

European Commission
United Nations Development Programme
Joint Task Force on Electoral Assistance

Atelier Rapport de synthèse thématique

**sur la durabilité
en matière
d'administration
électorale :**

Ressources appropriées
en ressources pour des
élections crédibles

Maputo, Mozambique, 4-8 mars 2013



Remerciements

L'Union européenne (UE) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) souhaitent remercier les 45 pays qui ont envoyé des délégations à l'atelier. Notre reconnaissance s'adresse plus particulièrement au gouvernement et aux autorités électorales du Mozambique pour leur précieux soutien dans l'organisation de cette rencontre importante.

Auteurs :

Rafael López-Pintor, Gianpiero Catozzi, Raquel Rico-Bernabé

Commentaires et retours d'information :

Eamon O'Mordha, Niall McCann, Etienne Claeys, Ricardo Godinho Gomes, Susanne Hedberg, Simon Finley

Traduction :

Prime Production.

Réalisation graphique :

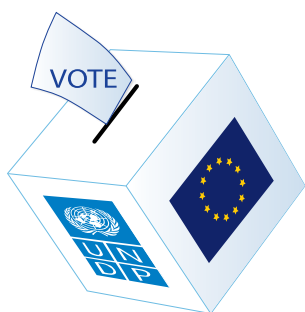
Adelaida Contreras

Photos :

Costanza Lucangeli, Raquel Rico-Bernabé, Gianpiero Catozzi, Niall McCann, Elwira Dolina

Avertissement

Le contenu de ce rapport reflète les discussions qui ont eu lieu lors de l'atelier et ne peut aucunement être considéré comme une présentation de faits ou comme la position officielle des institutions organisatrices (Union européenne et PNUD), de leurs États membres et de toute autre institution représentée.



European Commission
United Nations Development Programme
Joint Task Force on Electoral Assistance

Atelier Rapport de synthèse thématique

**sur la durabilité
en matière
d'administration
électorale :**

Ressources appropriées
en ressources pour des
élections crédibles

Maputo, Mozambique, 4-8 March 2013

11

Introduction

17

Journée 1 :

Durabilité des architectures d'administration des élections

19 Remarques et orientations inaugurales

21 Durabilité des architectures d'administration des élections

21 Durabilité de l'architecture juridique des OGE

22 Durabilité des architectures d'administration des élections

26 Analyse comparative des coûts de processus électoraux dans des régions de crise, dans des régions de transition vers la démocratie et dans des démocraties matures

28 Coûts comparatifs des trois catégories d'OGE (indépendant, gouvernemental, mixte)

30 Durabilité du financement des OGE

32 Discussion comparative sur différents modèles d'OGE : les cas du Mexique, du Népal, du Mozambique et de la Tunisie

32 Mexique

34 Népal

34 Mozambique

35 Tunisie

37

Journée 2 :

Durabilité des processus électoraux

40 Durabilité politique des processus démocratiques et de leurs OGE

42 Systèmes électoraux, crédibilité et durabilité

42 Le rôle de l'opinion publique

44 Le rôle des partis politiques dans les processus électoraux et démocratiques

46 Distance entre l'électorat et ses représentants : le système démocratique est-il durable ?

47 Financement des campagnes politiques et électorales : leurs répercussions sur la durabilité

Journée 3:

Durabilité des opérations électorales

- 53 Durabilité des modalités de scrutin
- 55 Achats électoraux
- 56 Échelonnement de scrutins : répercussions sur la durabilité
- 58 Sécurisation des élections : les conséquences pour la durabilité
- 59 Durabilité des modèles de vote à l'étranger

Journée 4:

Durabilité de l'enregistrement des électeurs

- 65 Enregistrement des électeurs : durabilité et coût des différentes méthodologies
- 68 Enregistrement des électeurs et introduction de technologies de l'information et des communications (TIC) : considérations de durabilité et de coûts
- 70 Méthodes d'enregistrement des électeurs et durabilité politique tout au long du processus
- 72 Durabilité au niveau de la protection des données, et emploi de cartes nationales d'identité
- 75 Enregistrement indépendant des électeurs en comparaison de l'enregistrement généré à partir de systèmes nationaux d'enregistrement de la population et de l'état civil : considérations de coûts et de durabilité

Études de cas

- 80 Études de cas discutées pendant la seconde journée
- 80 Libye
- 80 Côte d'Ivoire
- 81 République de Corée
- 81 Sao Tomé-et-Principe

- 82 Études de cas discutées pendant la troisième journée
- 82 Irak
- 83 Afrique du Sud
- 84 Angola
- 85 Sénégal

- 86 Études de cas discutées pendant la quatrième journée
- 86 Égypte
- 87 Afghanistan
- 88 Cap-Vert
- 89 Sierra Leone

Remarques de conclusion et recommandations des délégations d'OGE**Annexe**

- 98 Programme de l'atelier

The background features a light blue gradient. In the upper left, there is a stylized globe composed of various shades of blue. A white ribbon-like shape curves across the globe, with the word "Sustainability" written on it in a white, sans-serif font. To the right of the globe, there is a faint, light blue outline of a leaf or a similar organic shape.

