter d'autres enjeux cruciaux.

À lui seul, un matériel à la pointe du progrès ne parviendra pas à résoudre tous les problèmes liés au processus électoral.

Briet Lodewijk
Ambassadeur de l'UE au Kenya, dans un discours lors de la session liminaire de l'atelier thématique sur les TIC, le 5 mars 2012

C'est le déploiement d'ordinateurs portables au centre d'enregistrement qui constitue la caractéristique première de la méthodologie d'enregistrement des électeurs haute technologie. Un ordinateur portable (ou autre appareil mobile semblable doté d'un clavier) permet la saisie directe par le préposé à l'enregistrement des électeurs des détails de l'électeur dans une base de données accessible depuis le kit. L'ajout d'autres périphériques, tels qu'une imprimante, un appareil photo numérique et un capteur biométrique permet d'enrichir les fonctionnalités du système, à savoir :

- enrôlement biométrique (visage, empreinte digitale, iris, etc. en fonction des capteurs déployés) ;
- système embarqué d'identification automatisée par les empreintes digitales (pour détecter et empêcher les tentatives d'enregistrements multiples sur le même kit) ;
- acquisition de photo faciale, contrôle qualité et perfectionnement ;
- numérisation des codes à barres des pièces d'identité ; et
- impression des cartes d'identité des électeurs sur le terrain.

Des solutions haute technologie peuvent offrir plus d'options mais elles coûtent plus cher – nettement plus cher. Si le coût réel d'un ordinateur portable a enregistré une forte baisse, il n'en est pas de même des autres éléments du kit. Les scanners à faible coût d'empreintes digitales monodactylaires qui caractérisaient les tout premiers appareils d'enregistrement biométrique des électeurs, par exemple, ont cédé la place à des scanners pluridactylaires « aux normes industrielles » dignes d'un aéroport dont le prix en fait, dans certains cas, l'élément le plus coûteux du kit. Les OGE exigent aussi du personnel en charge de l'enregistrement et autres agents techniques de terrain hautement qualifiés et dotés d'une parfaite maîtrise de l'informatique et ils doivent assumer les coûts opérationnels supplémentaires associés au déploiement, à la maintenance et au stockage de tous les appareils utilisés pour ce type d'enregistrement des électeurs. L'approche haute technologie présente donc des difficultés pour les OGE d'un point de vue financier et opérationnel et elle fait peser une menace sur la durabilité et l'appropriation nationale des budgets électoraux.

En réponse à une question d'un participant du Mali, il a été souligné que les études de faisabilité devraient aussi inclure une expertise juridique. Un vote indicatif des participants à l'atelier a montré que nombre d'entre eux avaient rencontré des problèmes d'ordre juridique APRÈS s'être procuré et avoir mis en place un appareil technologique.

Dans un scénario reflétant un problème du même ordre, l'EISA a cité l'exemple de la République centrafricaine où, du fait d'un manque de capacités (moyens financiers et ressources humaines), une loi dûment adoptée qui prévoyait l'enregistrement informatisé des électeurs n'a pas pu être appliquée.

La Commission nationale électorale du Libéria, lorsqu'elle a examiné les options technologiques pour son processus d'enregistrement des électeurs en 2011, a choisi d'exploiter son investissement existant dans la technologie LOM (non seulement en termes d'équipement mais aussi du fait que le personnel de terrain et du siège de la Commission la maîtrisait bien) ; elle a remplacé ses Polaroid vétustes par des appareils photos numériques et modernisé son logiciel et ses bases de données existants. Pour finir, elle a ainsi pu déployer avec succès une solution à moyenne technologie rentable et appropriée.

Des temps de préparation plus longs et une bonne planification opérationnelle sont des éléments essentiels pour le déploiement efficace des systèmes d'enregistrement électronique des électeurs. Ainsi, des solutions haute technologie peuvent parfois nécessiter des processus laborieux qui ne cadrent pas avec les pressions du calendrier électoral et/ou peuvent facilement entraîner des erreurs. En République démocratique du Congo (RDC) en 2006 et au Nigéria en 2010, on rapporte, par exemple, que le processus de dédoublonnage des données n'était pas achevé au jour du scrutin.

Pakandame Sambiani- Konkadja
Président sous-commission Finance et Administration de la Commission Electorale Nationale Indépendante Togo

Les défis que présente la tenue à jour d'un registre des électeurs…

…sont considérables, et même les pays dotés de beaucoup de moyens peuvent avoir du mal à y parvenir. Pouvez-vous identifier le pays décrit ici ?

- Au moins XX millions de citoyens ayant le droit de vote demeurent non inscrits – soit plus de 24 pour cent de la population admissible.
- Plus de X,X millions de personnes décédées sont toujours inscrites sur les listes électorales.
- Quelque X,XX millions de personnes sont inscrites dans plus d'un État.
- Environ XX millions d'enregistrements ont des adresses incorrectes parce que les électeurs ont déménagé, et les informations erronées font qu'il est peu probable qu'ils puissent recevoir le courrier électoral.
- « Ces enregistrements erronés n'entraînent pas une fraude mais ils pourraient être perçus comme une fraude. » (Auteur du rapport)
- « Une partie du problème tient au fait qu'il nous est difficile d'être proactifs. Nous devons compter sur les électeurs. » (Administrateur de scrutin)
- « Il est difficile de savoir si cette situation affecte uniformément tous les partis… mais ce qui ressort clairement à présent c'est que le parti A veut adopter des mesures qui facilitent l'enregistrement des électeurs et le parti B redoute que cela soit une invitation à la fraude. » (Universitaire)

Le pays en question est les États-Unis. Sources : Rapport du Pew Centre, 14 février 2012. Également basé sur des citations extraites d'un article du New York Times sur le rapport du Pew Centre en date du 14 février 2012. Sources (consultées le 30 novembre 2012) :

www.pewstates.org/research/reports/inaccurate-costly-and-inefficient-85899378437

www.nytimes.com/2012/02/14/us/politics/us-voter-registration-rolls-are-in-disarray-pew-report-finds.html

Stratégies d'actualisation de l'enregistrement des électeurs

Les bases de données d'enregistrement des électeurs ont une très courte durée de vie. Après tout, un registre d'électeurs qui serait « fermé » aux nouvelles entrées un jour J contiendra déjà des erreurs le jour J+1 puisque des citoyens auront atteint l'âge de voter ce jour-là. C'est avant tout pour cette raison que, lorsque l'enregistrement périodique est la méthodologie retenue, les OGE cherchent à procéder à l'enregistrement des électeurs le moins de temps possible avant le scrutin. Dès qu'une liste électorale définitive est publiée, l'exhaustivité et l'exactitude de ses données de base commencent déjà à s'éroder pour les raisons suivantes :

- décès des personnes inscrites
- atteinte de l'âge du vote par les jeunes citoyens
- changement d'état civil (p. ex. en cas de mariage)
- changement d'adresse
- émigration.

La publication de l'EISA intitulée Voter Registration in Africa [Enregistrement des électeurs en Afrique] stipule que « les statistiques démographiques des pays africains montrent qu'à eux seuls les décès non déclarés peuvent engendrer un taux d'erreurs des listes électorales de 10 pour cent en un seul cycle électoral d'environ cinq à six ans. » (p. 23)

Dans beaucoup de pays, les décès ne sont pas notifiés ou, s'ils le sont, il n'y a pas de protocole pour une transmission systématique des informations relatives aux décès à l'OGE. Il est donc clair que la tenue à jour d'une liste électorale est un défi considérable.

L'enregistrement continu, considéré comme une panacée au problème, n'a toutefois rien de simple ni de bon marché. L'établissement d'un réseau de bureaux couvrant tout le territoire et le déploiement de personnel dans ces bureaux sont onéreux. Il se peut que l'enregistrement continu ne puisse pas tenir tête à l'actualisation si le volume annuel de transactions ne correspond pas à l'évolution démographique (décès, taux de naissances d'il y a 18 ans, émigration). Le scénario type est en fait que l'enregistrement n'a de continu que le nom, qu'il est mal doté en moyens et, à mesure que le prochain temps fort électoral approche, les carences du registre des électeurs se font jour dans l'arène politique. En réaction, il est fréquent de procéder à un exercice à l'échelle du pays pour actualiser le registre ou effectuer un nouvel enregistrement en partant de zéro. Au final, il n'y que très peu de différence de coût entre les deux ; par conséquent, beaucoup d'OGE optent pour un nouvel enregistrement afin d'exclure les électeurs décédés, chose que ne peut garantir une simple mise à jour.

Toute décision de mettre à jour une base de données existante coûteuse ou de l'abandonner pour en créer une nouvelle devrait se baser sur des informations robustes et non sur des spéculations ou des conjectures. Les OGE devraient considérer divers mécanismes, tels que :

- une évaluation de la teneur des bases de données d'enregistrement des électeurs (tests informatiques) ;
- des enquêtes ou audits sur le terrain des données du registre des électeurs (vérification de la liste par rapport aux individus et des individus par rapport à la liste) ; et
- une comparaison avec d'autres ensembles de données (recensement, enquêtes auprès des ménages, etc.).

En d'autres termes, les OGE devraient rassembler des données empiriques sur l'état de leurs bases de données d'enregistrement des électeurs.

Une question a été posée plusieurs fois durant les discussions en séance plénière lors de l'atelier concernant la manière de parvenir à une utilisation partagée des équipements haute technologie (kits EEE ou autres). Ci-après figurent quelques-unes des expériences relatées et des suggestions formulées :

- **Les OGE ont emprunté ou loué des kits EEE auprès des OGE d'autres pays**
- **Des partenaires de développement pourraient envisager d'investir dans un certain nombre de kits qui seraient ensuite mis à la disposition de différents pays pendant des périodes déterminées d'enregistrement des électeurs**
- **La réduction des coûts des systèmes d'enregistrement des électeurs à haute technologie passe par le développement de logiciels open source d'enregistrement des électeurs que n'importe quel OGE pourrait utiliser.**

Principes directeurs de l'utilisation de la technologie pour l'enregistrement des électeurs

Pertinence

L'élément le plus fondamental et le plus critique de toute technologie électorale – qu'elle soit basse, moyenne ou haute – est le degré de pertinence et d'adéquation au contexte dans lequel elle est mise en œuvre. La technologie électorale doit généralement autonomiser les parties prenantes locales. Des décisions importantes sur le choix de la technologie devraient, dans la mesure du possible, impliquer les parties prenantes et refléter leurs points de vue et autres contributions associées. La pertinence de toute technologie appliquée à l'administration électorale détermine sensiblement la crédibilité et la qualité d'ensemble de la totalité du processus électoral.

La pertinence (ou l'adéquation) et la crédibilité de toute technologie électorale sont également rehaussées par les autres principes et valeurs ci-après : réactivité, intégrité, efficacité et durabilité. Chaque principe est abordé plus en détail ci-dessous :

Réactivité

Lorsque l'on fait le choix d'une technologie, notamment dans le cas de l'enregistrement des électeurs, il est important de considérer les questions suivantes (qui sous-tendent le principe de réactivité) :

- Quel est le problème que la nouvelle technologie est supposée résoudre ?
- Quelle est la meilleure façon de mettre en œuvre une telle technologie ?
- Quels sont les coûts et les avantages ?
- Qui sont les bénéficiaires (réels et potentiels) d'une telle technologie ?
- Dans quelle mesure ce choix technologique répond-il aux cadres politique, juridique et institutionnel qui sont en place dans le pays ?
- Quel a été le niveau de consultation et de participation des bénéficiaires et des parties prenantes pour choisir la technologie ?

On pourra mieux répondre à nombre de ces questions en réalisant une étude de faisabilité correctement dotée en moyens (ce point est abordé plus loin dans ce rapport de synthèse).

Intégrité

L'intégrité de la technologie électorale est un autre principe clé au moment de procéder au choix de la technologie. Les questions liées à l'intégrité dont il convient de tenir compte sont les suivantes :

- le niveau de sécurité (à témoin d'intégrité et exempt de toute manipulation) offert par le type de technologie choisi ;
- « exactitude et exhaustivité », ce qui veut dire dans quelle mesure le choix technologique est capable de contribuer à rehausser la qualité de la totalité du processus électoral en réduisant les erreurs au minimum, y compris les omissions et/ou les doublons ; et
- la technologie électorale doit être accessible, inclusive, flexible et fiable.

Efficacité

Il va sans dire que le choix de technologie électorale doit engendrer le maximum de résultat pour une contribution minimale (en termes de temps, d'argent et autres ressources).

Cela veut dire :

- un « bon rapport qualité-prix » de la technologie retenue, c.-à-d. qu'elle atteigne l'équilibre optimal entre coûts et qualité ;
- une mise en œuvre rapide de la technologie pour éviter les retards qui risquent compromettre le calendrier électoral ; et
- une utilisation pertinente de la technologie au-delà d'une phase électorale, d'un cycle électoral, et peut-être même au-delà de l'utilisation par une institution (p. ex. l'OGE) aux seules fins électorales.

Durabilité

Dans ce contexte, la durabilité est :

- Institutionnelle: l'OGE (ou une autre institution) est-il parfaitement équipé pour embrasser à bras le corps cette nouvelle technologie et l'utiliser à bon escient ?
- Socio-économique : le pays peut-il se permettre d'adopter et d'entretenir la nouvelle technologie à long terme ?
- Politique: l'environnement politique est-il favorable à la nouvelle technologie ?
- Environnementale: la nouvelle technologie respecte-t-elle l'environnement et tient-elle compte des considérations écologiques associées ?

Par durabilité dans l'utilisation d'une technologie à des fins électorales, on entend l'utilisation des ressources aujourd'hui d'une manière qui réponde aux besoins de la génération actuelle sans pour autant compromettre l'aptitude des générations futures à couvrir leurs propres besoins.

Lamin Lighe
TConsultant technique, Organisme de gestion des élections – Libéria

Conclusions

La session d'ouverture de l'atelier thématique est revenue sur certains principes fondamentaux de l'enregistrement des électeurs. Les deux approches de base sont l'enregistrement périodique et continu, bien que certains pays utilisent un mélange des deux. Les autres paramètres concernent la question de savoir si l'OGE se lance dans un processus d'enregistrement actif ou si l'enregistrement se fait « en douce » suite à une inscription auprès d'une autre agence, et si l'enregistrement est obligatoire ou facultatif.

Au sein de ces différents systèmes, les autorités nationales décident quel niveau éventuel de technologie employer. Un système « tout papier », ou un système dont le seul traitement informatique intervient à la centrale nationale de l'OGE, est jugé être un système basse technologie (et, comme le montre clairement le cas du Sud Soudan, cela reste une option viable et appropriée dans bon nombre de cas). L'introduction d'appareils photos numériques ou de formulaires de reconnaissance optique des marques sur le terrain (avec les applications appropriées à la centrale pour traiter les formulaires et les images) est jugée constituer une approche moyenne technologie. Les solutions EE haute technologie se caractérisent par la saisie directe des données électroniques sur le terrain, le plus souvent grâce au déploiement d'ordinateurs portables et d'un certain type de lecteur biométrique (le plus souvent un scanner d'empreintes digitales).

Quel que soit le niveau de technologie qu'un OGE envisage et propose aux autorités nationales, les principes de pertinence, de réactivité, d'intégrité, d'efficacité et de durabilité doivent s'appliquer. Ce point revêt une importance cruciale pour le choix définitif du système le plus crédible et le plus approprié.

Les études de cas de l'atelier, l'excellente publication de l'EISA, Voter Registration in Africa, et le reste de ce rapport de synthèse confirment qu'il n'y a pas de panacée technologique universelle. Ce qui marche dans un pays peut ne pas fonctionner dans un autre. Ce qui donne de bons résultats avec une manifestation électorale peut ne pas être durable et ne plus être disponible lors des élections suivantes.

Les lecteurs sont encouragés à prendre part à la formation en ligne du Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance efficace, dans laquelle ce point et d'autres rubriques pertinentes sont abordés plus à fond. La formation est disponible sur http://elearning.ec-undp-electoralassistance.org/course/view.php?id=7

« On espère que cet événement contribuera à rendre les processus électoraux plus performants, puisqu'il a offert aux OGE et aux praticiens électoraux des conseils pratiques et des mises en garde sur la manière de prendre des décisions éclairées concernant l'introduction durable de technologie dans les processus électoraux. »

Raquel Rico-Bernabé
Experte en assistance électorale,
Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance

Cadre normatif de l'enregistrement des électeurs, contexte

EXTRAIT DE LA NOTE CONCEPTUELLE : *Un autre changement significatif qui pourrait à l'avenir se traduire par une augmentation de l'utilisation de l'enregistrement électronique des électeurs est la synergie potentielle et la fusion possible de l'enregistrement des électeurs avec l'enregistrement civil. De telles synergies pourraient permettre la création d'un registre permanent régulièrement mis à jour et contribueraient à justifier, à terme, le coût initial de l'enregistrement électronique (qu'il soit effectué par l'OGE ou une autre agence publique)*.

Comme l'ont remarqué bon nombre des participants – et comme visé dans la Recommandation 13 de l'atelier thématique sur les TIC – en principe, la responsabilité de l'établissement de l'identité des citoyens n'incombe pas à un OGE. Par conséquent, l'enchaînement optimal serait que l'enregistrement des électeurs vienne après l'enregistrement civil ou une autre forme d'enregistrement de la population nationale. L'OGE doit donc principalement s'occuper de deux choses : i) déterminer l'admissibilité à voter de l'individu sur la base de l'identité préalablement déterminée par un bureau de l'état civil ou par une autre agence en charge de l'enregistrement de la population nationale ; et ii) veiller à l'appariement correct de l'électeur avec un centre de vote où il/elle pourra aller voter.

Bien entendu, différentes circonstances devraient être prises en compte. Ainsi, il y a beaucoup de pays en développement ou sortant d'un conflit où la fonction d'état civil est inexistante ou très incomplète, négligée depuis des années ou, pire encore, devenue partisane (ou perçue comme telle). Une conséquence banale de cette situation est qu'un grand nombre de citoyens ne sont pas inscrits à l'état civil et/ou ne disposent pas des différents certificats ou pièces d'identité. Dans ces situations, l'OGE devient par la force des choses une agence de délivrance de pièces d'identité et, dans certains cas, ces dernières années (p. ex. en RDC et au Togo), c'est l'une des seules agences nationales ayant été capables de joindre une forte proportion de la population pour délivrer des pièces d'identité de manière systématique. (Et, dans ce cas, il convient aussi de souligner que les cartes d'électeur délivrées par l'OGE comprennent une photographie de l'individu et offrent un gage d'unicité grâce au dédoublonnage des données biométriques.)

Il existe une autre complication dans les pays où la loi électorale prévoit qu'un certificat précis ou une pièce d'identité particulière soit exigé pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales (comme au Kenya, au Népal ou en Zambie). De telles lois risqueraient de démotiver des électeurs autrement admissibles qui, pour une raison quelconque, ne disposent pas du document en question. Une bonne pratique dans ce cas pourrait être de simplifier les conditions requises et de les lier à la reconnaissance de l'individu concerné par la communauté locale.

Dans d'autres pays ayant des registres exacts et complets d'état civil, l'OGE exploite souvent les données de ces registres pour en extraire des listes d'électeurs admissibles en préparation d'un scrutin. Cette démarche est sensée pour des raisons d'économies de coûts et de temps. Les deux principaux problèmes que présente cette approche sont i) l'affectation des électeurs aux bureaux de vote et ii) veiller à ce que les listes électorales obtenues aient bien la confiance des parties prenantes concernées.

Identité numérique – Matière à réflexion

Comme de plus en plus d'OGE se tournent vers la technologie et envisagent notamment l'utilisation de données biométriques pour résoudre les problèmes de détection des doublons, il est de bon aloi de considérer certaines des questions qui font surface dans la zone d'ombre qui existe entre technologie et identité.

L'identité numérique intervient dans trois domaines, comme illustré à la Figure 5.