Sustainability

Acronymes et abréviations

CE	Commission européenne
CNI	Carte d'identité nationale
EBE	Enregistrement biométrique des électeurs
JTF	Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance
NU	Nations Unies
OGE	Organisme de gestion des élections
PALOP	Pays africains officiellement lusophones (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
Pro-PALOP/TL	Projet d'appui des cycles électoraux 2009-2012 dans les pays lusophones d'Afrique et à Timor-Leste
TIC	Technologies de l'information et des communications
UE	Union européenne
VAE	Vote à l'étranger





Introduction

« Bien que les aspects financiers aient une importance critique, la notion de durabilité est plus large et s'étend à la durabilité politique. Celle-ci porte sur la question de savoir si les acteurs nationaux accordent un degré de confiance suffisant à leurs processus électoraux et à leur système politique dans son ensemble. »

Rapport du Secrétaire général des Nations Unies à l'Assemblée générale, le 9 août 2013 (A/68/301)

But et thème de l'atelier

Le Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance (JTF) et le Projet du PNUD en soutien des cycles électoraux 2009-2012 dans les pays lusophones d'Afrique et à Timor-Leste (Pro-PALOP/TL)¹ ont organisé conjointement un atelier de cinq jours à Maputo, au Mozambique, du 4 au 8 mars 2013 pour se pencher sur les questions entourant la durabilité de l'administration et des processus électoraux. La discussion s'est concentrée sur deux questions essentielles : les coûts et le financement des processus électoraux, et la mesure dans laquelle ces coûts peuvent impacter le dessein des organes électoraux de se fonder sur la volonté déclarée de l'État de garantir l'intégrité des élections. Voici certains des sujets abordés :

durabilité de différents modèles d'organismes de gestion des élections (OGE) ;

- financement des OGE ;
- coûts des opérations électorales ;
- enregistrement des électeurs ; et
- financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Le but général de l'atelier était de repérer et de partager de bonnes pratiques susceptibles de conduire à l'instauration de processus électoraux durables dans le long terme. L'atelier a donc permis à des OGE et d'autres parties prenantes de recevoir et d'étudier à titre comparatif des informations, des données, des expériences et des modèles possibles d'administration électorale.

Des élections bien gérées constituent un indicateur crucial de la santé démocratique d'un pays. Aujourd'hui, presque tous les pays du monde organisent des élections au niveau national, et chacun d'entre eux est confronté à la nécessité de continuellement réserver des ressources humaines et financières suffisantes pour s'assurer que chacune de ces élections se poursuive de manière équitable et qu'elle permette à tous les citoyens inscrits de voter, s'ils le désirent, afin de déterminer la composition de leur gouvernement.

Quelles sont les tendances qui se dessinent actuellement en ce qui concerne les dépenses électorales, et quels sont les facteurs qui affectent le coût des élections ? Des différences de coûts significatives apparaissent entre les élections de routine tenues dans des démocraties stables, les élections qui ont lieu dans des démocraties en transition, et les élections menées dans des pays sortant d'un conflit. Dans les pays à démocratie

¹ L'acronyme « PALOP » désigne Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, appellation renvoyant aux cinq pays lusophones d'Afrique : l'Angola, le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, le Mozambique et Sao Tomé-et-Principe. Pro PALOP — TL est un projet de 6,1 millions d'EUR (8,23 millions d'USD) mené par le PNUD et financé par l'Union européenne. Il vise à fournir un soutien aux cycles électoraux durant les années 2010-2013 dans les pays PALOP et à Timor-Leste, pays lusophone d'Asie, en soutenant et collaborant avec leurs organismes de gestion des élections (OGE) et d'autres acteurs électoraux, notamment des parlements et des parlementaires, des organisations de la société civile (OSC), des médias, et des institutions de justice électorale (principalement des cours constitutionnelles). Ce projet appuie les échanges Sud-Sud et des rencontres d'apprentissage par les pairs en tant qu'outils de choix pour promouvoir le développement durable des capacités des OGE et d'autres acteurs électoraux. De plus amples précisions sur le projet peuvent être obtenues en visitant www.propalop-tl.org et www.facebook.com/propalop-t



multipartite bien établie, les élections sont généralement moins onéreuses que dans les pays où la tenue d'élections constitue une entreprise relativement nouvelle.

On ne dispose toutefois que de données de recherche limitées sur les tendances comparatives du niveau d'investissement électoral dans le temps. Il y a lieu de s'en préoccuper, car le fait pour un pays de pouvoir engager des ressources importantes dans une élection ne signifie pas qu'il sera en mesure de maintenir le même niveau d'investissement au cours d'élections subséquentes. Un investissement conséquent dans une seule élection par suite de l'établissement d'un nouveau registre des électeurs ou de l'adoption de nouvelles et coûteuses technologies de gestion des résultats, par exemple, pourrait ne pas être durable.

Dans le domaine électoral, la durabilité peut se définir comme la mesure dans laquelle un pays est capable de tenir des élections successives avec le même degré d'engagement et de ressources, et qui aboutissent à instaurer un degré régulièrement élevé de confiance publique à l'égard du processus. Il s'ensuit que la durabilité électorale ne relève pas uniquement du coût des élections. La durabilité concerne également l'aptitude d'un pays à recueillir, au cours de cycles électoraux étendus, tout le soutien nécessaire de la part des organes démocratiques et judiciaires de l'État pour garantir l'intégrité de ses processus électoraux. D'autres enjeux de la durabilité s'associent à la dépendance d'un pays à l'égard de l'assistance internationale ainsi qu'aux choix électoraux que certains pays pourraient effectuer au risque de subir des coûts financiers et politiques difficiles à supporter dans la durée. De telles situations doivent être prises au sérieux, car le fait de ne pas pouvoir supporter ces coûts dans le long terme pourrait faire croire à certaines parties prenantes (la société civile, l'électorat, l'opposition) que le gouvernement en est venu à ne plus se soucier d'élections crédibles.

À propos de ce rapport sommaire

Le présent rapport résume les exposés qui ont été présentés et les débats qui ont été menés entre les quelque 200 participants à ce séminaire, qui provenaient de 45 pays. Il brosse aussi un tableau théorique général pour situer le débat dans un cadre élargi. Les discussions qui se sont poursuivies à l'atelier et les recommandations que les participants en ont dégagées pourront être utiles à d'autres OGE ainsi qu'à des praticiens de l'assistance électorale.

Un cours d'e-apprentissage sur les mêmes questions suivra la publication du présent rapport et sera disponible gratuitement en ligne à compter de décembre 2013 au portail d'e-apprentissage du JTF : www.elearning.ec-undp-electoralassistance.org

Le Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance (JTF)

En 2006, la Commission européenne (CE) et le PNUD ont renforcé et formalisé le partenariat qu'ils avaient établi de facto dans le domaine de l'assistance électorale internationale et qui existait sur le terrain depuis la signature des Directives opérationnelles sur la mise en œuvre de projets et programmes d'assistance électorale ². Les Directives opérationnelles révisées (2008) ont formalisé le EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance (Groupe consultatif conjoint CE-PNUD pour le soutien des processus électoraux), un mécanisme de coordination informel, basé à Bruxelles, visant « à améliorer l'efficacité globale des projets d'assistance électorale et leur adhésion à l'approche stratégique commune CE-PNUD. Coordonné par le bureau à Bruxelles des Nations Unies et du PNUD, le JTF réunit des fonctionnaires spécialisés de la CE et du PNUD ainsi que des conseillers s'occupant d'assistance électorale au niveau du siège. Le JTF s'emploie principalement à identifier, formuler et mettre en œuvre des opérations de soutien et de suivi intéressant tous les projets d'assistance électorale CE-PNUD. Les enseignements tirés sont consolidés et codifiés afin de pouvoir être utilement introduits dans la mise en œuvre de nouveaux projets d'assistance électorale ainsi que dans des formations CE-PNUD conjointes dans ce domaine » ³.

Le JTF a organisé plusieurs ateliers et formations d'intérêt pour les OGE et praticiens électoraux. Il a publié diverses publications accessibles sur sa page Web spécialisée : www.ec-undp-electoralassistance.org

Le JTF a également élaboré une série de cours d'apprentissage en ligne que l'on peut télécharger gratuitement à partir de son portail d'e-apprentissage spécialisé : www.elearning.ec-undp-electoralassistance.org

² Disponible à : www.ec-undp-electoralassistance.org/index.php?option=com_content&view=article&id=115&Itemid=129&lang=en

³ Directives opérationnelles, Article 3.1



- Report, November 2013
- Advanced democracies
 - Crisis areas
 - Transitional elections
 - Post-conflict elections

Journée 1

Durabilité des
architectures
d'administration
des élections





Remarques et orientations introductives

Dans leurs remarques initiales, les intervenants ont rappelé ce qui était déjà souligné dans l'Introduction à ce rapport sommaire, à savoir que l'objet de l'atelier était de dégager de bonnes pratiques susceptibles d'aider des pays à établir des méthodes d'administration électorale capables de conduire à la durabilité à long terme des processus électoraux.

Ils ont également rappelé que l'atelier allait aborder des questions plus générales, telles que le rôle de l'argent dans la politique, le financement des campagnes électorales, et la capacité des groupes d'influence à formuler des politiques. Il y serait en particulier question de l'influence que de tels facteurs peuvent exercer sur la crédibilité des systèmes démocratiques.

Imposer des limites légales aux dépenses des partis et des campagnes électorales constitue un moyen courant d'assurer des conditions égales à tous les intervenants. La législation en ce sens vise à limiter l'escalade des coûts des campagnes politiques, à équilibrer les capacités d'engagement de dépenses des différents partis, et à endiguer les actions illicites d'influence et de corruption. Il ressort d'observations faites dans le monde entier que l'absence de restrictions sur les dépenses peut avantager les intervenants mieux financés et amener des élus à répondre devant certaines élites au lieu d'être responsables devant l'ensemble des citoyens.

Les constatations qui se dégagent de démocraties bien établies montrent que les dépenses des campagnes électorales tendent à monter en flèche si on n'y impose pas des limites légales. L'atelier allait examiner ce type de question.



S'agissant de la durabilité des OGE, un certain nombre de défis ont été mis en lumière, dont la nécessité de bénéficier d'appuis budgétaires et d'effectifs suffisants. Dans certains pays, des commissions électorales ont été mises en place pour améliorer la crédibilité des processus électoraux. Par ailleurs, la question de savoir si le transfert de l'organisation d'élections d'un ministère du gouvernement à un OGE indépendant augmentait le coût des élections n'est pas entièrement tranchée. Dans ce même contexte, on se demande si les nouvelles commissions électorales sont parvenues à améliorer la qualité des élections. Les élections deviennent-elles plus crédibles à partir du moment où elles sont menées par un OGE, et non plus par un ministère du gouvernement ou une administration locale ? Et les commissions électorales indépendantes le sont-elles vraiment ? En bref, les investissements à long terme en OGE ont-ils abouti et sont-ils durables ?

Durabilité des architectures d'administration des élections

Durabilité de l'architecture juridique des OGE

On dit qu'un OGE adopte une « approche gouvernementale » si les élections sont gérées par des fonctionnaires de l'administration centrale, le plus souvent du ministère de l'Intérieur ; une « approche judiciaire » lorsque des juges sont chargés d'administrer les élections ; une « approche multipartite » lorsque les représentants de partis forment l'organe électoral ; ou une « approche d'experts » lorsque les partis politiques désignent par consensus un groupe d'individus expérimentés et reconnus pour leur indépendance⁴. Une classification plus complexe à trois volets a été formulée sur la base de caractéristiques structurelles combinant les méthodes de recrutement et les fonctions assurées : « commissions électorales nationales

⁴ Garber, Larry. (1994). "Election Commissions: Responsibilities and Composition". Paper presented at the NDI-sponsored African Election Colloquium. Victoria Falls, Zimbabwe, November ; and Harris, Peter. (1997). "An Electoral Administration: Who, What and Where". Paper prepared at IDEA for the South Pacific Electoral Administrators' conference in Fiji. October

indépendantes permanentes » ; le « système électoral décentralisé » ; ou le « ministère gouvernemental »⁵. Dans la publication PNUD 2000 *Electoral management bodies as institutions of governance* (Organismes de gestion des élections comme institutions de la gouvernance)⁶, le terme « OGE » a été proposé à l'origine afin de cerner tous les types d'administration électorale. La classification à trois volets suivante a été initialement établie : organismes gouvernementaux, commissions électorales indépendantes, et modèles mixtes. Cette classification a été adoptée, entre autres, dans la publication de 2006 *Electoral management design : The International IDEA handbook* (Conception de la gestion électorale : Le manuel international de l'IDEA)⁷.