Il est surprenant de constater que, sur internet dans le domaine privé, aucune preuve d'identité n'est requise pour accéder à une foule de services privés (par exemple une adresse électronique). Cela veut dire que quelqu'un peut créer une identité en ligne au nom de « Jean Dupont » et aucune mesure ne sera prise pour déterminer si cette identité en ligne appartient bien à Jean Dupont (« sur internet, personne ne sait que vous êtes un chien. »)

Sur internet, dans le domaine privé, aucune preuve d'identité n'est requise pour accéder à une foule de services privés (par exemple une adresse électronique). Même dans certains aspects de l'e-commerce ou de l'e-administration, les détaillants ou les agences gouvernementales ne se soucient pas toujours de l'identité réelle de la personne qui paie une facture, du moment que celle-ci est payée avec une carte de crédit valable (p. ex. pour la redevance audiovisuelle). Néanmoins, pour les registres nationaux qui renferment les données personnelles des citoyens, comme les registres d'électeurs ou autres registres de population nationale tels que les bases de données de cartes nationales d'identité, il est essentiel que les données sur l'identité de chaque individu soient exactes. Et c'est là que les limites de tout système biométrique sont révélées au grand jour. La biométrie, dans un exercice indépendant d'enregistrement des électeurs, peut uniquement aider à détecter si je me suis enregistré plus d'une fois, mais elle ne peut pas détecter, avec une certitude absolue, que je suis la personne que je prétends être.

Clement Aganahi
Expert indépendant en informatique

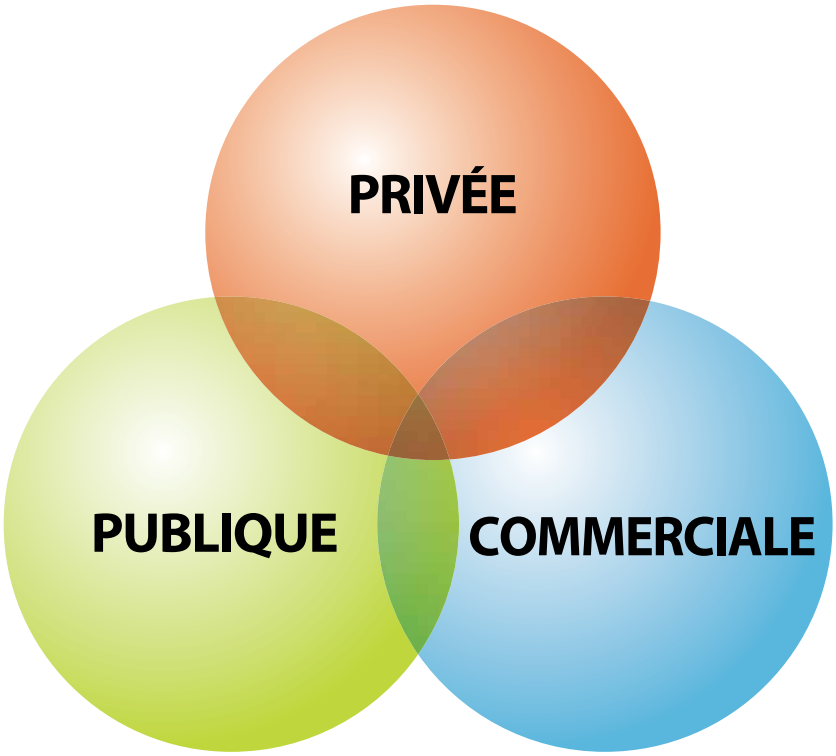


Figure 5. Les trois sphères de l'identité numérique
Source: Présentation du PNUD à l'atelier thématique sur les TIC

L'essentiel du « grand marchandage » entre les nouveaux géants de la recherche sur internet et les titans des réseaux sociaux se base sur la communication de données personnelles en échange de services que veulent la plupart des gens. Ces services comprennent des résultats de recherche pertinents pour trouver des renseignements vraiment utiles sur une autoroute de l'information de plus en plus encombrée (par exemple, en utilisant Google) ou pour faciliter des interactions sociales commodes et riches en fonctionnalités (par exemple, grâce à Facebook). Pour ces compagnies, il est plus important de cibler correctement les utilisateurs avec des annonces publicitaires que d'identifier correctement les utilisateurs individuels.

L'identité devient plus importante lorsque ce sont des transactions monétaires qui sont visées. L'e-commerce, par exemple, comporte un élément de paiement et il est donc crucial que les données de carte de crédit fournies au commerçant en ligne correspondent bien à celles de la personne faisant effectivement l'achat. À mi-chemin, on trouvera les paiements en ligne pour des services publics ; pour un site web de redevance audiovisuelle, par exemple, peu importe qui paie pour la redevance à une adresse donnée du moment que le paiement est effectué.

Toutefois, c'est dans l'arène publique, et notamment dans les relations avec les administrations, que l'on trouve les conditions identitaires les plus strictes. Les administrations sont généralement le principal émetteur des pièces d'identité individuelles les plus fiables (p. ex. un passeport). Les administrations sont généralement les premières à introduire de nouveaux systèmes numérisés d'identification et d'authentification dans les services e-gouvernementaux et autres services publics à l'intention des citoyens – par exemple, des cartes nationales d'identité biométriques « intelligentes » avec des champs de données multiples et des données biométriques. L'utilisation de l'identité numérique présente bien sûr des avantages. Parmi eux, on peut citer :

- une meilleure efficacité et de meilleures performances dans la prestation de services publics,
- cohésion et uniformité dans l'accès aux services publics,
- un accroissement de la sécurité et de la confidentialité de l'information,
- un rôle accru dans la lutte contre l'usurpation d'identité et, plus généralement, la lutte contre la criminalité, et
- une confiance publique accrue.

Par contre, chaque médaille a son revers et l'on peut citer les inconvénients suivants, notamment dans le domaine de la protection des données :

- la fusion des ensembles de données, qui engendre un risque possible de « point unique de dysfonctionnement » dans les transactions d'un individu avec l'administration,
- un risque de « profilage » par les pouvoirs publics,
- une plus grande facilité de surveillance par les services de sécurité de l'État,
- la perte de l'indépendance des institutions gouvernementales, y compris l'OGE, et
- éventuellement, un certain risque de démotivation.

Au cours de la dernière décennie notamment, le paysage de l'identité numérique a changé en raison de ce que l'un des participants a qualifié de « tempête parfaite » des nouvelles technologies (fouille de données, biométrie, écoutes clandestines numériques), sécurité accrue (facilitée par une législation qui permet son utilisation) et des gouvernements inquiets. Des résultats négatifs sont possibles là où ces technologies sont utilisées par des régimes qui ne priorisent pas la protection des données des individus. Même dans les sociétés démocratiques qui priorisent effectivement la protection des données, et où l'état de droit et les systèmes opérationnels confèrent surveillance et obligation de rendre compte, le niveau de contrôle potentiel de l'administration sur l'identité est source de préoccupation. On notera par exemple qu'au Royaume-Uni, un système proposé de cartes nationales d'identité a été abandonné suite à l'accession au pouvoir d'un nouveau gouvernement en 2010. La décision du nouveau gouvernement a été prise en réponse à l'inquiétude grandissante du public mais elle n'est intervenue qu'après plusieurs années de travail et l'investissement de grosses sommes d'argent.

Lectures suplementaires

'Digital Identity Management: Enabling Innovation and Trust in the Internet Economy', OECD Working Party on Information Security and Privacy, 2011, available at www.oecd.org/sti/interneteconomy/49338380.pdf

'Information Revelation and Privacy in Online Social Networks (The Facebook Case)', ACM workshop on privacy in the electronic society (WPES), 2005, available at www.heinz.cmu.edu/~acquisti/papers/privacy-facebook-gross-acquisti.pdf

'Managing Citizen Identity Information in E-Government Service Relationships in the UK', Routledge, 2009, available at http://e-government.vuw.ac.nz/Publications/Mang_citizen_ID_info.pdf

Les OGE qui collectent des données sur les gens doivent être au fait des points suivants :

- à qui appartiennent les données collectées,
- quelles sont précisément les données collectées,
- à quelle fin les données seront-elles utilisées,
- combien de temps les données seront-elles conservées,
- qui a accès aux données,
- qui peut modifier les données, et
- quels sont les droits des individus en ce qui concerne ce qui précède.

Comme mentionné plus loin dans ce rapport, là où un pays ne dispose pas du cadre législatif nécessaire en matière de protection des données, de confidentialité et de transparence, un OGE qui est à l'avant-garde de l'enregistrement numérique dans un pays – et cela décrit un grand nombre d'OGE qui déploient l'enregistrement électronique des électeurs assorti d'une analyse biométrique – peuvent se trouver obligés de jouer les pionniers (c.-à-d. de diriger le mouvement) sur des questions politiques de cet ordre. Cela n'est pas une tâche facile lorsqu'un temps fort électoral approche.

Les OGE, les gouvernements et leurs partenaires de développement devraient être holistiques dans leur évaluation du large paradigme identitaire dans lequel une technologie donnée sera introduite. Il faut alors se demander si le modèle porte sur l'enregistrement des électeurs ou l'enregistrement civil.

De l'identité à un registre des électeurs

Les démographes et les administrateurs électoraux considèrent les populations de différentes façons. Dans un modèle d'enregistrement facultatif des électeurs, l'OGE espère généralement le taux de participation le plus élevé possible mais il considère souvent comme une réussite un taux de l'ordre de 80 à 90 pour cent. Un démographe, désireux de créer un registre de la population, aspire à un registre « sans omission ni double compte » – c'est-à-dire d'une exactitude de 100 pour cent. De surcroît, les démographes ne se préoccuperont pas des sous-divisions géographiques comme peuvent le faire des OGE. Les registres d'électeurs comme les registres civils sont confrontés aux mêmes difficultés en termes d'exhaustivité et d'exactitude : les fichiers de population ont été qualifiés de façon très parlante comme étant « vivants » par le démographe et présentateur à l'atelier, Louis Lohlé-Tart. Cette description se base sur la reconnaissance du fait que les personnes sont incluses dans le registre quand elles sont en âge de le faire (lorsqu'elles atteignent 18 ans par exemple, bien que les registres d'état civil comprennent généralement les nouveau-nés) ; que les personnes décèdent et sont supprimées du fichier (ou non, selon le cas) ; que des personnes quittent un lieu de résidence pour un autre (traversant parfois les frontières nationales) ; que les personnes peuvent changer de nom, etc. Dans certains cas, l'admissibilité des individus à voter peut aussi être modifiée.

La notion de temps est toute relative : ce qui constitue le « temps réel » dans un système de contrôle de la navigation aérienne peut être de l'ordre du centième de seconde, alors que dans un registre de l'état civil ou pour l'inventaire des archives nationales, le « temps réel » peut se compter en mois (Louis Lohlé-Tart offrant un autre exemple très évocateur durant l'atelier). Malgré tout, le coût de gestion d'un registre de la population, d'un registre de l'état civil ou d'un registre des électeurs suppose des investissements considérables. Consciemment ou inconsciemment, les autorités peuvent supprimer l'enregistrement (dans un modèle volontariste) par les groupes qu'elles jugent hostiles. De même, les autorités peuvent favoriser certaines localités ou certaines populations, ce qui revient à fausser le registre obtenu.

Mais quid de l'identité ?

La valeur d'une pièce d'identité est bien admise en guise d'incitation à participer à un processus d'enregistrement des électeurs ou d'enregistrement civil. De fait, d'après plusieurs présentateurs et participants, nombre de tentatives par des jeunes de 16 ou 17 ans en vue de s'inscrire sur la liste des électeurs ne sont pas motivées par un désir de fraude électorale mais plutôt par le souhait d'obtenir le précieux sésame que constitue la pièce d'identité.

Parmi les éléments nécessaires à un système d'enregistrement détaillé figurent :

- un système d'enregistrement obligatoire distinct de tout événement spécifique (comme une élection),
- une authentification identitaire,
- des données sécurisées pour garantir la cohérence,
- un archivage sûr,
- une connexion géographique précise,
- la possibilité d'être mis à jour en temps réel, et
- la mise en correspondance des informations traitant d'une même personne (peut-être entre plusieurs agences), mais avec des mesures en place pour veiller à ce que les données qui relient le citoyen ne soient pas accessibles à des agents non autorisés ni utilisées de manière abusive de quelque façon que ce soit.

De même, il se peut qu'un OGE voit d'un mauvais œil la création d'une liste d'électeurs basée sur des données extraites d'un registre de l'état civil si les données fournies ne peuvent pas facilement permettre la bonne affectation des électeurs à un bureau de vote, une condition fondamentale pour les listes électorales. La prochaine section de ce chapitre explore ces questions plus à fond.

Du point de vue d'un démographe, un système d'enregistrement des électeurs n'est pas un point de départ idéal pour un registre civil, même si l'exclusion de toute personne n'ayant pas l'âge de voter n'est qu'un facteur parmi d'autres.

Louis Lohlé-Tart
Démographe, ADRASS Belgique

Liens avec les registres d'état civil et autres bases de données nationales

Comme le montrent bon nombre d'études de cas (Cap-Vert, Égypte et Tunisie, pour n'en citer que trois), beaucoup de pays créent leurs listes électorales à partir des registres d'état civil. De fait, comme il ressort des recommandations de l'atelier, beaucoup de participants suggèrent vertement que l'approche privilégiée à long terme consiste à créer un registre d'état civil fiable et continuellement mis à jour – et ce n'est que lorsqu'on y parvient que les discussions concernant son utilisation possible en guise de base pour la création des listes électorales devraient commencer. Toutefois, il convient de noter qu'il y a des pays, comme le Bangladesh, où des registres d'électeurs très détaillés ont été étoffés pour devenir des registres d'état civil. En 2002, la Côte d'Ivoire a cherché à créer simultanément un registre des électeurs et un registre de l'état civil. Le Cap-Vert a réalisé des investissements massifs (environ 25 euros, soit 32 dollars US, par électeur) mais ses décideurs considèrent que ce n'est qu'un investissement isolé car le système obtenu permet des applications e-administratives qui vont bien au-delà du seul enregistrement des électeurs.

Deux exemples récents et évocateurs de l'utilisation des données de l'état civil comme base à l'établissement des listes électorales sont ceux de l'Égypte et de la Tunisie. Comme on peut le voir à la Figure 6, une contribution critique à la recette égyptienne est la liste des centres de vote reçue de l'OGE. Sans cela, il aurait été impossible d'affecter les électeurs à leur centre de vote à temps pour les élections de mai-juin 2012.

Les services d'enquête illustrés à la Figure 6 font référence aux remarquables mécanismes de transparence et d'intégrité mis en place par l'OGE égyptien ainsi que par les agences publiques apparentées, y compris le ministère d'État pour le Développement administratif et les services de police égyptiens. Parmi ces mécanismes figuraient des circuits traditionnels où des listes imprimées ont été affichées (p. ex. des postes de police et des tribunaux) ainsi que des circuits plus modernes, tels que :

- un site web dédié où les électeurs peuvent consulter les détails de leur entrée au registre,
- un service par SMS,
- un central d'appels à 1.300 postes,
- une application spéciale pour Smartphone, et
- une application « gadget » qui peut être intégrée sur d'autres sites web pour permettre à d'autres parties prenantes d'offrir aux électeurs la possibilité de consulter les détails de leur entrée au registre.

En 2002, la Côte d'Ivoire a cherché à créer simultanément un registre des électeurs et un registre de l'état civil

Moktar Lam
Expert en gouvernance, PNUD
Côte d'Ivoire

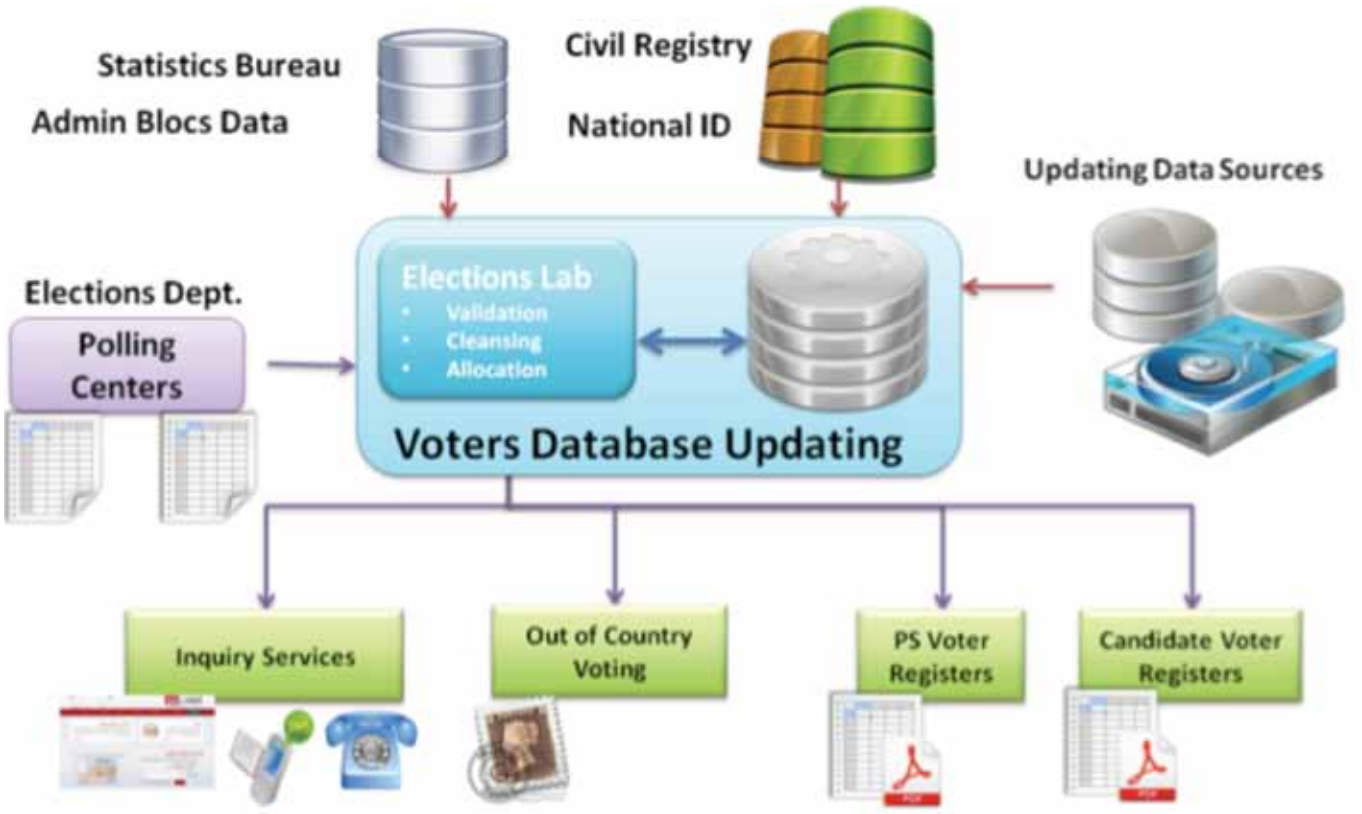


Figure 6. Base de données des électeurs en Égypte à partir des bases de données du registre de l'État civil et des cartes nationales d'identité

Source: Présentation de l'étude de cas sur l'Égypte à l'atelier thématique sur les TIC

Le nombre total de demandes passant par les circuits modernes a dépassé les 42 millions. Compte tenu d'un électorat d'à peine un peu plus de 50 millions, ceci représente un accomplissement remarquable, même si l'on tient compte du contexte extraordinaire fourni par le « Printemps arabe » et les événements de janvier et février 2011.

La Tunisie, elle aussi, a dû créer un registre des électeurs dans des délais très brefs en préparation des élections post-révolution du 23 octobre 2011, sur la base des données d'enregistrement à l'état civil qui comprenaient des données d'adresse non structurées et aucune indication du bureau de vote d'affectation ou de la région électorale. Adoptant une approche comparable à celle de l'Égypte, qui mettait l'accent sur la transparence et l'utilisation d'internet et des technologies modernes pour optimiser la mobilisation des électeurs envers le processus, l'OGE tunisien a réussi à inviter 84 pour cent des électeurs à se présenter pour se faire enregistrer ou pour vérifier les détails de leur enregistrement, alors que 15 autres pour cent étaient inscrits « automatiquement » par la migration des données depuis les sources mentionnées dans l'étude de cas – la Commission nationale indépendante de Tunisie (CNI) et les ministères de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice. L'approche tunisienne est illustrée à la Figure 7.

Un commentaire a soulevé des questions concernant les défis que présente l'utilisation de sources de données qui comprennent ou se caractérisent par des attributs de religion ou d'ethnie. Ces questions n'ont pas été traitées directement en séance plénière, mais le point méritait d'être mentionné et sert à souligner les défis auxquels sont confrontés les OGE lorsqu'ils cherchent à utiliser des sources de données extérieures à des fins électorales.

Protection des données, confidentialité, législation

Tout comme les participants à l'atelier thématique ont reconnu que les OGE ne sont pas principalement impliqués dans la confection de pièces d'identité, ce n'est pas non plus le travail d'un OGE de prendre des dispositions législatives ou réglementaires pour la protection des données ou la confidentialité. De tels cadres législatifs relèvent davantage des attributions du parlement et autres agences publiques. Toutefois, parfois les OGE ont besoin d'intervenir lorsqu'il n'y a pas d'organisme en charge de l'état civil ou des cartes nationales d'identité, ou encore là où il n'y a pas de législation sur la protection ou la confidentialité des données. Dans de tels cas, l'OGE doit être proactif et tenter d'adopter des normes appropriées et les meilleures pratiques.

Le droit à la protection des données personnelles est un sous-ensemble du droit au respect de la vie privée. Dans sa présentation à l'atelier thématique, le Dr. Mouhamadou Lo, Président de la Commission de la Protection des Données personnelles du Sénégal, a décrit les principes de la protection des données comme suit :

- principe de légitimité,
- principe de finalité,
- principe de proportionnalité,
- principe de sécurité et de confidentialité,
- principe du respect des droits des personnes, y compris
    - le droit à l'information
    - le droit d'accès
    - le droit d'opposition, et
    - le droit de rectification ou de suppression.

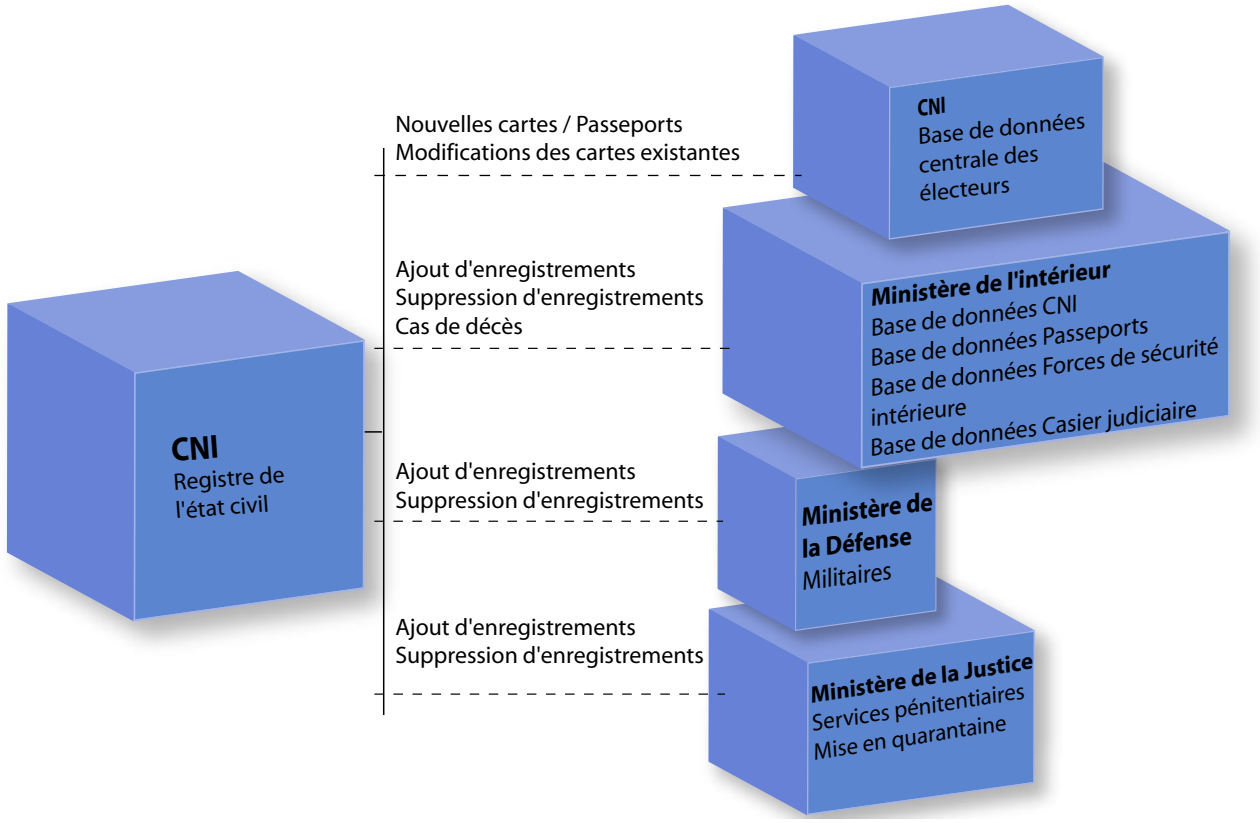


Figure 7. Use of multiple data sources for Tunisia's VR database
Source: Presentation by Commission Nationale Indépendante Tunisie (CNI) at the ICT thematic workshop

Encadré 1. Ressources pour soutenir l'intégrité

La protection des données personnelles est un impératif mondial :

International :

- Déclaration universelle des droits de l'Homme (Art. 12)
- Principes directeurs pour la réglementation des fichiers informatisés contenant des DCP (ONU – Résolution 45/95 du 14 décembre 1990)

Europe :

- Convention 108 du CE du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des DCP
- Directive N° 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de DCP

Afrique :

- Acte additionnel A/SA.1/01/10 de la CEDEAO du 16 février 2010 relatif à la protection des données à caractère personnel

La protection des données est un impératif mondial et doit être rendue effective par un ensemble de lois et règlements appropriés

Mouhamadou Lo
Président de la Commission de la Protection des Données personnelles du Sénégal

La protection des données est un impératif mondial et doit être rendue effective par un ensemble de lois et règlements appropriés. Le cadre institutionnel type consiste à désigner une autorité qui régit la protection des données (une agence gouvernementale, une entité indépendante ou autre). Si, dans une certaine mesure, il est nécessaire que les données électorales se trouvent dans le domaine public, il convient de faire une distinction et d'admettre que certaines données personnelles sont plus sensibles que d'autres.

Il ressort clairement des discussions de l'atelier et des études de cas que la manière dont les OGE mettent le contenu de leur système d'enregistrement des électeurs à la disposition du public varie beaucoup d'un pays à l'autre. D'aucuns vous diront vertement que les données des listes électorales ne devraient absolument pas être rendues publiques, alors que d'autres sont convaincus qu'elles ressortent entièrement du domaine public. Le débat ne se résume nullement à l'avis des OGE d'un côté et à celui des partisans de la protection des données ou de la confidentialité, de l'autre. Durant la discussion en séance plénière, un participant du Népal a souligné le besoin de trouver un juste milieu entre, d'un côté, les impératifs raisonnables en termes de transparence des processus électoraux et de l'autre, le droit du citoyen à la confidentialité des données le concernant. (Il a qualifié cela de « mission délicate. »)

Ce débat dresse un contraste saisissant avec le consensus quasi-universel sur le besoin de préserver le secret du vote, comme on l'évoque dans la section de ce rapport consacrée au vote électronique. Il est de bon aloi de discuter de la transparence des données d'enregistrement des électeurs dans le contexte plus vaste de la protection et de la confidentialité des données car, dans bien des pays, les OGE sont contraints d'opérer dans un vide législatif à cet égard. Dans cette situation, les OGE doivent définir les normes eux-mêmes. Les OGE se trouvent donc confrontés à une nouvelle responsabilité et à de nouveaux efforts – si les OGE ne sont pas les agences les mieux placées pour traiter de l'identité, ils ne sont pas non plus censés agir comme des agences de protection des données.

Une distinction importante doit être faite entre confidentialité et intégrité. Si les détails de l'enregistrement d'un électeur – par exemple, son nom, son adresse et sa date de naissance – sont dans le domaine public, clairement, ces données ne sont pas confidentielles. Toutefois, il est essentiel que l'OGE veille à l'intégrité des données. Cela veut dire que les données doivent être correctement recueillies (sur la base de pièces d'identité raisonnables ou d'un témoignage faisant autorité par des sages de la communauté) et qu'elles sont ouvertes à l'examen des parties prenantes, par exemple durant la période d'affichage ou de consultation. Garantir l'intégrité des données veut aussi dire que toute modification des données ne pourra être effectuée que par un agent agréé et fait l'objet d'une surveillance interne et externe.

Les participants à l'atelier ont évoqué l'idée d'un organisme international qui pourrait donner des conseils et fournir un appui aux pays dans ce sens. La présentation du Dr. M. Lo (faite en français) comprenait les ressources énumérées dans l'Encadré 1, qui tendent toutes à résoudre les manques d'information qui ont motivé une telle suggestion.

Enfin, les sites web suivants proposent des liens vers des ressources importantes concernant la protection et la confidentialité des données :

UNESCO – Commission sur la confidentialité des données
http://unescoprivacychair.urv.cat/

Portail de la Commission européenne sur la protection des données
http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_fr.htm

Technologie et appropriation nationale

Dans sa présentation, Pontius Namugera, directeur des services d'appui technique de la Commission électorale de l'Ouganda, définit l'appropriation nationale comme « la participation de l'électorat et des parties prenantes à la totalité du processus électoral, en adhérant au résultat et en s'engageant à le soutenir au fil du temps. » C'est là une définition intéressante car elle ne fait pas mention de la technologie, pas un mot sur qui achète la technologie, auprès de qui, ou de quelle manière. Elle suggère que l'appropriation nationale peut être obtenue même si une technologie a été achetée avec les fonds d'un partenaire de développement ou si elle est d'un degré de complexité rare pour les services publics du pays en question.

Malheureusement, pour bon nombre d'OGE, la réalité fait qu'une fois passée l'élection ayant impulsé l'introduction d'une technologie donnée, les choses peuvent se scléroser très rapidement. Nombreux ont été les participants qui ont attiré l'attention sur l'un ou l'autre des points suivants, que l'on retrouve dans la plupart des études de cas.

Le personnel international qui apporte un appui technique (que ce soit les employés d'un fournisseur ou le personnel délégué par des partenaires de développement) remballent leurs affaires et passent au projet suivant, au pays suivant, au contrat suivant. Les périodes de garantie et de soutien technique prennent fin. Les licences de logiciel expirent. Le personnel informatique de l'OGE, qui a peut-être acquis une expérience considérable dans des circonstances difficiles durant le cycle électoral, peut partir vers des horizons plus cléments dans le secteur privé, ou ailleurs dans le secteur public ; de fait, quelques participants se sont plaints qu'autant les fournisseurs que les partenaires de développement incitent le personnel informatique des OGE à les rejoindre. Trop souvent, la vision d'une pérennisation de l'investissement en passant par exemple d'un système d'enregistrement périodique à un système continu ne se concrétise pas car les ressources nécessaires (financières, humaines, infrastructures) ne sont pas disponibles ou parce qu'il y a un manque de volonté politique. Parfois, un OGE se trouve emprisonné dans le carcan d'une solution particulière et peut uniquement continuer à utiliser un système en entretenant une relation commerciale avec un fournisseur particulier. Dans le pire des cas, un OGE ne peut pas accéder à ses propres données ou réutiliser ses propres ressources car le fournisseur n'est plus en activité ou parce que la personne ou l'équipe qui a développé le logiciel a changé de métier. Dans de telles circonstances, un OGE est loin de se sentir le propriétaire de la solution.

Les quatre principes essentiels de l'appropriation sont les suivants :

Planification

Comme l'illustre la Figure 8, la relation entre le temps et l'appropriation nationale est une relation directe. Une bonne planification permet de prévoir suffisamment de temps pour l'introduction de la technologie. Une bonne planification nécessite aussi la consultation des parties prenantes.

Procédure d'acquisition

Nombreuses sont les études de cas qui soulignent que la procédure d'acquisition prend plus de temps que prévu. Les problèmes d'acquisition gaspillent le temps disponible, érodent la confiance des parties prenantes et des partenaires de développement, et entravent l'appropriation nationale.

Confiance

La confiance et l'appropriation nationale ne vont pas l'une sans l'autre. Un OGE qui jouit d'un bon degré de confiance peut introduire une technologie et, par association, on fera confiance à cette technologie. Inversement, une technologie qui ne gagne pas la confiance des usagers ou qui perd leur confiance va, inévitablement, éroder la confiance dont bénéficiait l'OGE. De même, un OGE qui ne jouit pas de beaucoup de confiance n'a guère de chance d'augmenter sensiblement ses performances dans ce domaine par la simple adoption d'une technologie qui inspire confiance. L'amélioration de la confiance qui peut d'abord découler d'une telle adoption est généralement éphémère car les principales parties prenantes tendent à remettre rapidement en cause la façon dont la technologie est employée, la transparence du processus ou les résultats définitifs.

Durabilité

Si une technologie est appropriée et si son introduction a été planifiée, achetée correctement et bénéficie de la confiance des parties prenantes, on peut espérer que, même si les coûts fixes sont considérables (comme c'est souvent le cas dans le domaine technologique), des ressources suffisantes seront trouvées – par les pouvoirs publics, les partenaires de développement ou les deux. Il n'en reste pas moins que les considérations socio-économiques permettant de déterminer si le pays peut ou non se permettre d'acheter et d'entretenir la nouvelle technologie devraient guider les décisions nationales.

Pour résumer :

Plus un OGE passe de temps à étudier les différents aspects de sa technologie, plus il pourra en avoir le contrôle et se l'approprier. Il y a toutefois des exceptions ; ainsi, certains OGE ont acquis, au fil du temps, des capacités de développement de logiciel en interne. Ce scénario est plus probable dans les grands pays, où le secteur informatique a atteint une masse critique et où l'on peut trouver du personnel informatique suffisamment qualifié et expérimenté. Un pays bien doté en moyens financiers ou un donateur généreux ne parviendra pas pour autant à s'approprier son processus électoral s'il adopte des méthodes d'acquisition lourdes de dernière minute pour l'achat de sa technologie électorale.

Un pays bien doté en moyens financiers ou un donateur généreux ne parviendra pas pour autant à s'approprier son processus électoral s'il adopte des méthodes d'acquisition lourdes de dernière minute pour l'achat de sa technologie électorale.

Pontius Namugera
Directeur des services techniques, Organisme de gestion des élections – Ouganda

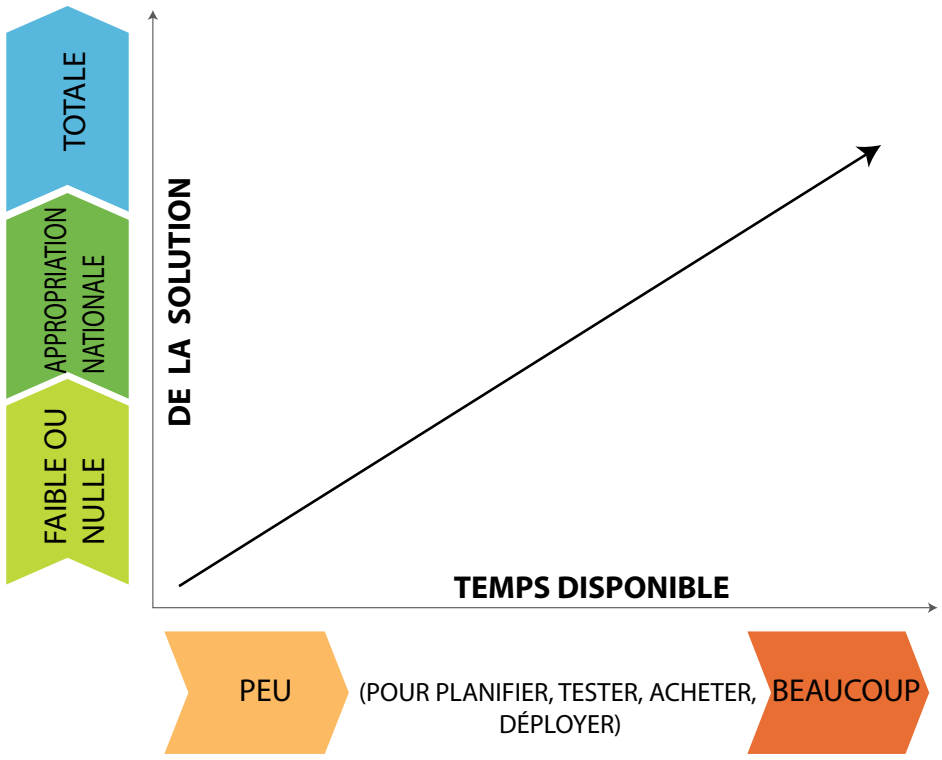


Figure 8. La relation entre le temps et l'appropriation nationale
Source : Présentation par le PNUD à l'atelier thématique sur les TIC

« Gravir les échelons technologiques »

Récemment, un certain nombre de pays en développement ont adopté des systèmes d'enregistrement électronique des électeurs avec saisie de données biométriques capables de renforcer l'unicité des listes électorales ainsi obtenues. En d'autres termes, l'usage des données biométriques peut résoudre la question des doublons. L'enregistrement électronique des électeurs peut, dans certaines circonstances, améliorer la qualité du service fourni aux électeurs (c.-à-d. lorsqu'il a été correctement planifié et lorsqu'il permet de résoudre les lacunes qui caractérisaient les méthodes moins sophistiquées). Toutefois, l'EEE n'est pas la seule solution disponible pour arriver à de tels perfectionnements. Ainsi, un système à basse technologie sur papier peut être amélioré sans avoir recours à l'enregistrement électronique. Les technologies sophistiquées ont besoin de personnel dûment qualifié, d'un soutien opérationnel efficace et de structures de maintenance pour avoir une chance de réussir.

L'EEE présente aussi des inconvénients notables. Tout d'abord, il représente un énorme investissement, plusieurs expériences faisant ressortir des coûts pouvant aller jusqu'à 6.000 dollars US (4.620 euros) par kit d'enregistrement, auxquels il convient d'ajouter, surtout, des coûts de gestion du serveur applicatif et de la base de données ainsi que des frais de gestion et d'entretien souvent non budgétés. Les kits sont sensibles et nécessitent une énorme sauvegarde logistique qui peut faire grimper les coûts de manière colossale et compliquer la saisie des données, notamment dans des environnements physiques difficiles.

Dans bien des cas, l'utilisation des technologies biométriques ne s'est pas révélée être la panacée à laquelle on croyait jadis. Sur le terrain, il existe des obstacles qui réduisent l'exactitude de cette méthodologie. Ainsi, les kits d'EEE n'ont pas réussi à acquérir un grand nombre d'empreintes digitales d'électeurs, ce qui a réduit la population disponible à des fins de comparaison biométrique ultérieure et d'identification des doublons.

Le fait d'avoir à sous-traiter pose le problème de l'intégrité du processus et de la confiance envers l'OGE et cela soulève des questions en termes de responsabilité juridique et d'appropriation nationale. Il est essentiel de se pencher sur la question de la souveraineté au moment d'introduire les TIC dans l'enregistrement des électeurs. Ces types de technologies avancées qui exigent du personnel hautement qualifié et très bien formé obligent souvent les pouvoirs publics à faire appel à un savoir-faire et à des fournisseurs étrangers qui ne seront sans doute guère intéressés par le renforcement des capacités locales et voudront souvent conserver les droits de propriété intellectuelle sur le code source du logiciel qu'ils fournissent – empêchant ainsi toute durabilité de la technologie et entretenant une situation de dépendance de l'administration d'un État envers les donateurs et les fournisseurs.

Vue d'ensemble – Planification stratégique

Tout comme les élections, les solutions TIC ne sortent pas d'un chapeau de magicien. S'il n'y a pas de planification, la plus précieuse de toutes les ressources – le temps – vient à manquer et les OGE peuvent se trouver dans l'impossibilité matérielle de mettre en œuvre correctement non seulement les TIC envisagées mais aussi l'ensemble du processus électoral.

Dans un sondage récent ,[4] 74 pour cent des répondants réfutent l'affirmation « suffisamment de temps est accordé à l'évaluation de la technologie envisagée ». Le manque de temps peut être le résultat d'une manifestation électorale imprévue, comme celles qui sont déclenchées par le décès d'un chef d'État en exercice, mais le plus souvent il est simplement dû à un manque de planification.

Sachant que les grands projets technologiques du secteur public dépassent souvent le budget et sont rarement bouclés dans les temps, il est clair que les efforts des OGE sont probablement voués à l'échec s'ils ne planifient pas suffisamment l'introduction de la technologie dans les processus électoraux.

Comme l'explique la publication de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) Strategic Planning for Effective Electoral Management [Planification stratégique pour une gestion électorale efficace], la planification stratégique est « une méthodologie de planification systématique, sur une période définie dans le temps, qui facilite la gestion efficace d'un processus pour atteindre un but particulier ». (La publication a été présentée lors de l'atelier thématique par Antonio Spinelli, IFES, chef de parti en Égypte.)