En l'absence d'un cadre juridique exhaustif, il n'est pas possible de garantir lors d'élections le droit de suffrage universel de manière authentiquement démocratique. L'existence d'un tel cadre peut faciliter les opérations électorales, mais peut également y introduire des difficultés. Il est donc nécessaire de tenir compte du niveau auquel la législation du pays traite des questions électorales, ainsi que du degré de détail qui est inclus dans l'architecture juridique du cadre électoral. On constate en effet que des dispositions juridiques (souvent à caractère constitutionnel) offrent des garanties à long terme, mais peuvent également limiter l'adaptabilité juridique à un environnement politique changeant. Par contre, une législation de niveau inférieur pourrait se prêter plus facilement à des tentatives de manipulation par des parties prenantes. Pour que l'OGE puisse se concentrer sur sa mission essentielle, il est donc crucial de trouver un juste équilibre entre les dispositions du cadre légal et les possibilités d'action laissées à la discrétion de l'OGE.

Le type et le mandat de l'OGE peuvent également affecter sa durabilité directement. Les OGE de type gouvernemental ont tendance à être moins onéreux, mais soulèvent souvent des questions quant à leur crédibilité en raison de leur « proximité » par rapport au gouvernement. De leur côté, les OGE de type indépendant entraînent des coûts peut-être plus élevés, mais sont généralement créés dans un but de relèvement de la crédibilité.

Dans la perspective des coûts, les différents types d'OGE (gouvernemental/indépendant, politique/non politique, temporaire/permanent et centralisé/décentralisé) présentent manifestement des avantages et des inconvénients, souvent déterminés par le contexte du pays. De plus, le mandat d'un OGE peut avoir un impact direct sur les coûts et la durabilité. Les coûts d'un OGE aux tâches peu nombreuses seront moindres, mais réduire les tâches d'un OGE pourrait également entraîner une baisse de la crédibilité. Dans l'idéal, un OGE doit trouver le juste équilibre entre coûts financiers et crédibilité politique afin de devenir une institution durable. La durabilité politique d'un OGE sera rehaussée si les résultats électoraux sont régulièrement acceptés au cours du temps (crédibilité) ; cependant, des questions subsisteront souvent sur ses coûts financiers (notamment en termes d'optimisation des ressources). L'architecture juridique doit permettre aux OGE de s'adapter aux réalités politiques. Cela signifie que les coûts financiers doivent être réduits s'il n'en résultera pas une baisse de la crédibilité.

5 Klein, Keith. (1995). "Approaches to Conducting Elections: Why an Electoral Commission?" Paper prepared at IFES for presentation to the Constitutional Assembly of the Republic of South Africa. Cape Town.

6 Disponible à : www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/electoral-management-bodies-as-institutions-of-governance

7 Disponible à : www.idea.int/publications/emd/

Durabilité des architectures d'administration des élections

Deux des objectifs principaux d'un OGE sont d'assurer la crédibilité, afin que toutes les parties prenantes acceptent les résultats électoraux (confiance dans l'OGE), et de faire en sorte que cette crédibilité soit préservée au fil du temps. La durabilité politique de l'administration, qui renvoie à son aptitude à réaliser et à préserver la confiance des parties prenantes dans la durée, est complétée par la durabilité financière, opérationnelle, technique et institutionnelle. Pour garantir la durabilité politique, les facteurs clés sont la volonté politique, le cadre juridique, les systèmes/structures des partis politiques, le système électoral, et les procédures internes de l'OGE, qui tous ont des incidences sur la crédibilité de l'OGE. Il est donc crucial qu'un OGE, quel que soit son type ou son modèle, soit adapté au contexte spécifique du pays afin qu'il puisse garantir le professionnalisme, la transparence, l'impartialité et l'indépendance.

Quel que soit son type, un OGE doit également jouir d'un certain degré d'autonomie, afin de pouvoir résister aux pressions éventuelles de diverses parties prenantes. Il doit également pouvoir s'assurer la confiance de tous par son professionnalisme et ses capacités à fournir des prestations. Cependant, comme un OGE ne fonctionne pas dans le vide, il doit adopter une approche flexible et dynamique lui permettant de s'adapter au contexte dans lequel il évolue. Grâce à un bon dosage d'autonomie, de faculté d'agir et d'adaptation au contexte, un OGE verra sa crédibilité s'accroître, ce qui exercera un impact positif sur la transparence et l'acceptation des résultats électoraux, qui sont autant de facteurs cruciaux pour la durabilité politique de l'OGE.

Bien que les élections soient des événements périodiques, on ne peut pas ignorer l'importance du maintien de leur crédibilité avec le temps. Les élections deviennent politiquement durables lorsque les institutions électorales et leurs bonnes pratiques jouissent d'une crédibilité constante. Une seule élection réussie ne suffit pas. Il faut veiller à ce que toutes les composantes du système électoral, en particulier l'administration électorale, soient durables et que la crédibilité du processus électoral puisse être assurée dans le long terme. Les systèmes électoraux sont durables si les vœux de l'ensemble des parties prenantes à l'élection sont satisfaits correctement et régulièrement, au fil des ans comme à l'occasion d'une élection unique.

Pour que des élections soient crédibles dans le long terme, elles doivent être organisées professionnellement et de manière transparente par un organisme impartial. L'OGE doit s'assurer que : a) les élections sont perçues comme étant véritablement démocratiques et aboutissent au respect général de l'intégrité des résultats (son rôle politique) ; et b) le processus électoral inclut toutes les catégories de citoyens et est bien géré (son rôle administratif).

The EMB has two main roles and must ensure that:



Les élections sont perçues comme étant véritablement démocratiques et leurs résultats sont généralement respectés.

Les processus électoral comprend toutes les catégories de citoyens et bénéficie d'une gestion appropriée

Quelque que soit le modèle institutionnel adopté, la crédibilité des autorités électorales dépendra de la perception qui les entoure. Sont-elles perçues comme des « intermédiaires honnêtes » du concours électoral et comme d'efficaces prestataires de services ? Si tel est le cas, elles réuniront les qualités complémentaires de crédibilité politique et d'exécution professionnelle. Une administration électorale qui serait non professionnelle et inefficace ferait autant de tort à la crédibilité des élections qu'un manque d'indépendance et d'impartialité.



Synthèse des remarques formulées au cours du débat ouvert

- Tout au long de la discussion qui a fait suite aux présentations, les termes clés de « confiance » et de « durabilité » ont été prononcés. Pour qu'un OGE soit politiquement durable, il doit impérativement bénéficier de la confiance de l'électorat et être perçu comme étant crédible. La durabilité politique ne peut être réalisée que si, parmi tous les types de parties prenantes, la confiance règne sur les points suivants : a) aptitude de l'OGE à agir professionnellement ; b) aptitude de l'OGE à agir indépendamment de toute pression induite ; c) faculté de s'adapter aux réalités et au contexte politiques ; et d) capacité d'organiser des élections périodiques dont les résultats sont acceptés par toutes les parties prenantes. D'autres éléments encore (tous de nature politique) s'imposent pour assurer la confiance et la durabilité. Il s'agit notamment d'un système électoral solide et viable, et d'un cadre juridique.
- Pour réaliser la durabilité, il est indispensable de poursuivre des négociations et des consultations sur les cadres électoraux à mettre en place. Un autre facteur crucial tient aux rapports de l'OGE avec les différentes parties prenantes. La durabilité ne sera assurée que si l'OGE est perçu par tous les acteurs concernés comme étant une institution indépendante, impartiale et autonome.
- Étant donné que l'architecture juridique de l'OGE peut aussi bien faciliter que compliquer sa performance, il importe de considérer quels éléments sont inclus dans le cadre juridique, et ce, à quel niveau (par exemple, constitutionnel, électoral ordinaire, ou les deux). Il est également nécessaire d'établir les questions qui sont laissées à la discrétion de l'OGE, particulièrement en ce qui concerne toute réglementation de niveau inférieur, afin que l'OGE puisse réagir à l'évolution des réalités politiques.
- Les différents types d'OGE s'assortissent de coûts différents. Ceux qui sont gérés par l'État ont tendance à être moins onéreux, du moins en principe, que les OGE indépendants. Cependant cet avantage de coût doit être mis en regard du facteur de la crédibilité, car les OGE indépendants jouissent souvent d'un degré de crédibilité supérieur à celui de structures gérées par le gouvernement. De manière analogue, des structures permanentes coûtent probablement plus cher, mais il est possible qu'elles soient capables d'améliorer la durabilité de l'OGE. Au fil du temps, lorsqu'il aura assuré sa crédibilité, l'OGE devra examiner la possibilité de réduire ses coûts.
- La légitimité d'un OGE constitue un élément crucial de la réussite d'élections et de l'acceptation de leurs résultats par toutes les parties prenantes. La durabilité d'un OGE ne peut pas se mesurer en termes uniquement financiers, mais doit également porter sur les aspects opérationnels, techniques, institutionnels et politiques. Ce sont ces aspects réunis qui assurent la légitimité d'un OGE. En bref, la légitimité d'un OGE sous-tend sa durabilité politique. Les OGE crédibles et durables se caractérisent par leur aptitude à travailler à l'abri de pressions induites, d'une manière professionnelle et par une approche dynamique et flexible face à des circonstances locales et à des conditions qui peuvent changer, tant il est vrai qu'ils n'opèrent pas dans un vide.
- La durabilité des OGE dépend : a) de la volonté politique ; b) du cadre juridique ; c) du système électoral ; et d) de la confiance de toutes les parties prenantes face aux facteurs et aux éléments évoqués plus haut. C'est la réunion heureuse de ces facteurs qui conduira à un processus à la fois indépendant et transparent.

Analyse comparative des coûts de processus électoraux dans des régions de crise, dans des régions de transition vers la démocratie et dans des démocraties matures

Une leçon importante qui se dégage des études de coûts électoraux est que le calcul du coût total d'une élection ne consiste pas uniquement à diviser le total des dépenses par le nombre d'électeurs enregistrés. Le coût global d'une élection dépend de l'environnement dans lequel elle se tient, cet environnement pouvant être stable, transitionnel ou post-conflituel. Un processus électoral qui se poursuit dans un pays en transition démocratique ou dans un pays en situation d'après-conflit entraînera généralement des coûts plus élevés que dans une démocratie stable. Dans l'un ou l'autre de ces deux premiers cas, des facteurs à la fois structurels et situationnels entrent en jeu pour faire monter les coûts électoraux. Parmi ces facteurs figurent l'insécurité, le manque d'infrastructures, le peu d'expertise locale, les frais entraînés par la nécessité d'instruire des agents électoraux et les électeurs, et la dépendance à l'égard d'achats de produits importés.

Les caractéristiques qui réduisent les coûts des élections dans les démocraties matures sont souvent les suivantes : volonté politique accrue de gestion efficace des deniers publics ; meilleure expérience de l'administration électorale ; fiabilité et permanence du registre des électeurs ; et confiance supérieure de l'électorat dans le processus électoral et l'OGE.

Il existe des stratégies et des mécanismes qui contribuent à réduire les coûts des élections et à renforcer la durabilité des processus électoraux, à savoir : disposer d'une administration permanente, indépendante à toute épreuve, et professionnelle ; mieux planifier les élections ; tenir plusieurs élections simultanées ; et recourir à des technologies dont la faisabilité et l'adéquation au contexte auront été testées. Une fois que l'administration électorale est institutionnalisée et que des élections se tiennent régulièrement, l'acquisition de la « maîtrise » de la pratique devient possible.