4 Réalisé dans le cadre de l'évaluation 2012 de la Contribution du PNUD au renforcement des systèmes et processus électoraux, disponible sur http://web.archive.org/

Une bonne planification stratégique est une planification sur un horizon de trois à cinq ans. L'organisme électoral du Népal a, par exemple, un plan stratégique quinquennal qui couvre la période de 2009 à 2013. Bon nombre d'OGE et de praticiens des élections ne savent que trop bien à quel point il est rare de pouvoir planifier sur un horizon de trois, et encore moins de cinq ans. Beaucoup de facteurs se conjuguent pour rendre une telle planification difficile, y compris (entre autres) des cycles budgétaires brefs pour les administrations nationales mais aussi pour les partenaires de développement, une action politique tardive pour mettre en œuvre des cadres juridiques électoraux et une validation et un décaissement trop lents des budgets électoraux. Lorsque les élections sont organisées à l'issue d'événements majeurs comme ceux qui ont caractérisés le « Printemps arabe », là encore on manquera de temps pour mener une planification stratégique. La Tunisie a connu son « jour de la révolution » en janvier 2011 et a dû organiser des élections en octobre de la même année. Lorsque la responsabilité de l'enregistrement est dispersée (comme en Moldova), ou étroitement liée à des registres de l'état civil (comme au Mali), la planification est compliquée par le besoin de coordonner un grand nombre d'agences.

L'identification, l'évaluation, l'essai pilote, l'acquisition et le déploiement des systèmes informatiques à grande échelle pour l'administration électorale prennent beaucoup de temps. Si elle est bien faite, à elle seule l'acquisition, à en croire l'expérience de quelques processus assistés par le PNUD, peut prendre jusqu'à 18 mois du concept à la livraison. Le programme de liste électorale avec photo au Népal a commencé en août 2010 et l'enregistrement des électeurs s'est déroulé en février 2012, un échéancier de 18 mois. Lorsqu'un OGE est confronté à plusieurs élections, il peut se révéler très difficile de prévoir suffisamment de temps. En Moldova, par exemple, il y a eu cinq élections en 27 mois (d'avril 2009 à juin 2011). Si bon nombre d'entre elles étaient imprévues, d'autres pays ont des élections qui reviennent fréquemment.

Dans ses cycles électoraux récents, le Mali a adopté une planification à court, moyen et long terme pour permettre la priorisation et des succès rapides, comme résumé dans le Tableau 1.

De telles initiatives nécessitent aussi des connaissances spécialisées. Pourtant, en ce qui concerne la technologie, tout manque de connaissance peut être comblé de manière inappropriée et auprès de sources loin d'être neutres, y compris, sans pour autant s'y limiter, des vendeurs (dont le produit sera toujours présenté comme la « solution idéale » pour le défi électoral en présence) ; les partenaires de développement (« on a fait comme ça dans le pays X, pourquoi ne pas faire pareil dans le pays Y ») ; des partis politiques (parfois, les partis au pouvoir, mais le plus souvent, les partis d'opposition qui considèrent, plus ou moins à juste titre, que la technologie est la seule façon possible de garantir l'intégrité du processus électoral) ; ou d'autres parties prenantes.

La technologie et la procédure d'acquisition ne sont pas les seuls défis à relever. Les cadres juridiques doivent être évalués pour déterminer leur compatibilité avec les technologies envisagées.

Ce n'est qu'au travers d'une planification suffisante que le temps et les ressources nécessaires (aussi bien les moyens financiers que les ressources humaines) seront à la disposition des OGE pour réussir à introduire les technologies dans leurs processus électoraux.

Tableau 1.
Mali : horizons et objectifs de planification, à commencer par le registre de l'état civil

Court terme	Moyen terme	Long terme
• Collecter un ensemble de données personnelles relatives à l'état civil de chaque citoyen • Établir un registre national des personnes physiques avec attribution d'un numéro d'identification nationale à chaque personne recensée	• Mettre en place un centre de traitement et de consolidation des informations • Moderniser le registre de l'état civil • Contribuer à la production de documents de voyage sécurisés	• Décentraliser la prestation de service à l'échelle nationale pour un meilleur accès • Permettre l'utilisation des résultats du recensement à d'autres fins (carte d'électeur, permis de conduire, passeport sécurisé, carte consulaire, carte d'identité, carte de sécurité sociale, etc.) • Intégrer les bases de données avec d'autres agences (p. ex. ministères des transports, de la santé, de l'emploi, de la fonction publique, police et tribunaux)

Technologie et systèmes d'enregistrement des électeurs

Comme évoqué en détail plus tôt dans ce rapport, il est fréquent de vouloir classer les technologies d'enregistrement des électeurs en systèmes basse, moyenne ou haute technologie. Cette classification est généralement fondée sur le niveau de technologie déployée sur le terrain.

Toutefois, comme expliqué dans la présentation du Bureau d'appui aux achats (PSO) du PNUD, une telle classification entraîne un risque de simplification excessive. Cela peut se manifester, dans un premier temps, par la fausse impression que toute technologie est bonne à prendre et, dans un deuxième temps, qu'une technologie particulière peut résoudre tous les problèmes qui compromettent un processus électoral libre et juste. En guise d'exemple concret de ce raisonnement tablant sur « une arme secrète », citons l'introduction de la biométrie comme solution de tous les problèmes associés aux listes électorales, y compris la présence sur la liste d'électeurs n'ayant pas le droit de vote, par exemple en raison de leur âge. En réalité, la biométrie ne résout généralement qu'un seul problème, celui des doublons.

Il n'existe pas de panacée universelle. Ce qui marche dans un pays peut échouer dans un autre. Ce qui est approprié pour l'un peut ne pas convenir à l'autre.

Coûts et procédure d'acquisition

Deux messages clairs se sont dégagés de l'atelier. Le premier est que les achats de dernière minute tendent à gonfler sensiblement les coûts. La transparence et la compétitivité de la procédure d'achat sont compromises lorsqu'on ne dispose pas d'assez de temps. Dans le pire des cas, lorsque le temps manque vraiment, un achat direct auprès d'une seule source, bien qu'il soit essentiel, empêche toute possibilité de faire jouer la concurrence et place donc l'OGE à la merci du fournisseur choisi.

Le second est que la durabilité est quasiment impossible à obtenir si les technologies mises en œuvre sont inadaptées. Une technologie (qu'elle soit basse, moyenne ou haute) qui ne peut pas, à moyen terme, être pleinement appropriée, exploitée, entretenue et élargie par l'OGE est inadaptée. Si l'utilisation continue du système nécessite une expertise technique internationale, il ne pourra pas y avoir de durabilité. Ce message vaut aussi bien pour l'expertise offerte par un fournisseur que pour celle apportée par un partenaire de développement comme le PNUD, l'IFES, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou autre.

Il est important de ne pas juger les technologies ou les équipements isolément c. à d. qu'à eux seuls ils ne constituent pas une solution, et le plus souvent ils ne sont pas à l'origine du problème.

Le succès ou l'échec d'une solution technologique ne dépend qu'en partie du matériel acheté mais il dépend aussi d'une foule d'autres facteurs, notamment les performances et la responsabilité de ses opérateurs, les conditions d'exploitation, les consommables technologiques, les économies d'échelle (ou leur absence), les coûts, la communication et l'éducation, la logistique, etc.

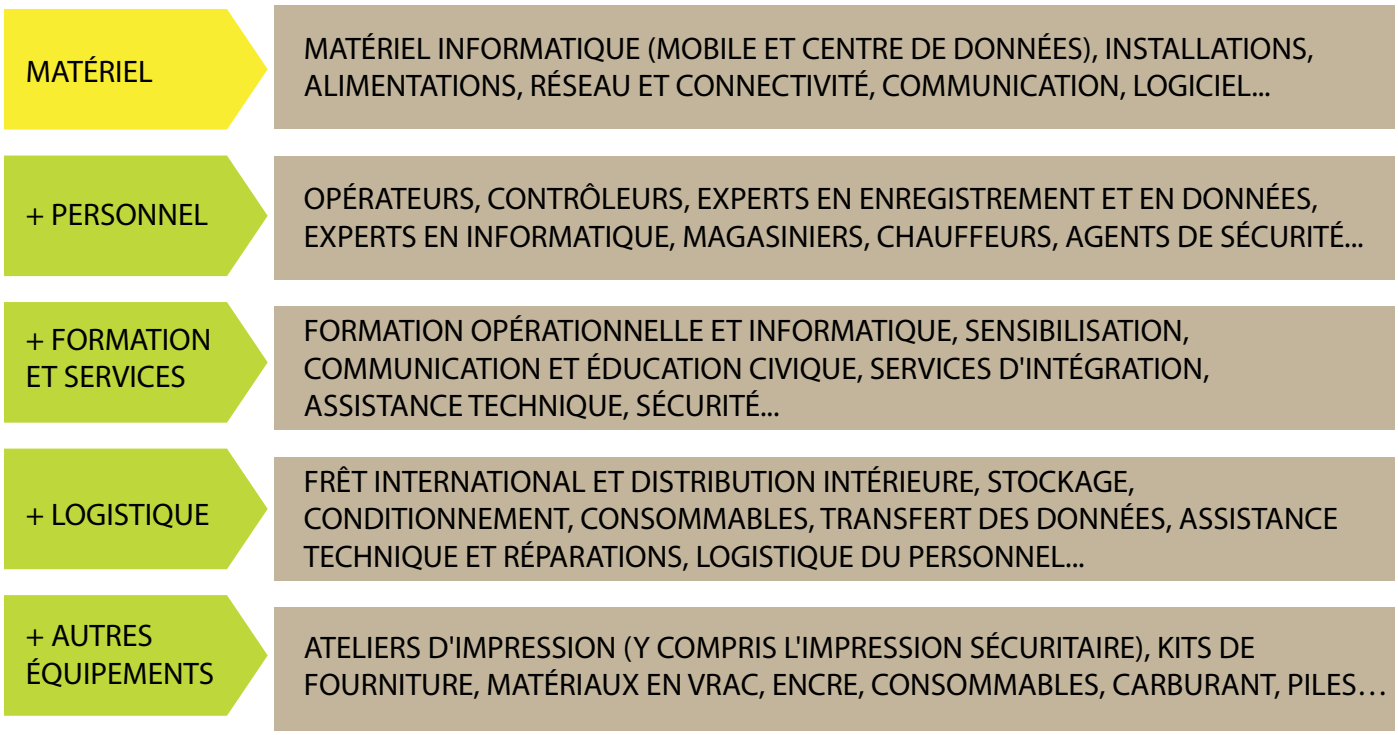


Figure 9. Au-delà de l'acquisition de la technologie

Source : Présentation par Victor Margall von Hegyeshalmy, Bureau d'appui aux achats du PNUD, à l'atelier thématique sur les TIC

Une difficulté récurrente, et pourtant rarement anticipée, à laquelle sont confrontés les OGE concerne la capacité à attirer et à fidéliser du personnel informatique qualifié. Ces deux questions s'allient en un cercle vicieux qui compromet l'appropriation locale, perpétue la dépendance à l'égard des donateurs et du fournisseur, et fait de la durabilité une aspiration théorique plutôt qu'un objectif plausible.

Comme il est difficile, voire impossible, de mettre une valeur monétaire sur l'intégrité du processus électoral, la détermination de la rentabilité d'une technologie donnée est problématique. Faut-il considérer XXX millions de dollars US comme un prix raisonnable à payer pour éliminer les doublons d'une liste électorale ? Peut-on dire que YYY millions d'euros est un juste prix pour mettre une photo en regard de chaque électeur d'une liste électorale ?

Le directeur des TIC à l'OGE du Kenya, Dismas Ong'ondi, a résumé la question de la manière suivante dans sa présentation à l'atelier :

- À elle seule, la technologie avancée ne peut pas garantir l'intégrité des élections sans les mécanismes juridiques et administratifs de protection correspondants.
- Les coûts de l'EEE devraient être mesurés par rapport à la contribution à la crédibilité ressentie du processus (d'enregistrement) électoral. Par conséquent, le coût pourrait ne pas être le facteur DÉTERMINANT.

Au cœur de l'acquisition figure la définition des besoins. L'analogie avec un restaurant est utile jusqu'à un certain point : si vous commandez de l'agneau et que le serveur vous amène du bœuf, vous avez des raisons de vous plaindre. Mais si vous ne pouvez pas lire le menu – si rien de ce qui figure sur le menu ne vous est familier – le risque de commander quelque chose que vous ne souhaitez pas manger est très élevé. De ce fait, beaucoup d'OGE et de partenaires de développement finissent par opter pour l'une de deux choses : i) commander la même chose que les personnes avant eux dans l'espoir d'être satisfaits, ou ii) demander conseil au fournisseur (ici « le serveur ») et commander ce qu'il recommande. Les deux approches sont semées d'embûches.

Pour paraphraser le Dr. Rebecca Mercuri, une universitaire américaine qui est aussi une analyste des systèmes de vote électronique, « si vous pensez que la biométrie résoudra vos problèmes d'enregistrement des électeurs, dans ce cas vous ne comprenez pas la biométrie et vous ne comprenez pas non plus vos problèmes d'enregistrement des électeurs. »

Un piège classique dans la mise en œuvre des TIC pour la gestion des élections est de présumer qu'elle concerne uniquement les services informatiques. En fait, tous les services d'un OGE doivent être étroitement impliqués dès le tout début du processus. Tous les services suivants ont des rôles importants à jouer dans l'élaboration du concept des opérations, dans la définition des besoins et dans l'acquisition, l'évaluation, le déploiement et le soutien de la solution : services juridiques, d'enregistrement des électeurs (les premiers utilisateurs de toute solution retenue), opérations/logistique, sensibilisation du public, formation et bien d'autres fonctions annexes.

Pour illustrer ce point, le Tableau 2 ci-dessous met en exergue quelques-unes de ces autres fonctions et explique leurs rôles :

Tableau 2. Rôles et responsabilités dans l'ensemble de tous les principaux départements d'un OGE

Département	Planification	Acquisition	Déploiement	Maintenance
Juridique	L'OGE peut-il adopter la technologie ?	Respect de la réglementation en matière de passation de marché	Gestion du contrat	Dispositions contractuelles en matière de garantie
Opérations/ logistique	Devis quantitatifs, paramètres logistiques de base (puissance, poids, etc.)	Évaluation du conditionnement, alimentation, matériel et normes des solutions offertes	Appui aux opérations d'enregistrement des électeurs sur le terrain.	Stockage, entretien, maintenance, mise à niveau
Enregistrement des électeurs	Définition des besoins fonctionnels: comment la solution sera-t-elle utilisée exactement ?	Principaux rédacteurs des documents de marché Principaux évaluateurs des solutions proposées Préparation des essais pilotes ou de validation de site	Principal usager de l'EEE sur le terrain	Un personnel bien formé peut réduire les besoins de maintenance
Finance/acquisition	Le budget est-il disponible pour introduire la technologie ?	Principal coordonnateur du processus d'acquisition	Paiement du personnel spécial	Veiller à ce que les contrats de maintenance continue ou les accords de prestations de services (APS) soient payés
Éducation civique	Diffusion de messages précoces à propos de la solution	Conception d'une campagne exhaustive d'éducation civique	Éducation civique efficace pour maximiser leur participation	Suivi de l'enregistrement continu des électeurs, s'il est envisagé
Sensibilisation du public	Adhésion des parties prenantes, plaidoyer	Transparence du processus, gestion de la publicité autour des problèmes	Démonstrations auprès des parties prenantes	Réformes de l'enregistrement continu

Le Tableau 2 n'a rien d'exhaustif et devrait être modifié pour chaque pays et en fonction des circonstances de façon à ce que tous les départements de l'OGE soient pleinement impliqués dans l'introduction de toute technologie – pas seulement l'EEE avec analyse biométrique.

Le Tableau 3 ci-dessous a été préparé par le présentateur Clement Aganahi. Il montre que si les coûts par électeur peuvent varier beaucoup, il est rare que l'introduction d'une technologie donne lieu à une baisse des dépenses.

Tableau 3. Coûts de la technologie dans différents contextes électoraux

DÉMOCRATIES STABLES: 1-3 $		DÉMOCRATIES EN TRANSITION: 3-8 $		ELECTIONS POST CONFLICT AVEC PRESENCE DE MISSIONS ONU: 8-45 $	
Chile	1,2 $	México	5,9 $	Angola	22,0 $
Costa Rica	1,8 $	El Salvador	4,1 $	Cambodia	45,5 $
Brazil	2,3 $	Paraguay	3,7 $	Mozambique	10,2 $
Benin	1,6 $	Lesotho	6,9 $	Afghanistan	20,0 $
Botswana	2,7 $	Liberia	6,1 $	Haiti	11,0 $
Senegal	1,2 $	Uganda	3,7 $	**Côte d'Ivoire**	**>65,0 $!!!!!**
India	1,0 $	Russia	7,5 $		
Australia	3,2 $				

La réduction des coûts technologiques ne semble pas avoir eu d'impact sur le prix des kits de moyenne ou haute technologie. Ceci tient en partie au fait que bon nombre d'OGE optent pour des capteurs biométriques plus sophistiqués (par exemple des scanners 4-4-2 ou des caméras de lecture d'iris) dont le coût élevé balaie les réductions du coût d'autres composants comme les ordinateurs portables ou les imprimantes.

Une conséquence regrettable d'une procédure d'acquisition tardive est que les solutions d'envergure à système d'identification automatisée par les empreintes digitales (AFIS) qui doivent être achetées pour effectuer le dédoublonnage dans des délais très serrés sont souvent sous-utilisées (dans des proportions comparables) durant la phase d'enregistrement continu post-électoral, lorsque le volume de doublons diminue sensiblement. Par conséquent, certains pays sous-traitent leur solution de dédoublonnage AFIS, une approche qui permet de faire des économies mais qui est source de préoccupation en termes d'appropriation et de souveraineté. Pour d'autres pays, l'exportation des renseignements et des données biométriques des citoyens pour ce genre de traitement est totalement inacceptable. Il existe des mécanismes pour rendre les données exportées anonymes, de façon à ce qu'elles n'aient pas de valeur, mais globalement, ce sont là des questions sensibles et chaque OGE devra examiner soigneusement ce qui donnera les meilleurs résultats dans son pays.

EVR: operational and implementation challenges

Même lorsqu'un OGE a surmonté le problème notable que pose l'acquisition et que les systèmes requis sont en route ou dans le pays hôte, le travail est loin d'être fini.

L'OGE doit recruter du personnel qualifié pour agir comme opérateur des solutions d'enregistrement des électeurs moyenne ou haute technologique et c'est là une tâche considérable. S'ils ne parviennent pas à former correctement les opérateurs, les OGE mettent en péril l'ensemble des installations et ce problème est encore exacerbé par le fait que la plupart des formations dispensées dans le cadre des projets EEE s'adressent à un personnel qui dispose déjà d'un minimum de connaissances informatiques. Par conséquent, un recrutement efficace est une condition préalable indispensable. Le concept de recrutement sur concours est fortement recommandé. En bref, si un OGE a besoin de 100 personnes, il devrait en recruter et en former, par exemple, 120. À en croire l'expérience présentée à l'atelier de quelques pays ayant utilisé une telle approche, on obtient un niveau plus élevé que de coutume de concentration et d'effort durant la formation si l'on informe les 120 candidats qu'ils seront interrogés à la fin de la formation et que seuls 100 d'entre eux seront recrutés. (Dans la pratique, du fait des départs naturels, des maladies et autres facteurs, au fil de l'évolution du processus, il sera fait appel à bon nombre des 20 qui ne seront pas recrutés au départ.)

Il se peut que les enseignants et les fonctionnaires qui ont bien souvent gonflé les rangs des préposés à l'enregistrement des électeurs dans les exercices précédents n'aient pas les compétences informatiques requises. Inversement, les étudiants qui maîtrisent l'informatique et les autres jeunes qui constituent souvent l'essentiel des candidatures aux postes d'EEE n'ont guère d'expérience dans les tâches administratives, juridiques et procédurales qui, quelle que soit la technologie employée, caractérisent encore les processus d'enregistrement des électeurs. Lorsqu'il y a plusieurs préposés dans un centre d'enregistrement des électeurs donné, il est possible de parvenir au mélange de compétences et d'expertise requises. Là où une seule personne doit se charger de la totalité du processus dans un centre donné (comme en Zambie en 2010), une formation adéquate est indispensable. Il est important de se rappeler que la formation comportera deux aspects distincts : l'aspect juridique/procédural (processus d'enregistrement des électeurs classique) et la bonne utilisation de la technologie. Là où le personnel sera loin de l'assistance technique, il est vital de poster des opérateurs ayant un certain degré d'autonomie et capables de réaliser un diagnostic de base et un dépistage des pannes afin de maintenir le processus en état de marche (notamment dans les cas de déploiement à distance, là où les kits sont installés loin des bureaux de l'OGE).

Dans beaucoup de pays, la décision d'avoir recours à des approches haute technologie (en particulier) dans les processus électoraux suscite un intérêt public considérable. Cela peut donner une longueur d'avance à un OGE lorsqu'il s'agit de diffuser des messages de mobilisation propices à l'éducation civique. Toutefois, à lui seul, l'enthousiasme ne suffit pas à former des citoyens éclairés. Il y a un aspect de l'introduction des kits EE haute technologie, par exemple, qui peut présenter un défi considérable pour l'éducation civique. Traditionnellement, et en particulier dans les approches basse technologie, les exercices EE ont lieu simultanément dans l'ensemble du pays. Tous les centres EE

L'OGE doit recruter du personnel qualifié pour agir comme opérateur des solutions d'enregistrement des électeurs moyenne ou haute technologique et c'est là une tâche considérable. S'ils ne parviennent pas à former correctement les opérateurs, les OGE mettent en péril l'ensemble des installations et ce problème est encore exacerbé par le fait que la plupart des formations dispensées dans le cadre des projets EEE s'adressent à un personnel qui dispose déjà d'un minimum de connaissances informatiques

Brown Kasaro
Responsable des technologies de l'information, Organisme de gestion des élections – Zambie

sont ouverts le même jour et restent ouverts jusqu'à la fin du processus. Toutefois, les coûts financiers colossaux des kits EEE contraignent souvent les OGE à acheter moins de kits qu'ils ne gèrent de centres d'enregistrement, et donc ils sont dans l'obligation d'échelonner leurs exercices EEE sur le terrain. Cela veut dire que, même si l'exercice d'enregistrement se déroule sur une période, disons, de 90 jours, tous les centres d'enregistrement ne seront pas ouverts pendant la totalité des 90 jours – les précieux kits passeront d'un centre à l'autre et resteront une quinzaine de jours dans chaque centre. En 2010, la Commission électorale de Zambie, dont la diffusion du message de mobilisation avait été un grand succès, s'est aperçue que beaucoup des candidats potentiels à l'enregistrement avaient du mal à se procurer des renseignements sur les heures d'ouverture de leur centre local d'enregistrement des électeurs. Pour résoudre le problème, il a fallu des interventions pour corriger cette lacune et éduquer les électeurs.

Il convient aussi de noter que les kits EEE sont fragiles. Il est difficile de les déployer dans des zones reculées et la fourniture d'un appui, qu'il soit logistique (approvisionnement en carburant, par exemple) ou technique (changer/réparer une pièce défectueuse, « récolter » les données des kits), nécessite une planification détaillée et des ressources considérables. De même, le stockage et l'entretien de matériel sophistiqué posent problème et nécessitent une planification rigoureuse et des ressources. Toutes les études de cas présentées durant l'atelier ont évoqué les problèmes et les coûts logistiques à prendre en compte.

Une question souvent négligée concernant l'utilisation d'un AFIS pour dédoublonner les données d'enregistrement des électeurs est la suivante : l'impression des listes électorales (qu'elles soient provisoires ou définitives) ne peut pas commencer tant que le tout dernier élément de données n'a pas été comparé ou vérifié par rapport à toutes les données existantes. Dans les systèmes antérieurs, il était possible de commencer à imprimer les listes électorales pour une circonscription donnée une fois que toutes les données de la circonscription en question avaient été reçues. Avec AFIS comme application intégrée, toutefois, l'impression ne peut commencer qu'à l'issue du processus de dédoublonnage AFIS sur l'ensemble du jeu de données. Ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres des nouveaux défis opérationnels dont tous les OGE devraient avoir conscience.

Les systèmes AFIS ne nécessitent généralement pas de matériel spécial – « spécial » dans le sens où le matériel est propre à cette application – et peuvent maintenant tourner sur des serveurs clé en main disponibles dans le commerce. Toutefois, les solutions AFIS de grande envergure sont des systèmes haute performance, haute disponibilité qui, pour fonctionner de manière optimale, ont besoin d'environnements qui prévoient une alimentation sans coupure et des groupes électrogènes de secours haute performance, un système de climatisation et de contrôle de l'humidité.

La haute valeur des composants des kits EEE font de la sécurité une considération primordiale. Beaucoup d'OGE y répondent par un marquage – en marquant clairement tout le matériel avec leurs logos, de façon à réduire (sans avoir la prétention de l'éliminer) le risque de vol.

Mais la valeur des données capturées est encore bien supérieure. La cryptographie moderne fait que les données peuvent être cryptées tant qu'elles sont sur le kit ou en transit, ce qui atténue grandement le risque de manipulation des données. Toutefois, il est indispensable de prévoir des copies de sauvegarde des données à intervalles réguliers sur des périphériques externes. Les kits doivent faire l'objet d'un contrôle régulier afin de faire une copie de sauvegarde des données et de restituer les copies de sauvegarde aux plateformes régionales ou centrales de consolidation des données. C'est là un exercice coûteux qui est fréquemment négligé dans la planification budgétaire mais il est indispensable car le coût de retour à un ou plusieurs centres EE dont les données sont perdues est bien plus élevé encore. Le préjudice porté à la réputation d'un OGE qui perd les données de ses électeurs est incalculable.

Conclusion

L'acquisition et le déploiement des solutions TIC est à la fois coûteux et chronophage. Des études de faisabilité adéquates ainsi qu'une planification stratégique rigoureuse devraient veiller i) à ce qu'un OGE considère l'avenir et prenne des décisions éclairées ; et ii) à ce que suffisamment de temps soit attribué à l'introduction de nouvelles technologies, qu'elles soient basses, moyennes ou hautes. Si un OGE ne dispose pas de beaucoup de temps, les coûts – et le risque d'échec – augmentent, parfois dans des proportions spectaculaires.

À elle seule, la technologie n'est jamais la solution. L'OGE doit s'efforcer de bien comprendre les problèmes auxquels il est confronté dans le domaine de l'enregistrement des électeurs s'il veut éviter l'acquisition standard coûteuse et simpliste d'une technologie donnée.

L'enregistrement électronique des électeurs peut introduire de nouveaux problèmes, jusqu'alors inconnus : une approche échelonnée et le besoin d'attendre la fin de l'AFIS afin de commencer à imprimer les listes électorales ne constituent que deux exemples parmi tant d'autres. Les défis que présentent l'acquisition, le recrutement, l'exploitation, le stockage et la maintenance sont, quant à eux, plus visibles mais leur impact est souvent sous-estimé.

Outre le fait qu'elles augmentent l'intégrité, les solutions intégrées haute technologie peuvent engendrer des hausses de performances/des économies. Toutefois, il est rare d'atteindre les deux, d'une manière durable et avec l'appropriation de tout le pays.

CT and Elections

Systèmes de gestion des résultats et vote électronique

L'expression « gestion des résultats » fait référence aux activités qui interviennent à l'issue du dépouillement des bulletins de vote (le plus souvent, au bureau de vote) ainsi qu'aux préparatifs nécessaires (planification, développement, mise à l'essai, formation et vérification). Un système de gestion des résultats (SGR) doit être exact, rapide, transparent, vérifiable et solide.

S'il y a un retard important ou un manque de transparence dans la transmission des résultats, la confiance envers ces résultats et, au final, envers la totalité du processus électoral, peut être compromise. Que ces résultats soient exacts ou non peut devenir immatériel si jamais l'atmosphère post-électorale dérape vers le conflit politique ou pire encore (comme on l'a vu au Kenya en 2007).

Le SGR peut ne pas avoir recours du tout à la technologie : les résultats peuvent être enregistrés sur des formulaires papier et transmis par la route à leur destination où la consolidation et la diffusion des résultats peuvent aussi se faire sur papier. Des protocoles soigneusement conçus et l'utilisation d'enveloppes de qualité à témoin d'intégrité permettent à un SGR basé sur papier d'être très performant (mais très lent dans les très grands pays ou ceux qui ont un piètre réseau routier). Un SGR peut aussi se caractériser par l'utilisation de technologies sophistiquées avec des messages par SMS, des téléphones par satellite, des scanners, des bases de données, des réseaux privés virtuels (VPN) et l'internet qui ont tous leur rôle à jouer. En principe, un SGR mettra en œuvre un mélange de papier et de technologie, avec des formulaires papier au bureau de vote et l'introduction progressive de technologies à mesure que les résultats progressent le long de la consolidation nationale. Parmi les pays ayant présenté une étude de cas, le SGR actuel de la Zambie est un exemple de ce croisement. Les résultats au bureau de vote sont consignés sur des formulaires papier qui sont envoyés au centre de dépouillement de la circonscription, et c'est à partir de là que la technologie entre en scène.

La transparence n'est en rien négociable

La transparence le jour du scrutin commence avec l'urne et se poursuit, dans de nombreux pays, par un dépouillement au bureau de vote à la vue des agents des partis ou des candidats, des observateurs et du public. La copie des résultats est normalement affichée au bureau de vote. Les systèmes de gestion des résultats couronnés de succès se caractérisent par le maintien d'une telle transparence à toutes les étapes de la consolidation et de l'agrégat des résultats. Si des résultats émergent simplement d'un système opaque ou d'un « nuage », des doutes et des soupçons peuvent naître et ceux-ci peuvent fragiliser la confiance des parties prenantes, indépendamment de la question de savoir s'il y a des bases raisonnables pour se poser de telles questions. L'antidote à la spéculation et aux allégations frivoles est une transparence méthodique.

C'est sans doute dans le domaine de la gestion des résultats qu'un OGE peut prétendre au retour sur investissement technologique le plus intéressant. Ceci tient au fait que les SGR ne sont généralement pas aussi gourmands en capitaux que les systèmes d'enregistrement électronique des électeurs, par exemple, ou encore les solutions de vote électronique. La majeure partie du matériel est vendu dans le commerce (téléphones mobiles, scanners) ; en outre, même là où des infrastructures de communication considérables (SMS, internet mobile, satellite) sont requises, elles le sont pour une période limitée dans le temps (peut-être une semaine seulement). Le logiciel, s'il est loin d'être accessoire, peut être développé en interne, moyennant de modestes ressources. À la différence des systèmes de dédoublonnage biométrique à grande échelle, les SGR peuvent et – comme il ressort clairement des études de cas – devraient être développés par les OGE qui devraient se les approprier pleinement.

L'utilisation des TIC pour la gestion des résultats n'a rien de différent de l'utilisation des TIC dans n'importe quel autre aspect de la gestion électorale. Elles sont indispensables pour déterminer la faisabilité et les besoins, et pour garantir la satisfaction quant au caractère approprié, à la durabilité et à la transparence de toute solution proposée. Plusieurs études de cas ont évoqué le besoin de dispositions juridiques adaptées pour les SGR. Parfois, la technologie est déployée pour fournir à un OGE le « second circuit » critique dont il a besoin pour les données de résultats, qui lui permet de procéder à la publication rapide des résultats préliminaires, partiels ou provisoires et de valider les résultats qui ressortent par la suite en version papier. Toutefois, il se peut qu'il existe des interdictions légales dans certains pays, malgré le fait que ce « second circuit » soit créé en parallèle et non en guise de remplacement du système existant. Le calendrier d'un projet SGR doit refléter les durées parfois très longues nécessaires pour tout amendement législatif dans de nombreux pays.

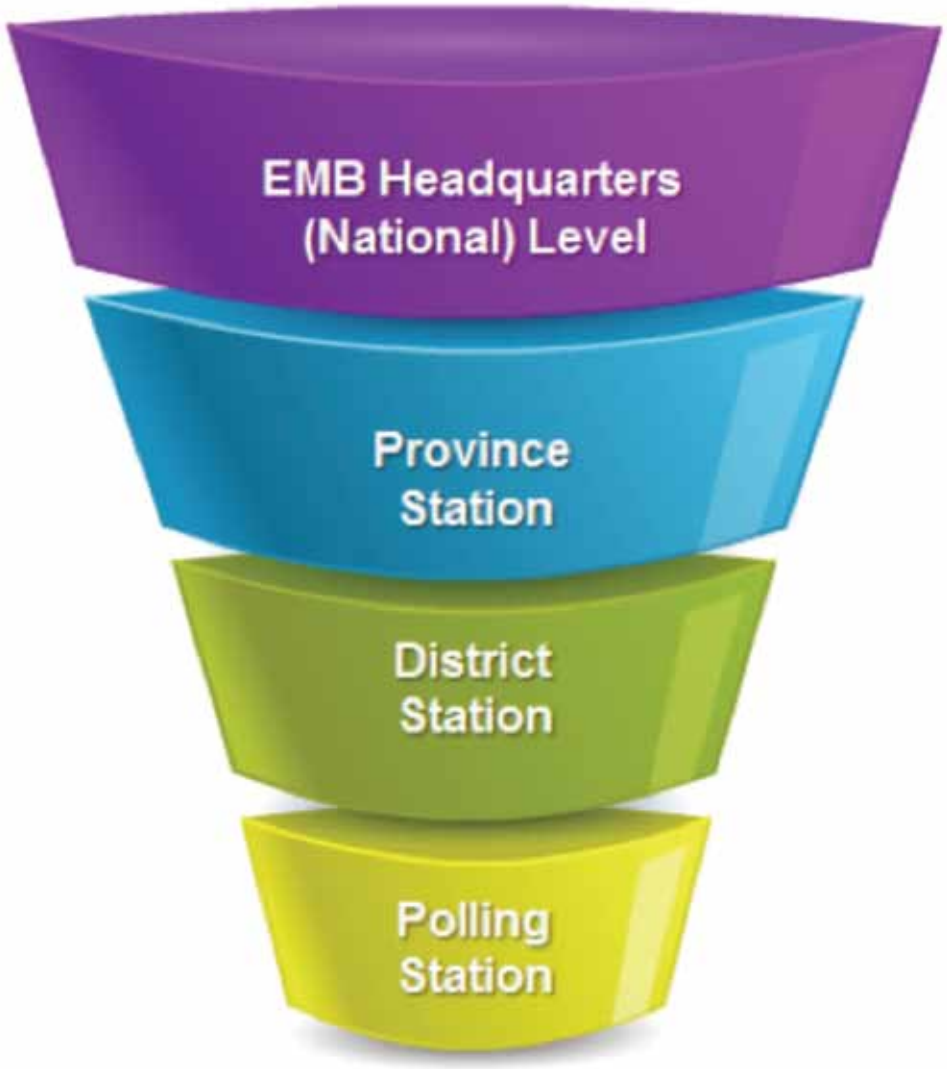
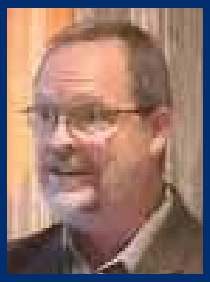


Figure 10. Structure classique de mise en œuvre électorale
Source : Formation en ligne du JTF sur les TIC et la gestion des élections



Encadré

Ce qui suit est tiré de la présentation de Michael Yard, directeur pays de l'IFES au Kenya, intitulée « Results management – theories/typologies/ concepts/ scenarios » [la gestion des résultats – théories/typologies/ concepts/ scénarios], qu'il a faite le quatrième jour de l'atelier :

L'une des questions soulevées lorsque les résultats commencent à tomber est de savoir si nous diffusons les résultats partiels ou si nous attendons pour ne publier les résultats qu'une fois que nous avons les chiffres définitifs. Parfois, la décision de taire les résultats jusqu'à ce que nous les ayons tous est une solution qui est pire que le problème, même si elle est prise avec les meilleures intentions du monde. Il est vital que nous commencions à publier les résultats partiels, à mesure qu'ils tombent, de manière à ce tout le monde puisse observer le processus et comprendre comment les résultats sont dénombrés.

La question de savoir s'il faut ou non publier les résultats provisoires se pose également fréquemment – si nous les publions à mesure qu'ils arrivent par téléphone, par fax, par SMS (quel que soit le mode de transmission) – que se passera-t-il si les résultats officiels définitifs ne correspondent pas ? Si les résultats [provisoires et définitifs] concordent parfaitement, quelqu'un a triché. Ils ne peuvent pas concorder puisqu'ils sont provisoires ! Il devrait toujours exister une procédure pour permettre aux gens de dire qu'ils ne sont pas d'accord avec un résultat donné et pour demander un recomptage à tel ou tel bureau de vote. On devrait pouvoir corriger les erreurs de calcul. Les résultats définitifs différeront des résultats provisoires et nous avons besoin de mieux former le monde électoral pour lui expliquer que c'est comme ça que les choses se passent.

Figure 11. Résultats émanant d'un « nuage »
Source : Formation en ligne du JTF sur les TIC et la gestion des élections

MTN
MTN

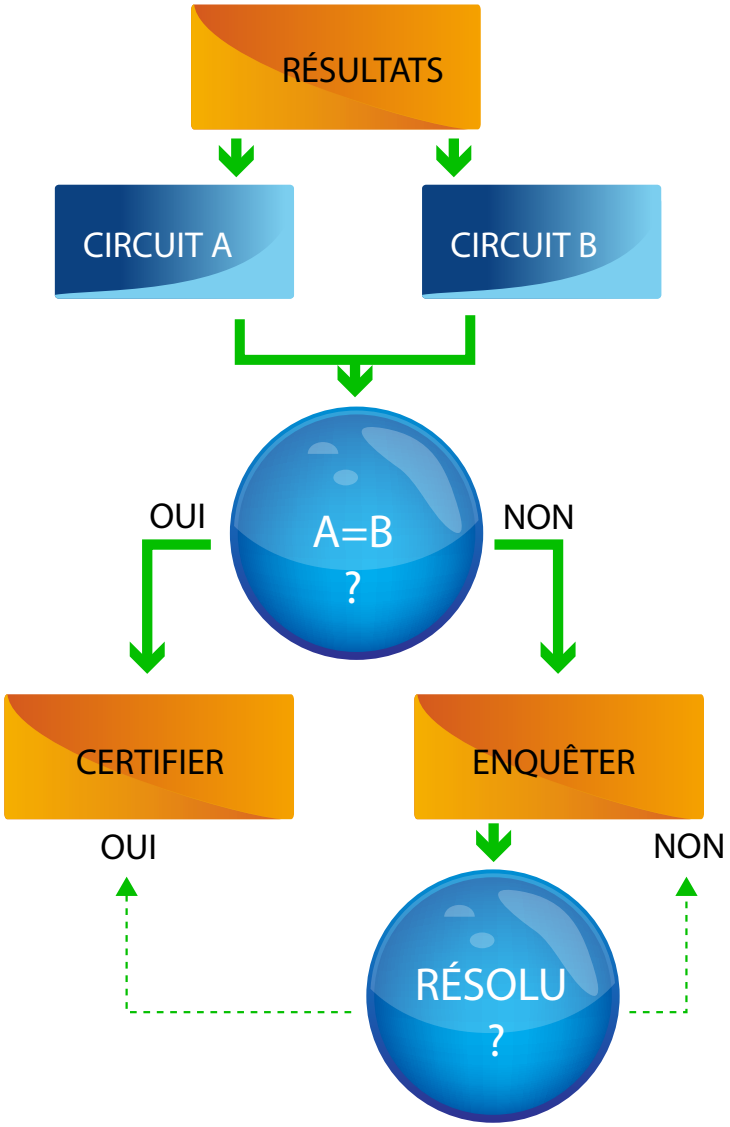


Figure 12. Schématisation de la gestion des résultats

Source : Formation en ligne du JTF sur les TIC et la gestion des élections

Des progrès prudents et mesurés

L'approche de type big bang, où une technologie sophistiquée est déployée dans tout le pays durant un cycle électoral unique, peut se révéler tentante, mais elle présente des risques élevés. À la différence des processus d'enregistrement des électeurs (où le temps disponible permet un certain degré de mesures correctives en cas de problèmes), un OGE ne peut pas se rater avec son SGR : les systèmes doivent bien fonctionner du premier coup et en totalité. Il est donc fortement conseillé d'adopter une approche progressive pour introduire la technologie dans un SGR. Il convient de prévoir suffisamment de temps pour procéder à une évaluation des besoins fondamentaux et à des études de faisabilité, au développement et au test pilote de solutions, à une participation poussée des parties prenantes et à l'intégration des commentaires et réactions dans le SGR avant de l'utiliser dans les scrutins nationaux.

À terme, des pays comme la Zambie qui ont des antécédents montrant de multiples raffinements technologiques au fil du temps ont plus de chance de réussir. (Partant d'un SGR tout papier, la Zambie a introduit un SGR hybride à LOM avant de passer à son système actuel papier/électronique.)