Quels que soient leurs montants globaux, les coûts électoraux peuvent être envisagés en termes absolus ou relatifs. Les coûts absolus peuvent porter sur les dépenses totales d'un pays dans son processus électoral au cours d'une année électorale ou d'un cycle électoral complet (période entre la fin de la dernière élection et la conclusion de la nouvelle). Ces coûts absolus peuvent aussi être décomposés entre les montants de caractère direct affectés au financement d'un OGE et des opérations électorales, et les montants de caractère indirect affectés à la sécurisation des élections (forces de sécurité) ou à la résolution de différends électoraux (frais de justice). D'autres coûts indirects, susceptibles d'accroître le coût global d'une élection exponentiellement, comprennent les dépenses des partis politiques et des campagnes électorales, et les montants que les concurrents électoraux dépensent à partir de sources de financement publiques ou privées.

Les coûts relatifs peuvent être compris de différentes façons. Ils peuvent conduire à comparer, en utilisant une même monnaie, par exemple le dollar US, les dépenses

électorales de différents pays : coût du processus électoral par électeur enregistré, ou par électeur se présentant aux urnes, ou encore par citoyen. Le coût relatif du processus électoral peut aussi se mesurer en termes de pourcentage du produit intérieur brut (PIB) au cours d'une année électorale ou d'un cycle électoral complet. D'autres types de coûts relatifs comprennent les coûts du processus électoral en comparaison des dépenses de santé, d'éducation, ou de sécurité/défense au cours d'une année électorale ou d'un cycle électoral donné.

En évaluant les coûts du processus électoral par une méthode donnée, deux distinctions importantes doivent être faites entre les types de coûts. Il y a premièrement la distinction à établir entre **coûts directs** et **coûts diffus**. Les éléments d'un budget électoral que l'on peut immédiatement identifier sont les coûts directs. S'y ajoutent les coûts diffus, qui s'avèrent parfois difficiles ou impossibles à estimer, même si on peut les identifier. Cette catégorie peut se subdiviser en coûts plus ou moins diffus. Ainsi, les coûts de certaines activités peuvent être facilement identifiés sans cependant pouvoir être démêlés comme tels dans le budget général de l'agence impliquée (par exemple, la contribution de registres de l'état civil à l'information d'OGE pour l'établissement de listes électorales, ou la production de telles listes par l'agence nationale chargée des recensements et des statistiques). Recueillir une information spécifique sur des coûts de ce type est souvent impossible parce que les organisations et agences responsables de nombreux programmes et initiatives ne pratiquent souvent pas d'audits de coûts d'activité. D'autres coûts diffus peuvent comprendre ceux qui se cachent derrière les opérations courantes d'agences accordant différents types de soutien au processus électoral (forces de police, services postaux, services scolaires, administrations locales et télévision publique). Même s'il s'agit de coûts réels, ils ne sont ni compris dans le budget électoral ni faciles à évaluer dans de nombreux cas.

Une autre distinction, fort importante, doit être faite entre **coûts de base** et **coûts d'intégrité**. Cette distinction peut être indispensable pour la bonne appréciation du financement d'élections, particulièrement dans des démocraties émergentes ou postconflituelles, où il est parfois difficile de réunir les conditions nécessaires à l'instauration d'un environnement politiquement neutre et de conditions égales pour tous les intervenants. Les coûts normalement associés à l'organisation d'élections sont appelés **coûts de base**. Ils sont encourus quel que soit le degré d'incertitude ou d'insécurité de l'environnement politique et portent sur les listes électorales, le matériel de vote, l'habilitation d'agents électoraux, l'information des électeurs, et les dispositions organisationnelles et logistiques. Les coûts de base sont considérés comme fixes, plutôt que variables.

En revanche, l'intégrité d'un scrutin est surtout fonction de la sécurité des électeurs et de la sécurité des bulletins de vote. La sécurité des électeurs concerne la protection des personnes et des centres de dépouillement, la dissipation des menaces et des facteurs d'intimidation, et la garantie de l'accès aux bureaux de vote. Garantir la sécurité des bulletins de vote tient à la nécessité d'organiser le scrutin et d'effectuer le dépouillement de manière à ce que les listes d'électeurs, les bulletins, les formulaires de comptage et les autres documents de résultat ne puissent être manipulés. Les

principaux objectifs dans ce sens sont de préserver le secret du vote (endroits où les isolements sont disposés), empêcher l'exécution de votes multiples (emploi d'urnes sûres et d'encre indélébile), et prévenir la manipulation du matériel de vote (contrôle de l'impression, du stockage et du transport). La présence de représentants des partis et d'observateurs électoraux (tant nationaux qu'internationaux) peut être nécessaire dans les bureaux de vote et les centres de dépouillement.

Pour résumer, les **coûts d'intégrité** couvrent les dispositions de sécurité pour les phases de l'enregistrement et du scrutin. Il peut s'agir du financement de personnels internationaux chargés de conseiller l'administration électorale ; de l'emploi de types de matériels électoraux inviolables en raison du peu de confiance mutuelle des concurrents ; de missions d'observation de longue durée ; et de campagnes d'éducation des électeurs et de publicité électorale. Les coûts d'intégrité tendent à être variables, vu que la plupart d'entre eux sont encourus lorsque des dépenses particulières et souvent inattendues doivent être consenties pour garantir le bon fonctionnement du processus.

La proportion des coûts électoraux respectivement imputables aux coûts de base et aux coûts d'intégrité dépend généralement du degré de conflit et de sécurité qui prévaut dans un pays.