Heureusement, grâce à des événements électoraux comme les partielles, les référendums et les élections locales et municipales, la technologie peut être introduite dans un SGR bien avant de procéder aux élections législatives. Cette approche donne l'occasion de gagner la confiance des parties prenantes et de rectifier les problèmes qui peuvent se poser, en augmentant ainsi les chances de succès par la suite. Le SGR actuel du Kenya a été introduit par étapes à partir de 2009, tout d'abord lors de partielles puis durant le référendum constitutionnel de 2010.

Les caractéristiques importantes d'un SGR efficace qui n'ont rien à voir avec la technologie sont : un schéma de bureau de vote stable ; une appropriation claire et une responsabilité assumée pour les données (mécanismes de chaîne de contrôle/provenance) ; mécanismes de recours et de règlement des différends ; systèmes d'audit et ressources permettant les enquêtes/la supervision. Ces caractéristiques peuvent être introduites à l'avance ou parallèlement à la technologie dans le SGR mais elles ne sont pas facultatives ; la technologie ne pourra pas combler l'absence de ces attributs.

Technologie appropriée

La technologie introduite dans la gestion des élections – qu'il s'agisse de l'enregistrement électronique des électeurs, du vote électronique ou des systèmes de gestion des résultats – devrait être suffisamment facile à expliquer pour qu'une personne non initiée puisse la comprendre. Les électeurs ne devraient pas avoir à faire confiance à une petite minorité d'experts. « Appropriée » fait aussi référence à l'adéquation du SGR proposé à l'environnement local. Les études de cas montrent comment les OGE en Haïti, au Kenya, en Sierra Leone et en Zambie, confrontés par diverses contraintes environnementales, ont fait des choix adaptés dans la conception de leur SGR. En Haïti et en Sierra Leone, le manque de réseaux de télécommunications fiables et suffisants, conjugué à des contraintes en termes de ressources humaines et de contrôle du processus, a fait que l'OGE de ces pays a décidé de conserver les formulaires papier pour l'acheminement des résultats depuis les bureaux de vote jusqu'aux plateformes centrales de comptage au niveau national. La double saisie des données à l'aveugle à partir des formulaires papier reçus dans les centrales est une opération qui renforce l'exactitude du SGR haïtien et sierra-léonais.

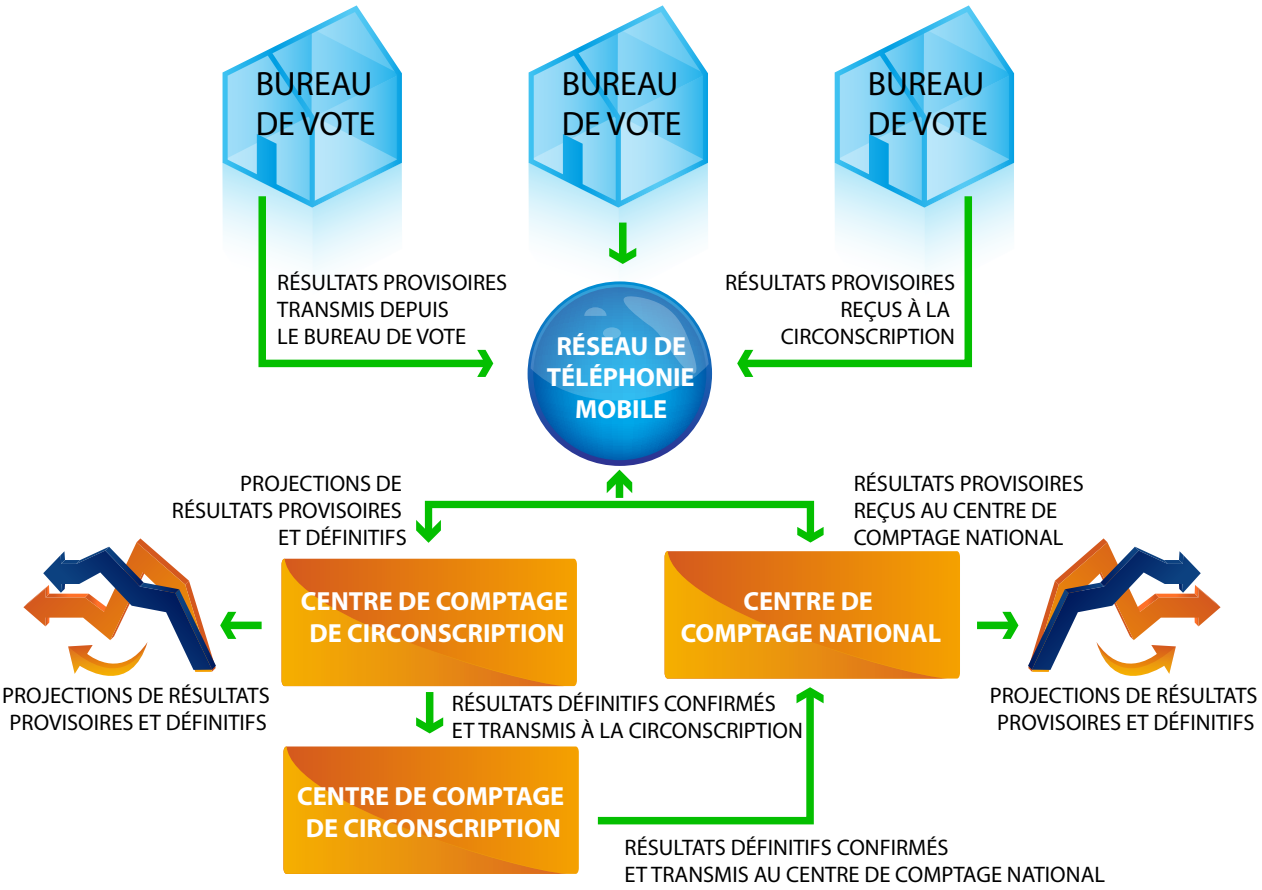


Figure 13. Système électronique de comptage des votes au Kenya

Source : Présentation de l'étude de cas sur l'IEBC du Kenya à l'atelier thématique sur les TIC

Dans les élections futures, la Sierra Leone envisage une décentralisation vers quatre centres régionaux de dépouillement car la possibilité de télécommunications sécurisées avec ce nombre de sites devient de plus en plus réaliste. En Haïti, l'avènement de meilleures télécommunications fait que les administrateurs électoraux peuvent désormais envisager d'utiliser des téléphones mobiles/cellulaires pour communiquer directement les résultats des bureaux de vote. Ces scénarios sont appropriés dans le sens où ils reflètent la réalité des réseaux de communication disponibles aujourd'hui.

Comme indiqué précédemment, le Kenya a introduit un ambitieux système électronique de comptage des voix en 2009 mais il l'a fait de façon progressive – tout d'abord durant des partielles puis lors d'un référendum national. Des leçons techniques et politiques ont été identifiées au fil de l'expérience, et notamment :

- faire participer et éduquer les parties prenantes assez tôt,
- garantir le cadre juridique adéquat,
- éviter de dépendre d'un seul opérateur de réseau pour les télécommunications,
- garantir une couverture suffisante par le réseau, et
- gagner la confiance des parties prenantes, p. ex. en permettant des test indépendants, la certification et l'examen des codes des différents composants du SGR.

La Zambie, elle aussi, est passée progressivement d'un SGR entièrement basé sur papier à son modèle hybride actuel où les formulaires papier continuent d'être utilisés dans les bureaux de vote. Une fois que ces formulaires parviennent au centre de comptage des circonscriptions, les résultats sont saisis dans un système informatique qui les transmet, sous forme de SMS crypté, au centre national de comptage pour consolidation et validation.

Dans le passé – et parfois encore aujourd'hui là où des mécanismes de scrutin adéquats ne sont toujours pas en place – il existait des retards considérables entre le comptage des voix au bureau de vote et la remontée de ces résultats aux différents niveaux de consolidation, ce qui suscitait fréquemment des soupçons justifiés de manipulation et d'abus. Toutefois, à notre époque d'information à tout prix, il existe des télécommunications même là où il n'y a pas de routes, et l'internet et les chaînes d'actualités en continu ont permis de réduire l'intervalle entre l'événement et sa diffusion à quelques minutes seulement, et non plus des heures ou des journées entières. Beaucoup de parties prenantes exigent désormais des résultats instantanés, non parce qu'elles craignent une supercherie mais simplement parce qu'elles sont habituées à des informations instantanées. Même si les dispositions visées plus haut éliminent ou réduisent sensiblement le risque de manipulation des résultats, la soif insatiable de résultats instantanés fait que les OGE font l'objet de pressions considérables pour les inciter à fournir des résultats toujours plus rapidement. En outre, la vitesse de communication ne doit en rien compromettre l'intégrité ou l'exactitude des résultats.

Dans la hiérarchie des fraudes électorales, la manipulation des résultats a plus de chance d'avoir un impact sur les résultats que le bourrage des urnes, l'achat de voix/l'intimidation ou la fraude au niveau des listes électorales. L'impact peut être important en cas de modification du comptage au bureau de vote, mais il est encore plus sensible en cas de modification du comptage durant la tabulation des votes. Ces dernières décennies, on s'est efforcé de prendre des mesures pour empêcher le bourrage des urnes avec des mécanismes tels que des urnes transparentes ; la parfaite réconciliation des bulletins de vote ; et la présence au bureau de vote d'observateurs et d'agents des candidats et des partis. Comme il est devenu de plus en plus difficile de truquer le scrutin au niveau du bureau de vote, l'attention de ceux qui cherchent à manipuler les résultats électoraux s'est alors tournée sur le traitement des résultats. Les systèmes de gestion des résultats constituent une réaction à cette menace. Les TIC ont un rôle important à jouer, d'autant plus du fait de la vitesse des communications modernes et du degré poussé de précision que les systèmes développés avec soin peuvent apporter à la transmission et à la consolidation des résultats. Mais comme avec les TIC dans n'importe quelle autre application électorale, la technologie doit être adaptée, suffisamment de temps doit être accordé à sa mise en œuvre et la participation des

Encadré

Le texte qui suit est tiré de la présentation de Franklin Oduro, directeur adjoint/chef de la recherche et des programmes au Centre pour le développement démocratique du Ghana, intitulée The effect of parallel vote tabulation [L'effet de la tabulation parallèle des votes] qu'il a faite le quatrième jour de l'atelier :

À mon avis, rien n'empêche les OGE de procéder à leur propre tabulation parallèle des votes (TPV). De fait, si des OGE professionnels, indépendants et non partisans disposent des ressources nécessaires (ressources humaines, moyens financiers et temps requis), ils souhaiteront peut-être intégrer un DPS dans le cadre de leurs propres contrôles et garde-fous internes, en tant que mécanisme pour évaluer la crédibilité et l'intégrité de leurs agents électoraux, et en guise d'outil pour déterminer l'exactitude des résultats définitifs du scrutin à déclarer. Toutefois, pour les raisons suivantes, j'hésiterais à recommander à un OGE d'entreprendre un DPS :

1. Compte tenu de la nature des OGE, leurs structures opérationnelles et le niveau de bureaucratie, il serait très lourd pour ces institutions d'ajouter un DPS dont les exigences sont comparables, mais de moindre envergure, à leurs responsabilités premières.

2. La question de savoir si les OGE sont capables de préserver la confidentialité des données DPS avant la conclusion de toutes les opérations de dépouillement du scrutin est un autre défi, notamment lorsqu'il s'agit d'un OGE partisan.

3. Pour tenter de vérifier l'exactitude des résultats définitifs du scrutin, le DPS évalue intrinsèquement l'intégrité et la crédibilité des OGE. Par conséquent, il serait moralement de bon aloi que les OGE se passent de DPS et évitent de se faire les juges de leur propre crédibilité et leur propre intégrité. C'est à l'électorat de déterminer la crédibilité d'un OGE sur la base des actions ou de l'inaction de ce dernier. Si un DPS est mis sur pied par des groupes non étatiques, non partisans et indépendants, il peut servir à renforcer la confiance de l'électorat.

4. En outre, lorsque les résultats officiels d'un scrutin sont contestés, le DPS devient une source crédible de vérification. Il va de soi que la source des données soumises à la vérification ne devrait pas être un OGE mais un groupe de la société civile crédible, non partisan et indépendant. Par conséquent, plutôt que d'organiser un DPS de son propre chef, un OGE devrait encourager un groupe crédible de la société civile à se charger de cette mission en lui donnant le soutien nécessaire.

parties prenantes est vitale pour gagner leur confiance. Enfin, il faut bien comprendre qu'à elle seule la technologie n'est pas une panacée ; au final, les systèmes de gestion des résultats sont gérés par des gens et pour des gens, et donc les gens doivent être recrutés, formés et supervisés correctement.

Tabulation parallèle des votes

Bon nombre d'OGE connaissent mal la tabulation parallèle des votes (TPV), bien que son utilisation par les observateurs nationaux de la société civile soit en plein essor. La principale caractéristique d'un DPS est qu'il fait appel à un échantillon aléatoire nationalement représentatif de bureaux de vote. Ce sont les résultats réels (et non les sondages à la sortie des urnes) de ces bureaux de vote qui sont communiqués, au moyen de différentes technologies, à une plateforme centrale à des fins d'agrégat. Du fait de la rigueur statistique de l'échantillon et de la communication des résultats, le DPS permet d'établir des projections fiables des résultats nationaux. Dans la plupart des pays, les résultats des DPS ne sont rendus publics qu'après la publication des résultats officiels, principalement pour qu'il n'y ait pas d'interférence dans l'enchaînement officiel de l'annonce des résultats.

À propos de l'utilisation du DPS par les OGE, on pourrait arguer que là où le SGR comprend un deuxième circuit de transmission des résultats, celui-ci peut faire office de tabulation parallèle. Toutefois, s'il est parallèle, le SGR comprendra, par nécessité, tous les bureaux de vote ; un DPS, généralement, ne travaille qu'avec un échantillon, aussi représentatif soit-il. Un DPS vise à introduire un mécanisme de contrôle et de garde-fou par des observateurs de la société civile, en établissant des projections fiables afin de déceler les anomalies possibles. Bien que bon nombre de parties prenantes fassent des projections sur la base des résultats provisoires ou partiels, un SGR n'est pas conçu pour faire des projections ; au lieu de cela, il doit fournir des résultats rapides, exacts et vérifiables.

Discussion plénière

Bien que cela n'ait pas été adopté comme recommandation, l'assistance a suggéré le besoin de procéder à une étude comparative des SGR (à l'instar de l'étude détaillée de l'EISA sur l'enregistrement des électeurs en Afrique). Il ne restait guère de temps pour une discussion et la plupart des questions posées concernaient des demandes d'éclaircissements sur les présentations.

La recommandation relative aux SGR issue de la séance plénière de l'atelier thématique ne fait pas expressément référence aux technologies de l'information et des communications. Cela traduit peut-être le fait qu'il n'y a guère de controverse concernant les technologies utilisées dans les SGR.

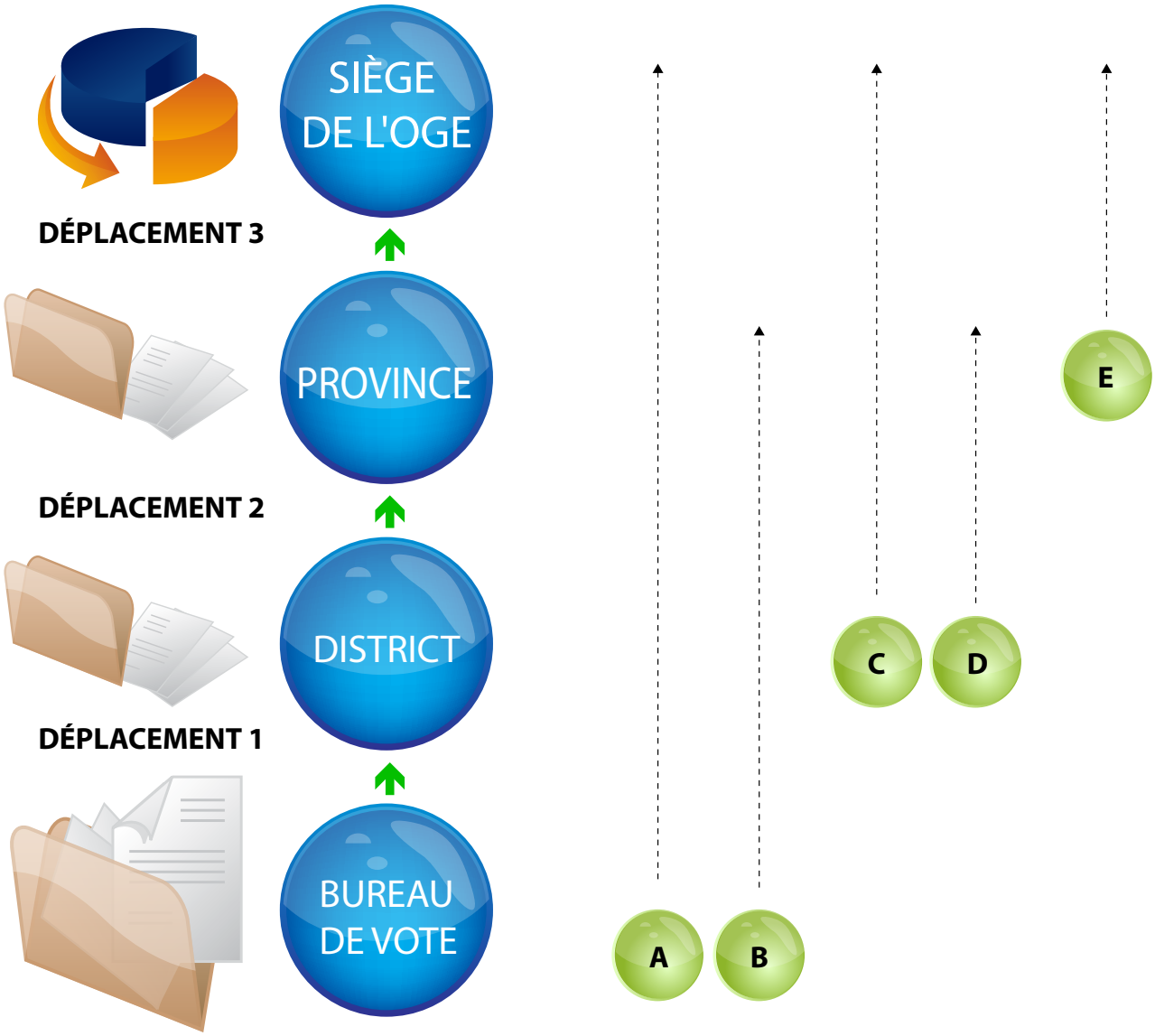


Figure 14. Schéma d'un DPS à différents niveaux
Source : Formation en ligne du Joint EC-UNDP Task Force sur les TIC et la gestion des élections

Présentation du thème de vote électronique

Certains pays ont introduit un système de vote électronique, alors que d'autres envisagent de le faire, pour diverses raisons. Même les pays qui ont introduit une forme ou une autre de scrutin électronique pour ensuite revenir à un vote manuel (p. ex. l'Allemagne, l'Irlande et les Pays-Bas) pourraient finalement reconsidérer la technologie. Il n'y a sans doute pas plus grand défi technologique ou mesure plus controversée pour un OGE que d'introduire des machines à voter électroniques (MVE).

Les avantages sont souvent plus clairs que les inconvénients. Dans le contexte d'un énorme pays doté de peu d'infrastructures, les MVE peuvent certes présenter un avantage comparatif considérable. Certains des nombreux attributs de cette technologie qui attirent les OGE sont une réduction présumée de la fraude au bureau de vote ; un dépouillement et, dans bien des cas, une transmission des résultats rapides et précis ; et l'élimination des bulletins de vote.

Gagner et conserver la confiance des parties prenantes font partie des défis plus délicats. Le manque de preuve que le vote a bien été pris en compte correctement, voire pris en compte tout simplement (que ce soit au bureau de vote ou dans le total définitif), est sans doute la plus grande préoccupation soulevée par le recours aux MVE. Indépendamment de leurs performances réelles et de leur exactitude, les MVE risquent sans doute d'engendrer des soupçons plutôt que de promouvoir la confiance et la crédibilité. Les OBE doivent s'efforcer d'encourager la consultation, les explications et les réponses pour apaiser ces inquiétudes.

Les présentations théoriques sur le vote électronique s'inspiraient de publications récentes par l'IDEA (Introducing Electronic Voting: Essential Considerations [Introduire le vote électronique : Considérations essentielles]) et l'IFES (Election Technology Series: Conducting Feasibility Studies for Electronic Voting and Counting Technologies [Série sur les technologies électorales : Effectuer des études de faisabilité sur les technologies de vote et de dépouillement électroniques]) .[5]

Théories et typologies de vote électronique

Il est important de comprendre ce qui pousse les OGE à adopter des technologies de vote et de dépouillement électroniques. Dans la plupart des cas, cette décision est motivée par une réduction présumée de la fraude au bureau de vote. Mais les technologies offrent beaucoup d'autres avantages potentiels, y compris :

- une tabulation plus rapide des résultats qui sont donc disponibles plus vite,
- une réduction du nombre de bulletins nuls,
- plus de commodité pour les électeurs, et
- une accessibilité accrue, qui entraîne à son tour un taux de participation plus élevé.

La réduction des coûts a été une justification pour l'introduction des systèmes antérieurs de vote électronique. (C'était le cas de l'Inde, par exemple, qui jadis utilisait plus de 800 tonnes métriques de papier pour chaque élection.) Toutefois, la complexité accrue et le coût des systèmes de vote électronique tendent à faire reculer l'avantage financier. De fait, les coûts associés aux éléments suivants pourraient balayer toutes les économies réalisées par l'élimination des bulletins de vote : ajout d'un système de confirmation de vote (SCV), dispositions pour une vérification et une certification, et recrutement, formation et rétention d'un personnel qualifié pour opérer et assurer le soutien technique de systèmes de plus en plus complexes le jour du scrutin.

5 Respectivement disponibles sur www.idea.int et www.ifes.org.

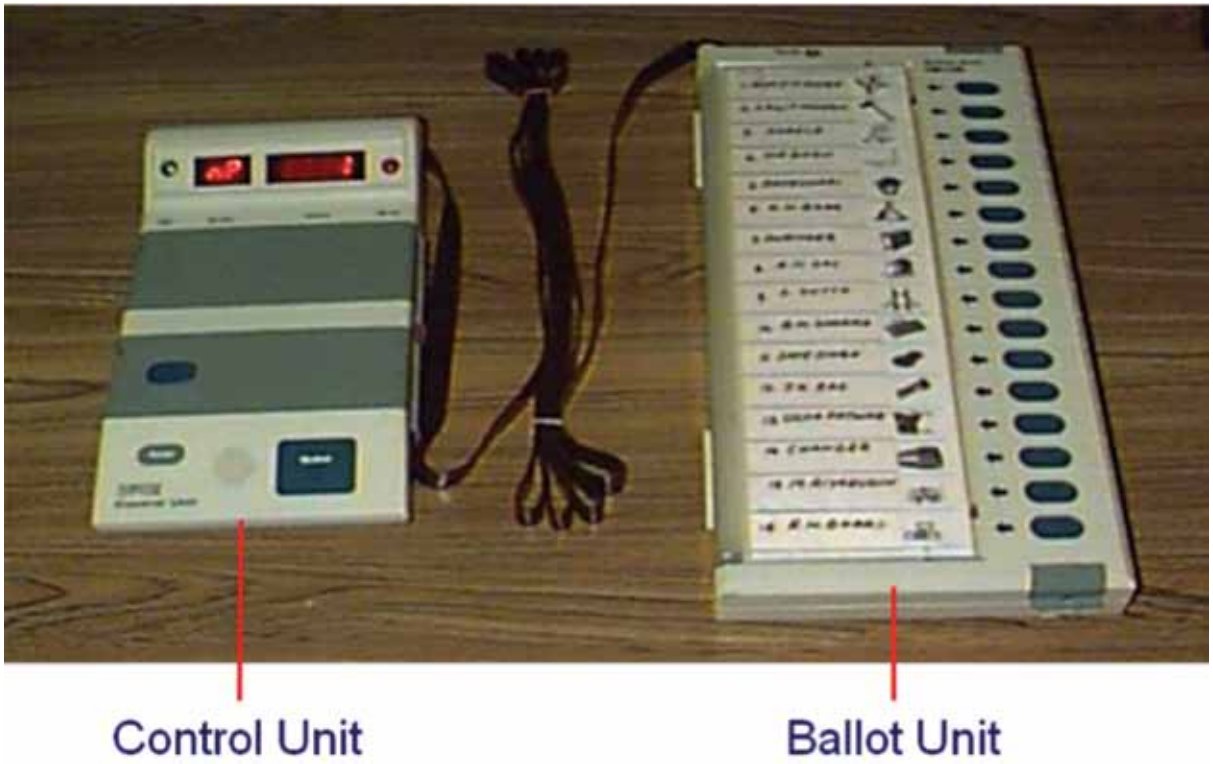


Figure 15. Machine à voter électronique en Inde
Source : Présentation par la Commission électorale de l'Inde (ECI) à l'atelier thématique sur les TIC

Les technologies de vote électronique appartiennent généralement à l'une ou l'autre de quatre catégories. Les trois premières sont les suivantes :

1. Machines à voter électroniques à enregistrement direct des voix (EDV). Ces machines sont installées dans un bureau de vote et les électeurs appuient sur des boutons ou font une sélection sur un écran tactile informatique. Les machines peuvent ou non être équipées d'un système de confirmation de vote (SCV).

2. Des solutions à lecteur optique de marques (LOM) aux termes desquelles l'électeur fait une marque sur un bulletin de vote spécial (dont le format ressemble à un ticket de loterie) qui est ensuite passé dans un scanner (SOD ou scanner optique de dépouillement) qui lit le choix de l'électeur. Cet appareil peut être installé au bureau de vote ou dans un centre de dépouillement.

3. Les Imprimantes de bulletins électroniques (IBE) sont semblables à des machines à voter EDV mais l'impression obtenue correspond au bulletin de vote qui est ensuite placé dans une urne ou dans un scanner séparé.

Comme ces trois technologies sont employées au sein de bureaux de vote dotés de personnel de l'OGE, dans ces conditions, on parle souvent de vote électronique « dans un environnement contrôlé ».

La quatrième catégorie comprend les systèmes de vote électronique basés sur internet, qui permettent aux électeurs de voter à partir d'un ordinateur connecté par l'internet aux serveurs centraux de l'OGE. Dans certains cas, l'ordinateur en question sera dans un local public mais le plus souvent, c'est l'ordinateur personnel de l'électeur qui est utilisé pour lui permettre de voter par internet depuis son domicile, son bureau ou son école.

Parmi les considérations importantes à prendre en compte en dehors des méthodologies de base figurent les éléments suivants :

- Existe-t-il une preuve physique indépendante que le vote a eu lieu ?
- Comment le système sera-t-il vérifié, certifié et observé de manière indépendante ?
- Le système permet-il d'authentifier l'électeur ?
- Qui a mis au point le système – un fournisseur local ou international ?

Notez que :

Il y a un autre système utilisé actuellement qui est une forme hybride entre un système de vote manuel et électronique. Il s'agit d'un système où les électeurs s'inscrivent pour recevoir un bulletin téléchargeable par courrier électronique qui peut être imprimé, comme on l'a vu en Égypte en 2012. L'électeur renvoie ensuite le bulletin par la poste dans une enveloppe spéciale qui permet à l'OGE d'enregistrer la réception du bulletin et de rejeter tout autre bulletin qui émanerait du même électeur, pour le cas où le bulletin serait imprimé plusieurs fois.

Figure 16. Machine à voter électronique à LOM aux Philippines
Source : Présentation par COMELEC à l'atelier thématique sur les TIC

Au cours de la discussion plénière, la question a été posée de savoir comment un électeur pouvait être sûr que son vote était correctement pris en compte dans le résultat final. L'une des difficultés caractéristiques des systèmes de vote électronique est celle de la réconciliation des impératifs conflictuels de transparence d'une part (afin de démontrer que le système fonctionne équitablement et avec précision tout en permettant aux électeurs de savoir que leur vote a été dûment comptabilisé) et de secret du vote d'autre part (pour empêcher l'intimidation des électeurs et l'achat de voix). Un système de confirmation de vote (SCV) – sur papier ou non – peut offrir aux électeurs une preuve physique de leur choix, mais il ne prouve ni aux électeurs ni aux parties prenantes que les suffrages ont été correctement transmis et comptabilisés par la suite. Il existe d'autres mécanismes techniques qui, bien qu'ils soient complexes, permettent de confirmer qu'un vote a bien eu lieu, qu'il a été transmis et comptabilisé. Les SCV mal conçus augmentent le risque d'achat de voix et d'intimidation. Il en va de même pour le vote par internet dans des milieux non contrôlés : comment peut-on être sûr que la personne qui vote est l'électeur légitime ? Comment est-il possible de savoir qu'un électeur n'a pas « vendu » son suffrage ? Ou qu'il n'est pas en train de voter sur internet alors qu'il a une arme braquée sur lui (au sens propre ou au figuré) ? En insistant sur des solutions open source et mathématiquement vérifiables, la Norvège a pu arriver à un maximum de transparence dans sa solution de vote par internet. De surcroît, la solution norvégienne exige une évolution du modèle en termes d'observation : l'OGE peut inspecter le système et communiquer les résultats de l'inspection à des tiers, mais les électeurs eux-mêmes doivent vérifier que leur vote a été correctement recensé et comptabilisé. Il est rare que les conditions qui règnent en Norvège règnent ailleurs, notamment le très haut degré de confiance envers le processus électoral et envers ceux qui gèrent les élections mais aussi le faible risque d'achat de voix ou d'intimidation .[6]

Études de faisabilité, test pilote, planification en vue du succès

TCi-après figurent quelques-unes des principales mesures conseillées pour envisager comme il se doit l'introduction d'un système de vote électronique :

- Identifier clairement les objectifs. Le vote électronique est-il vraiment la solution aux problèmes que l'OGE s'efforce de résoudre ?
- Obtenir l'adhésion des parties prenantes. Plus que toute autre technologie électorale, c'est là une condition préalable essentielle de l'introduction réussie d'un système de vote électronique.
- Prévoir une inspection et une certification. Prévoir assez de temps pour ces étapes dans le cadre juridique et dans le calendrier électoral.
- Prévoir assez de temps pour la mise en œuvre technique et l'acceptation sociale. Ceci concerne non seulement le temps de développement mais aussi le côté humain du processus (formation, tests auprès des utilisateurs et rétroaction).
- Envisager soigneusement le coût total de possession (CTP) – mise à jour du logiciel, configuration des bulletins, stockage, modernisation du matériel, coûts de fin de vie.

More time should be allocated for the introduction of e-voting solutions than for any other technology in election management. Those systems that appear to have been introduced successfully in large democracies with well-resourced EMBs (particularly Brazil and India) can be distinguished by their incremental and lengthy approaches.

Peter Wolf
Technical Manager, International IDEA

6 Le problème du vote familial, aux termes duquel le membre d'un ménage vote au nom d'un autre électeur ou oriente son vote, semble avoir été le seul véritable sujet à controverse soulevé par le test pilote de vote par internet en Norvège.
7 Tiré de Introducing electronic voting: essential considerations [Introduction du vote électronique : considérations essentielles] et reproduit avec l'aimable autorisation de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA).

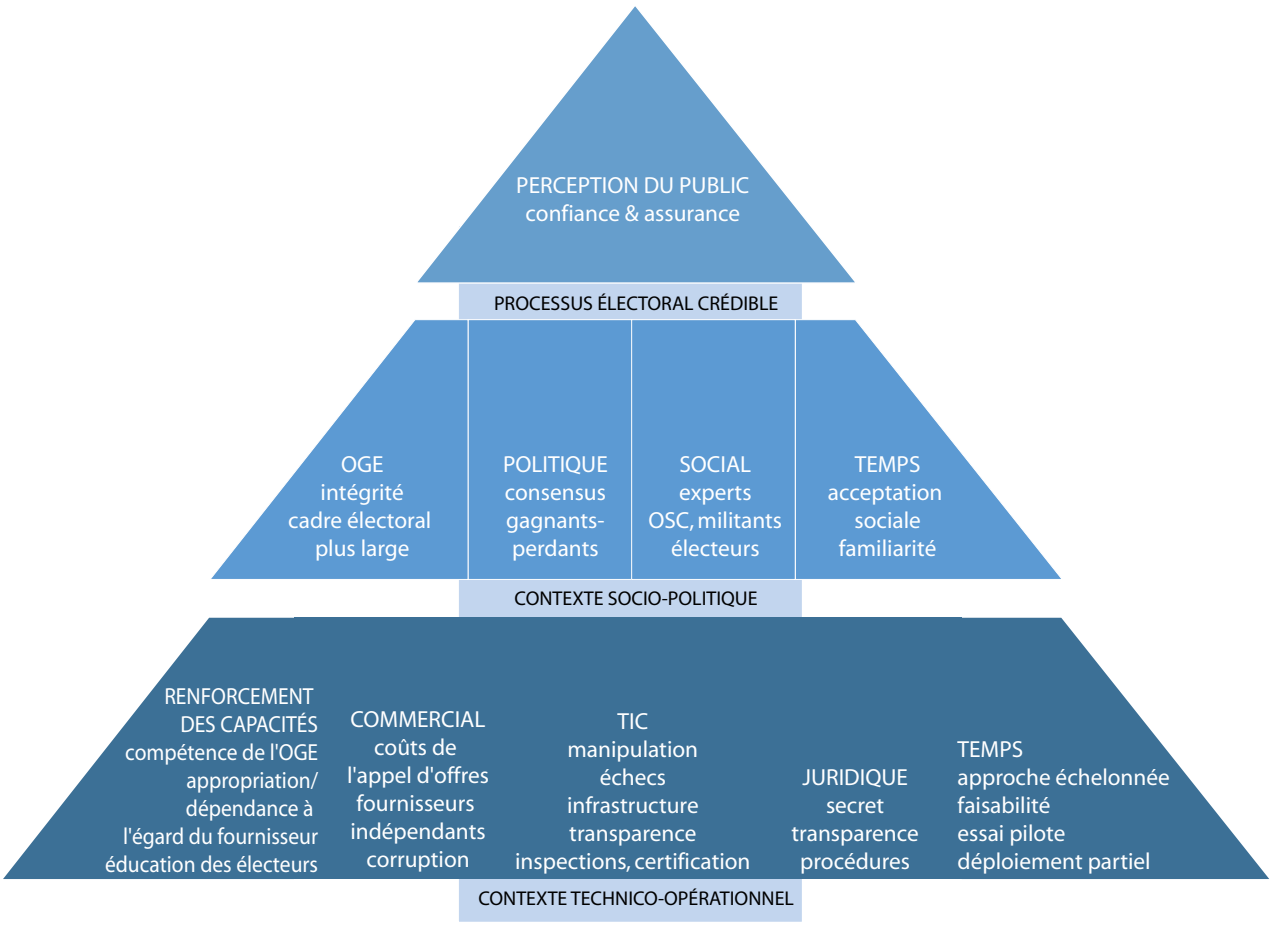


Figure 17. Pyramide de la confiance

Source : Publication de l'IDEA, Introducing electronic voting: essential considerations [Introduction du vote électronique : considérations essentielles] [7]

Études de faisabilité : le socle solide de toute prise de décisions éclairée

Il est important de souligner que la discussion suivante sur les études de faisabilité, si elle a été présentée durant la session sur le vote électronique, s'applique tout autant à n'importe quelle technologie dont l'introduction est envisagée dans un processus électoral – enregistrement des électeurs, système de gestion des résultats, désignation d'un candidat, enregistrement d'un parti politique, etc.

Ci-après figure une définition utile d'une étude de faisabilité :

> *« Un terme générique qui fait référence à différents types d'évaluations systématiques réalisées afin de mieux évaluer s'il est souhaitable ou réaliste de poursuivre le développement d'une action proposée. Ce genre d'études est le plus souvent réalisé au stade de la planification. »* [8]

Réalisées correctement, les études de faisabilité sont complexes, chronophages et pluridisciplinaires. La complexité provient du besoin d'établir non seulement la faisabilité technologique, mais aussi la faisabilité opérationnelle, juridique, politique, financière et environnementale. Pour réaliser une étude de faisabilité, il faut donc un éventail de compétences et d'expertise que l'on ne trouve que dans une équipe pluridisciplinaire et rarement, peut-être même jamais, réunies dans un même individu. Une bonne étude de faisabilité prend du temps car chaque élément est interdépendant, parce qu'il faut du temps pour identifier les personnes adéquates ou constituer l'équipe à laquelle la confier et parce que leurs travaux pourront nécessiter un suivi avec les parties prenantes.

Trop souvent, l'étude de faisabilité d'une technologie électorale est menée par un consultant informatique qui peut se targuer de qualifications d'exception et d'une expérience hors pair, mais qui, selon toute probabilité, n'aura pas les compétences ou l'expérience requises dans les autres disciplines (p. ex. opérations, logistique, analyse juridique, financière ou politique). Le plus souvent, les personnes versées dans le domaine technique considèrent la plupart des solutions comme étant techniquement faisables et abordent donc une étude de faisabilité comme un défi de mise en œuvre. Si un OGE venait à faire l'erreur de laisser un fournisseur déterminer la faisabilité d'une technologie particulière, il pourra être sûr d'un rapport favorable.

Le défaut le plus commun d'une étude de faisabilité est de prédéterminer les résultats – c'est-à-dire que l'étude est réalisée en partant du principe, tacite ou non, qu'elle débouchera sur un avis favorable. Les études de faisabilité devraient toujours se demander si la technologie devrait ou non être mise en œuvre. Ce n'est qu'ensuite qu'elle devrait s'intéresser à la manière de réaliser cette mise en œuvre.

Qu'est-ce qu'un OGE devrait rechercher et attendre d'une étude de faisabilité ? Tout d'abord, il veut savoir s'il existe une solution technique qui

« Les avantages communément attribués aux technologies de vote électronique ont aussi des inconvénients correspondants, souvent moins médiatisés : leurs pondération respective dans le choix d'une application de vote électronique dépendra du contexte, sinon ce qui est généralement perçu comme une solution pourrait se transformer en problème. Ainsi, la vitesse du dépouillement et de la tabulation, avec l'élimination associée des erreurs humaines dans ce processus, pourrait être anéantie par un manque de transparence et par une appréciation limitée des procédures de dépouillement. Ce principe vaut également pour toutes les grandes caractéristiques du vote électronique »

Domenico Tuccinardi
Directeur de NEEDS

8 Source: www.i395-rt9-study.com/glossary.html.

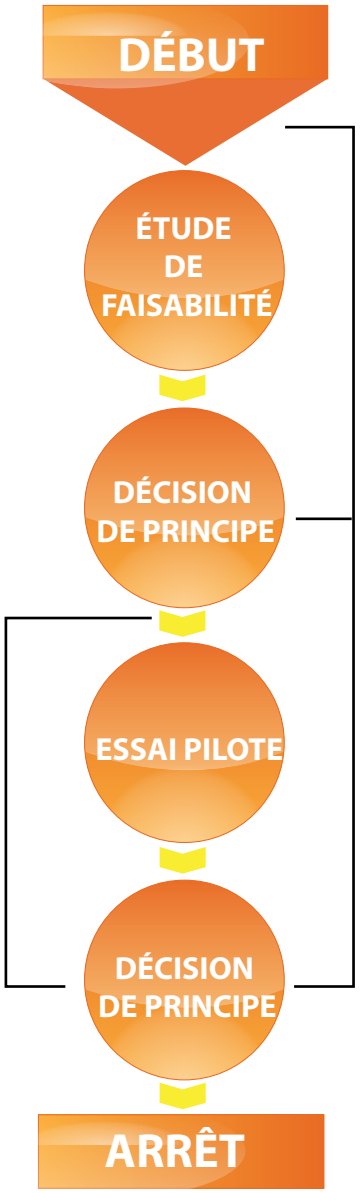


Figure 18. Une étude de faisabilité est un processus itératif
Source : Présentation de Ronan McDermott à l'atelier thématique sur les TIC

pourrait, en tenant compte de tous les autres facteurs, répondre aux besoins du pays. Comme évoqué dans les présentations durant cette session, chaque avantage que peut présenter une technologie de vote et de dépouillement électroniques s'accompagne en contrepartie d'un inconvénient. Déterminer si, tout bien pesé, les avantages l'emportent sur les inconvénients (c'est-à-dire l'intérêt que présente la solution) est extrêmement difficile compte tenu du défi que représente, par exemple, la comparaison du prix de la technologie (qui est quantifiable, mais bien souvent sous-estimé) avec quelque chose d'aussi abstrait qu'une augmentation potentielle de l'intégrité électorale due à la suppression des cas de fraude. La faisabilité financière fait non seulement référence à la comparaison des coûts des anciens bulletins de vote sur papier avec les nouvelles technologies, mais aussi à la capacité de l'OGE et du pays à se procurer, déployer, soutenir, entretenir et, compte tenu de la durée de vie limitée de toute technologie, remplacer tout système de vote et de dépouillement électroniques envisagé. Même si des économies de coûts sur plusieurs cycles électoraux peuvent être projetées, les coûts financiers élevés de tels systèmes pourraient être trop importants pour pouvoir être assumés par un pays en développement. Enfin, une étude de faisabilité doit comprendre une évaluation détaillée de l'acceptabilité par les parties prenantes. Tout manque de confiance significatif envers l'OGE devrait inciter les auteurs d'une étude de faisabilité à tempérer leurs ardeurs. Comme un présentateur l'a souligné : « Le vote électronique ne compensera jamais un manque de confiance ». Les études de cas et les discussions plénières qui ont suivi se sont fait l'écho de ces propos et ont souligné l'importance de la confiance.