Coûts comparatifs des trois catégories d'OGE (indépendant, gouvernemental, mixte)

Même si l'on procède à de multiples calculs et que l'on compare les coûts absolus ou relatifs, l'estimation des coûts ne permet pas à elle seule de déterminer si les ressources affectées par un pays à ses élections sont vraiment efficaces et si des investissements accrus n'y conduiraient pas à de meilleures élections. Le rapport d'août 2011 du Secrétaire général des Nations Unies à l'Assemblée générale⁸ fait ressortir qu'« investir pour mener à bien des élections... est primordial, mais les expériences accumulées à travers le monde dans ce domaine ont montré que la réussite n'augmentait pas en proportion de la complexité de l'organisation ou de l'importance des moyens financiers engagés. » De plus, consentir des investissements conséquents dans le domaine des élections peut se faire au détriment d'autres services de base, tels que les dépenses pour les soins de santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement et le bien-être social. Conscient de ce risque, le rapport 2011 du Secrétaire général « exhorte les États membres et les donateurs à examiner attentivement le coût des élections et de l'assistance électorale, en tenant compte de leurs autres besoins en matière de développement ».

⁸ « **Affermissement du rôle des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques** et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation ». Disponible à <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections/resolutions>

Chacun des principaux modèles de gestion électorale a des implications bien importantes et précises en termes de coûts, ainsi que des conséquences concernant l'appui que l'OGE pourrait devoir solliciter auprès d'autres organes de l'État. Les commissions électorales indépendantes, par exemple, ont des défis à relever pour assurer leur durabilité, et doivent lutter pour obtenir un appui suffisant en allocations budgétaires et en effectifs. Comme elles ne font pas appel à des fonctionnaires, elles doivent le plus souvent recruter un personnel temporaire conséquent et acheter des équipements, en passant par un processus d'achat qui doit être mené à bien sous d'extrêmes contraintes de temps. Lorsque l'OGE est du modèle gouvernemental, les problèmes de durabilité à résoudre tiennent au fait que des fonctionnaires doivent être temporairement mutés de leurs tâches habituelles à des tâches électorales pratiquement à la veille d'élections, ainsi qu'aux difficultés d'ordre budgétaire et d'organisation du personnel qui en découlent. Quant aux modèles mixtes, ils peuvent se heurter aux problèmes des deux autres modèles.

Aux côtés des contraintes budgétaires et d'effectifs auxquelles ils sont confrontés, les OGE ont souvent besoin d'autres formes d'assistance, de la part d'autres organes de l'État, qui ne peuvent être accordées de manière ad hoc et doivent donc être institutionnalisées afin d'en garantir la durabilité à long terme. Une des questions les plus complexes qui se posent est de savoir dans quelle mesure l'administration électorale peut se fonder sur les mécanismes nationaux et établis d'enregistrement de la population pour l'aider à compiler le registre des citoyens habilités à voter, ou s'il est préférable que l'OGE se charge de l'enregistrement des électeurs de manière entièrement indépendante. Dans ce dernier cas, l'OGE doit souvent assumer la responsabilité supplémentaire de confirmer non seulement l'admissibilité de citoyens à la qualité d'électeurs, mais également leur identité, alors que les systèmes nationaux d'enregistrement de la population sont souvent déficients ou inexistant.

Des nombreuses autres questions ne peuvent être réglées sans faire appel aux organes de l'État. C'est le cas notamment de la résolution de différends électoraux, du vote à l'étranger, de la sécurité du processus électoral, et du rôle d'autres instances de supervision (plus particulièrement ceux de la société civile).

En ce qui concerne la résolution de différends électoraux, par exemple, la durabilité de l'administration électorale sera plus aisément assurée si des mécanismes juridiques ont été mis en place pour impliquer les organes judiciaires de l'État dans la résolution de différends de ce type et dans l'application des lois. L'efficacité de l'OGE sera comparativement limitée si cet organisme est isolé du pouvoir judiciaire et s'il est obligé de résoudre lui-même l'ensemble des différends qui surgissent. Cependant, s'il transfère aux tribunaux de justice une part excessive de ses compétences en matière de résolution de différends, il pourrait occasionner une baisse du niveau de confiance du public dans le processus électoral, dans la mesure où cette approche entraînerait de longues procédures bureaucratiques et judiciaires, durant parfois des années, pour la résolution de différends électoraux.

Il semble donc utile d'actualiser les études et les évaluations dont on dispose en matière de coûts et de poursuivre la documentation des coûts électoraux dans une perspective comparative. Un des résultats possibles de recherches plus poussées sera la constatation d'une montée continue des coûts électoraux, suivant en cela l'augmentation des coûts de nombreux autres services publics. Malgré cette éventuelle constatation, les administrateurs électoraux et les décideurs politiques devraient trouver les moyens de réduire certaines catégories de coûts plutôt que s'attendre à pouvoir réduire le budget total des processus électoraux.

Durabilité du financement des OGE

En règle générale, les budgets électoraux font partie des budgets consolidés de la nation dans le cadre d'un cycle annuel. Dans une année non électorale, le budget de l'autorité électorale, quelle qu'en soit la forme, figure à un poste individuel du budget national ou est inscrit au budget de l'agence de tutelle de l'administration électorale (par exemple, le ministère de l'Intérieur). En année électorale, le budget y afférent est financé à partir du budget national en suivant des procédures ordinaires ou extraordinaires, selon que les élections auront été anticipées ou convoquées de manière inattendue. Un degré élevé de flexibilité doit être ménagé dans un système parlementaire dont le gouvernement peut être déchu contre toute attente (par exemple, s'il perd un vote de confiance) ou dont le premier ministre a la faculté de convier les électeurs aux urnes à tout moment de son mandat.

Presque toujours, les budgets électoraux sont préparés par l'autorité électorale et étudiés par le ministère des Finances en vue de leur approbation par le parlement. De nombreux ministères des Finances ne disposent pas de l'autorité, du moins officielle, de réduire ou de modifier le budget électoral préparé par les autorités électorales. Un certain marchandage peut toutefois se poursuivre entre les fonctionnaires ministériels et électoraux.