Les normes internationales devraient guider la réalisation d'une étude de faisabilité. Il y a une liste croissante de normes et directives sur le vote électronique. Même si elles ne sont pas légalement contraignantes aux yeux d'un pays, elles constituent une précieuse ressource. Tous les impacts négatifs de l'introduction d'une technologie susceptibles de se traduire par la violation d'une norme internationale, ne sautent pas tout de suite aux yeux. Par exemple, si, du fait d'un budget limité, un OGE est contraint de réduire le nombre de bureaux de vote auxquels il peut déployer des machines à voter électroniques, les citoyens pourraient être obligés de se déplacer sur de plus longues distances pour aller voter. Cela pourrait se traduire par une diminution des suffrages et le pays pourrait alors prêter le flanc à une accusation de violation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) .[9]

La publication de l'IFES[10] examine en détail les catégories de participants potentiels à une étude de faisabilité. Le principal intervenant est l'entité qui a mandaté l'étude de faisabilité; par exemple, l'ordre est-il venu d'un gouvernement ou du parlement, ou est-ce l'OGE lui-même qui a lancé l'étude. La liste des participants devrait bien évidemment inclure non seulement l'OGE lui-même, les partis politiques et la société civile, mais aussi les universitaires, le secteur technologique local, les partenaires de développement du pays (notamment s'il leur sera demandé une contribution) et, éventuellement, les usagers eux-mêmes.

La publication de l'IFES recommande qu'un comité, y compris de petits groupes de travail qui se concentrent sur des tâches subalternes précises, soit mis sur pied spécialement pour l'étude de faisabilité. Un message clé est que, pour éviter toute dépendance à l'égard d'un fournisseur et des priorités faussées, il est indispensable de gérer la relation avec les fournisseurs. Le dialogue avec le fournisseur est inévitable, mais il doit être mené comme l'exige l'étude de faisabilité et non au gré du fournisseur. La discussion avec les fournisseurs doit aussi être au fait des règles d'acquisition applicables, même en l'absence de toute procédure de passation de marché en vigueur au moment de l'étude de faisabilité.

Combien de temps prend une étude de faisabilité ? Un bon étalon serait de prévoir au moins six mois pour réaliser une étude efficace. Il est important de ne pas perdre de vue que le processus d'acquisition dans le cas de technologies de l'information importantes peut prendre jusqu'à un an entre le concept et le déploiement. L'approche itérative qui

9 Les dispositions du PIDCP ont trait, entre autres, au suffrage.

10 "*Electronic Voting and Counting Technologies: A Guide to Conducting Feasibility Studies* [Technologies de vote et dépouillement électroniques : Guide pour la réalisation d'études de faisabilité], IFES, 2011, disponible sur www.ifes.org/~/media/Files/Publications/Books/2011/Electronic_Voting_and_Counting_Tech_Goldsmith.pdf

nécessite de revenir sur l'étude de faisabilité ainsi que sur le test pilote (comme illustré à la Figure 18) pourrait prendre des années. L'étude de cas de la Norvège recommande trois à quatre années « de l'idée au pilote » et cela ne vaut que pour un test pilote, pas pour un déploiement complet !

Confiance, toujours plus de confiance et perte de confiance

Les recherches ont montré – et les études de cas et bon nombre des questions soulevées durant l'atelier l'ont corroboré – qu'indépendamment du degré absolu d'intégrité qu'un système de vote électronique donné puisse être jugé offrir, c'est le niveau de confiance qui est l'indicateur primordial du succès ou de l'échec de ces technologies électorales. Parfois, une technologie parfaitement crédible peut échouer en raison du manque (ou de la perte) de confiance envers l'OGE.

Les OGE ou les gouvernements qui font passer en force l'introduction de telles technologies ou qui omettent d'impliquer pleinement les parties prenantes (y compris les sceptiques) courent le risque d'échouer. Même les systèmes de vote électronique bien établis peuvent, bien après leur introduction, faire l'objet de questions concernant leur intégrité et leur crédibilité.

Des pays comme l'Allemagne, l'Irlande et les Pays-Bas, qui ont déchanté et ont abandonné l'utilisation de système de vote électronique, remettent en question la notion selon laquelle haute technologie et degré d'alphabétisation élevée vont main dans la main. Une lecture plus attentive de ces études de cas révèle qu'à elle seule la technologie n'était pas à l'origine du problème (d'ailleurs, elle est rarement le problème). En Irlande, le consensus politique sur l'utilisation du vote électronique s'est rapidement évanoui lorsque le ministre compétent s'est montré incapable de dissiper les inquiétudes raisonnables soulevées par des parties prenantes légitimes et compétentes. La querelle politique qui s'ensuivit a débouché sur la nomination d'une Commission sur le vote électronique. Cette commission a rejeté le système de vote électronique déjà acheté par des mots qui, aussi indirects qu'ils aient été, reflétaient une perte totale de confiance :

> *« …la Commission estime qu'elle n'est pas en mesure de recommander avec le degré de confiance requis l'utilisation du système choisi lors des élections irlandaises de juin 2004. La Commission souhaite souligner que sa décision n'est en rien basée sur la conclusion que le système ne va pas fonctionner mais sur la conclusion qu'il n'a pas été prouvé, à ce jour, d'une manière qui puisse satisfaire la Commission, qu'il pourra fonctionner. »*[11]

Le système de vote électronique indien, utilisé par plus d'électeurs que tout autre système au monde, comporte beaucoup de fonctionnalités techniques intégrées conçues pour empêcher la manipulation. Toutefois, l'intégrité d'une élection réalisée avec des machines dépend de la totalité du matériel, du firmware et des procédures administratives. Compte tenu de leur libre accès, la plupart des machines à voter électroniques EDV (pas seulement les machines indiennes) peuvent être compromises. Le fait que plus des trois quarts d'un milliard d'électeurs en Inde fassent confiance à des systèmes de vote électronique rend hommage à l'assiduité de la Commission électorale de l'Inde dans son examen des procédures et des spécifications.

11 « Interim Report of the Commission on Electronic Voting on the Secrecy, Accuracy and Testing of the Chosen Electronic Voting System [Rapport intermédiaire de la Commission sur le vote électronique concernant le secret , l'exactitude et l'essai du système de vote électronique choisi], page 7, Executive Summary, Commission on Electronic Voting, Irlande, 29 avril 2004, disponible sur http://m.epractice.eu/files/media/media_812.pdf

Un problème qui revient souvent concernant les systèmes de vote électronique a été souligné par une question posée durant la discussion plénière. Est-ce qu'un électeur a le droit de laisser son bulletin de vote électronique blanc ? Ce droit est implicite dans un système sur papier mais il doit être techniquement prévu et expressément mis en œuvre dans un système électronique.

L'Inde, le Brésil, les Philippines, le Venezuela, les États-Unis, la Belgique (environ 50 pour cent) et la France sont des exemples de pays où le vote électronique est largement utilisé.

Tout comme certains jeunes d'une vingtaine d'années n'auront jamais mis la main sur un téléphone fixe (à fil de cuivre), certains nouveau-nés d'aujourd'hui n'auront jamais l'occasion de voter avec un bulletin en papier ni même, d'ailleurs, de se rendre dans l'isoloir d'un bureau de vote. Les technologies de vote électronique et de scrutin par internet voient tout juste le jour et sont encore problématiques mais leur introduction progressive dans nombre de pays semble quasiment inéluctable. Pour les OGE, la difficulté consiste à veiller à ce que la transition du bulletin de vote en papier vers un scrutin électronique et par internet soit faisable, méthodique, testée et à ce que le système soit digne de confiance.

L'étude de cas de l'Irlande se terminait avec une liste d'éléments à prendre en compte par les OGE. Ils méritent d'être repris ici :

- la transparence n'est en rien négociable,
- le consensus veut dire plus que l'absence de contestation,
- ne pas nier pas les préoccupations des parties prenantes,
- la confiance est une chose fragile,
- garder une procédure d'achat compétitive,
- garder une vision large de la notion de rentabilité,
- consulter, consulter encore, consulter toujours et
- tirer des leçons des erreurs des autres – cela ne coûte rien !

ICT and Elections

Thematic Atelier thématique sur les TIC et la gestion des élections – Recommandations en conclusion de l’atelier

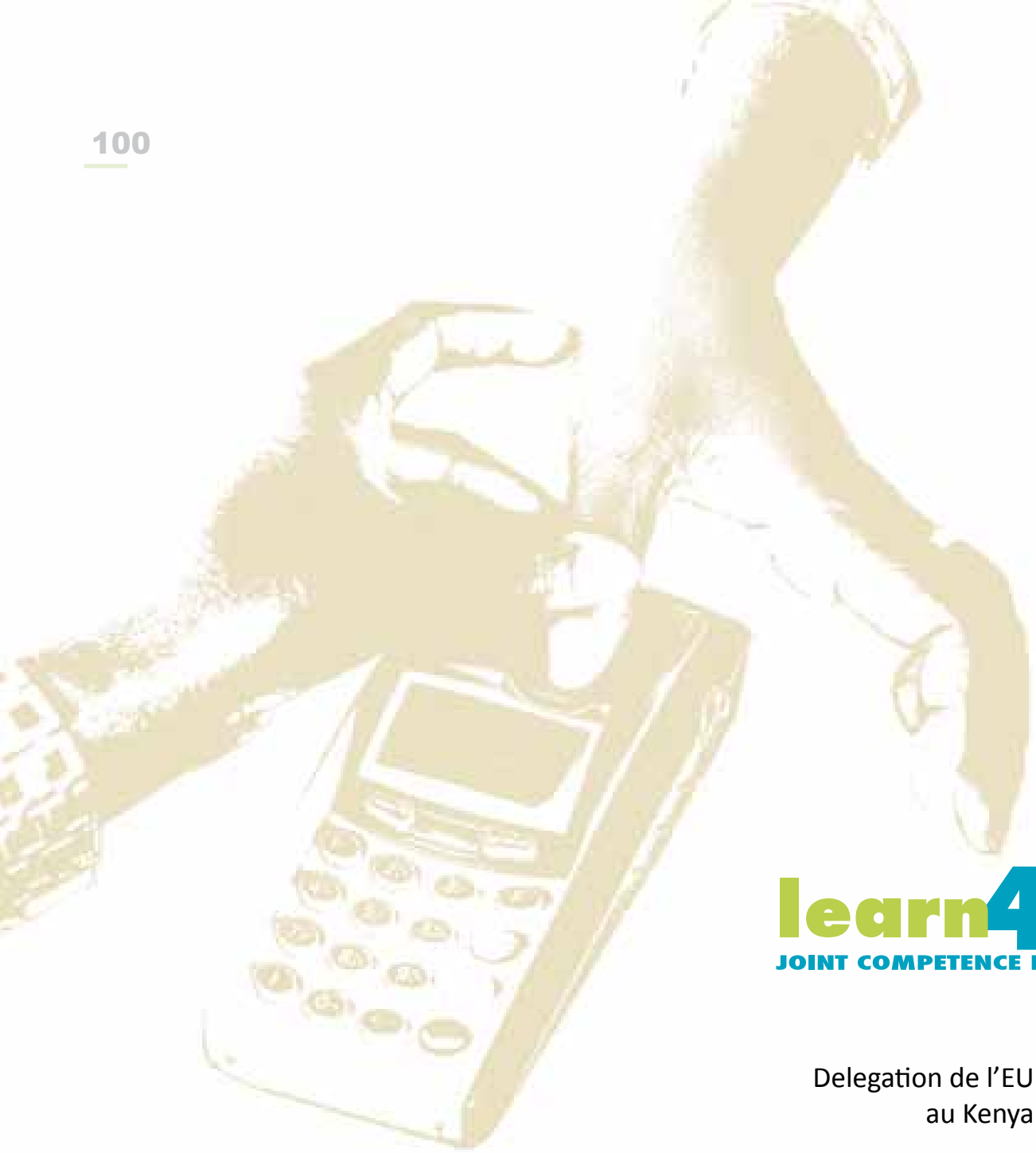
Recommendations

No.	Catégorie	Recommandation	Description/Justification
1	Général	Ne pas compter sur les TIC pour résoudre les problèmes structurels ayant trait aux élections.	Cette recommandation est une constante que l'on retrouve dans de nombreuses présentations et de multiples contributions et études de cas.
2	Général	Les lois électorales et leurs amendements ne devraient pas être spécifiques à propos de l'utilisation des technologies.	Il appartient à l'OGE de déterminer, sur la base d'études de faisabilité détaillées, si les technologies ou une technologie précise conviennent pour un processus électoral donné. Lorsque les lois électorales ou les amendements sont trop précis à propos de la technologie, les OGE peuvent se trouver contraintes d'adopter des systèmes inadaptés ou non viables à long terme.
3	Général	Les lois électorales devraient tenir compte des impératifs de confidentialité et de protection des données.	Il est préférable qu'un pays dispose d'un cadre juridique général en matière de confidentialité et de protection des données. Toutefois, les OGE doivent tenir compte de ces questions.
4	Général	Le processus de prise de décisions concernant les TIC doit se caractériser par une consultation précoce et continue avec les parties prenantes.	L'expérience montre que la confiance et l'assurance sont renforcées par une large consultation en amont du projet.
5	Général	L'introduction des TIC doit être précédée d'études de faisabilité qui sont : • d'une large portée, • exhaustives et • consultatives.	Cela fait référence à des études de faisabilité générales et menées à l'échelle nationale – pas seulement aux évaluations des besoins et aux études de faisabilité réalisées par l'ONU ou par d'autres partenaires de développement.
6	Général	L'introduction des TIC dans les processus électoraux doit être entreprise sur la base d'un calendrier réaliste et en fonction du plan stratégique de l'OGE.	Le manque de temps est un facteur déterminant dans l'échec des projets d'introduction de TIC.

No.	Catégorie	Recommandation	Description/Justification
7	Général	Un glossaire général des termes électoraux devrait être créé pour faire office d'outil d'apprentissage et de ressource normalisée de référence pour ceux qui sont chargés d'identifier et de mettre en œuvre les TIC.	Cette suggestion a été formulée suite à une demande de l'auditoire pendant l'atelier.
8	Général	Promouvoir l'appropriation nationale des TIC dans les processus électoraux : • en renforçant les ressources humaines des OGE dans le domaine des TIC, • en s'attaquant aux problèmes de recrutement et de fidélisation du personnel correctement qualifié en matière de TIC au sein des OGE, • en privilégiant les politiques de développement plutôt que les politiques d'achat, • en considérant des solutions open source au même titre que des solutions propriétaires, • en donnant la préférence, dans la mesure du possible, aux solutions open source plutôt qu'aux solutions propriétaires, • en développant localement lorsque c'est possible, • en veillant à ce que l'acquisition de TIC débouche sur une parfaite appropriation nationale et sur un contrôle des données et de la propriété intellectuelle.	Il s'agit de la consolidation de plusieurs recommandations de l'auditoire et des études de cas présentées à l'atelier.
9	Général	Promouvoir la durabilité dans les processus électoraux : • en recherchant des solutions rentables à long terme, • en adoptant des technologies appropriées, et • en incitant les pouvoirs publics à tendre à s'autofinancer dans un délai réaliste.	Il s'agit de la consolidation de plusieurs recommandations de l'auditoire et des études de cas présentées à l'atelier.

No.	Catégorie	Recommandation	Description/Justification
10	Général	Améliorer le succès des TIC dans les processus électoraux en impliquant les OGE dans tous les stades de développement et d'essai.	Concerne principalement les scénarios où les solutions TIC sont achetées clés en main.
11	Général	Être parfaitement transparent concernant l'introduction des TIC dans les processus électoraux, qu'elles soient développées ou achetées.	Reflète les nombreuses présentations, études de cas, commentaires et recommandations qui ont fait mention du besoin de transparence.
12	EE	Envisager une plus grande coopération Sud-Sud et autre collaboration inter-agences et régionale du même ordre pour ce qui touche au matériel et logiciel et à l'expertise technique nécessaire pour les TIC dans les processus électoraux.	Reflète plusieurs suggestions de l'auditoire en séance plénière. Toute coopération de ce type devrait faire suite à des études de faisabilité exhaustives.
13	EE	La responsabilité de l'identification des citoyens incombe à l'État. Il est recommandé que les États s'acquittent de leur responsabilité en matière d'enregistrement à l'état civil de façon à ce que les OGE puissent honorer leur mandat en matière d'enregistrement des électeurs. L'ordre préconisé est donc l'enregistrement à l'état civil suivi de l'enregistrement des électeurs.	Associe plusieurs recommandations suggérées en plénière concernant la relation entre l'enregistrement à l'état civil et l'enregistrement des électeurs ainsi que sur les rôles respectifs des OGE et des agences qui se trouvent être chargées de l'enregistrement à l'état civil.
14	EE	Lorsque des liens sont forgés entre les bases de données des OGE et celles d'autres agences, il convient de prendre soin de concevoir des protocoles et procédures qui veillent à ce que l'indépendance des OGE ne soit pas compromise.	Reflète la préoccupation liée à la perte d'indépendance des OGE lorsque l'enregistrement des électeurs se base sur des données qui proviennent d'autres agences.
15	EE	• Les OGE devraient réaliser des examens périodiques de la qualité des données pour noter la qualité de leurs bases de données d'enregistrement des électeurs.	Suivant une recommandation formulée par le participant indien, qui se faisait l'écho de la présentation sur les stratégies de mise à jour de l'enregistrement des électeurs faite la première journée.

No.	Catégorie	Recommandation	Description/Justification
16	EE	Les décisions stratégiques concernant la poursuite de l'utilisation des bases de données existantes d'enregistrement des électeurs doivent tenir compte d'informations empiriques.	Également basée sur la présentation sur les stratégies de mise à jour de l'enregistrement des électeurs faite la première journée.
17	Vote électronique	L'introduction des technologies de vote électronique devrait uniquement être envisagée lorsque : • les problèmes liés à l'enregistrement à l'état civil et l'enregistrement des électeurs ont été résolus, et • il existe un degré de confiance suffisant envers l'OGE.	Consolidation de multiples suggestions et recommandations. La notion de confiance est extrêmement importante.
18	Vote électronique	Il convient d'allouer plus de temps à l'introduction de technologies de vote électronique qu'à n'importe quelle autre TIC dans les processus électoraux.	Reflète la meilleure pratique internationale qui montre que les pays qui ont réussi à introduire le vote électronique ont pris de nombreuses années pour le faire et ont adopté une approche progressive.
19	Vote électronique	Les expériences mondiales de vote électronique devraient faire l'objet de recherches et être documentées au profit des OGE qui envisagent de les déployer.	Reflète la demande d'informations autres que celles émanant de fournisseurs de matériel de vote électronique.
20	Vote électronique	L'introduction du vote électronique devrait s'appuyer sur quatre pierres angulaires : • des attributs de sécurité technique sans faille dans les systèmes, • des mesures administratives et procédurales solides, • une parfaite transparence avec les parties prenantes, et • un stockage et une sécurité adaptés.	Comme suggéré par le participant indien de l'auditoire.
20	SGR	Les systèmes de gestion des résultats (SGR) devraient veiller à ce que tous les niveaux de résultats – depuis les bureaux de vote jusqu'au niveau national en passant par chaque étape intermédiaire de consolidation – soient totalement transparents et vérifiables par n'importe quelle partie prenante.	Principes clés des systèmes de gestion des résultats.



learn4dev
JOINT COMPETENCE DEVELOPMENT

Delegation de l'EU
au Kenya

Joint Task Force on Electoral Assistance

GPECS
Global Programme for Electoral Cycle Support

Bureau PNUD
au Kenya

Independent Electoral and
Boundaries Commission Kenya