Les pratiques budgétaires électorales sont mieux établies dans les pays où l'administration est parvenue à un certain degré de maturité organisationnelle et où l'appareil juridique est stable. Il arrive souvent que le budget électoral d'une élection lancée à l'issue d'un conflit civil ou en période d'instabilité soit établi de manière ad hoc. Quand le pays en question fait appel à une assistance internationale, ce budget sera fréquemment arrêté avec le concours des agences internationales.

Les OGE ont donc différentes sources de financement. Normalement, leur financement provient du budget de l'État et est approuvé par le parlement. D'autres fonds peuvent provenir de la communauté internationale dans le cadre d'une coopération bilatérale ou multilatérale. Ce soutien extérieur, bien qu'il puisse améliorer la qualité de l'élection, peut également avoir un impact négatif sur la durabilité de l'OGE, surtout si celui-ci en vient à dépendre de ce soutien.

Différentes démarches peuvent être envisagées pour réduire le coût des élections. La plus efficace d'entre elles consiste probablement à planifier la stratégie, l'organisation

et la gestion des élections de manière intégrée. Ainsi, en s'attaquant au cycle électoral entier, on sera mieux à même d'anticiper les événements et de les planifier.

L'amélioration de la gouvernance et un accroissement du niveau de confiance de la population dans le processus électoral et son administration devraient également contribuer à une diminution de ces coûts. C'est ce qui se dégage clairement de l'examen de nombreuses démocraties stables, où les coûts par électeur enregistré sont souvent tombés en dessous de 5 dollars US. Un autre excellent moyen de réduire les coûts est d'en discuter dans le cadre de l'élaboration du budget national. Comme les élections sont organisées de concert avec d'autres institutions, leur budget doit en être étudié en collaboration avec ces dernières.

Enfin, l'adoption de pratiques opérationnelles améliorées, telle que l'achat concurrentiel de matériels et services, contribue à réduire les coûts des fournitures nécessaires à la tenue d'élections. Le recyclage de matériels utilisés dans de précédentes élections, ce que de nombreux OGE négligent de faire, constitue l'un des meilleurs moyens d'autofinancement. Le recyclage offre de nombreux avantages : il peut sensiblement réduire les coûts, aider l'OGE à se préparer à des élections anticipées ou partielles, et promouvoir une synergie entre institutions.

Remarques de conclusion formulées lors du débat ouvert

- Les questions et les remarques qui ont été exprimées lors du débat ouvert concernaient surtout les moyens de réduire les coûts et le rôle nouveau des OGE consistant à renforcer la durabilité de l'administration électorale.
- La bonne gouvernance, la stabilité politique et la confiance doivent se conjuguer pour pérenniser les OGE.
- Les coûts constituent un facteur important, mais plus importante encore est la crédibilité telle que perçue du processus et de l'administration électorale.
- Cette dernière fait partie de l'administration publique et, en tant que telle, doit être considérée comme un service professionnel de la fonction publique.
- Si la réduction des coûts est opérée de façon efficace, elle ne devrait pas affecter ce professionnalisme. Plus l'OGE parvient à se professionnaliser et plus il entreprend une planification en temps utile (en définissant ses stratégies et en choisissant ses fournisseurs bien à l'avance), plus les donateurs seront enclins à appuyer les achats dont l'OGE se chargera directement. Les OGE doivent agir de manière proactive et proposer les processus convenant le mieux à leurs conditions et à leur culture.
- Bien qu'il soit malaisé d'obtenir des données exhaustives aidant à estimer le coût des élections, il est important de continuer à recueillir des connaissances dans ce domaine et de trouver des moyens moins onéreux de mener des élections crédibles.

Discussion comparative sur différents modèles d'OGE : les cas du:



Mexique

L'Institut électoral fédéral (IFE) a été établi en 1990 à la suite d'une série de réformes constitutionnelles approuvées en 1989 et de l'entrée en vigueur du Code fédéral des institutions et procédures électorales (COFIPE) aux termes d'une loi votée en 1990 et toujours appliquée.

Dans ses décisions et opérations, l'IFE agit en tant qu'organisme public et indépendant. Il est chargé par l'État de l'organisation des élections fédérales, y compris les présidentielles et les législatives, ces dernières portant sur le renouvellement des deux chambres composant le Congrès fédéral. Son siège se trouve à Mexico, dans le district fédéral, mais il exerce son autorité à travers le pays par le biais d'organes décentralisés situés dans les capitales des 32 États fédéraux, ainsi que dans les 300 circonscriptions électorales du pays. À la différence des institutions qui l'on précédé pour l'organisation d'élections fédérales, l'IFE est une institution permanente.

Depuis la création de l'IFE, la réglementation constitutionnelle et légale des élections a fait l'objet de nouvelles réformes d'importance, qui ont toutes eu un impact sur la composition et le fonctionnement détaillé de l'IFE. La plus récente de ces réformes, votée en 1996, a renforcé le degré d'indépendance et d'autonomie de l'IFE en séparant entièrement tous les éléments de la composition et du fonctionnement de l'IFE du pouvoir exécutif. En vertu de cette réforme, seuls les membres des différentes instances du directoire de l'IFE n'ayant aucun lien avec les partis, le pouvoir ou tout organe de l'État ont le droit d'y voter.

Aux échelons central et décentralisé, l'IFE repose sur trois types d'organes : a) des conseils de délibération et de décision chargés de veiller à la conformité des processus électoraux avec les dispositions constitutionnelles et juridiques ; b) des

organismes techniques et exécutifs chargés de l'ensemble des tâches techniques et administratives liées à la préparation, à l'organisation et à la conduite des élections ; et c) des commissions faisant office d'organes de surveillance, particulièrement sur l'enregistrement des électeurs.

L'IFE est habilité à entreprendre toutes les actions qui s'associent à la préparation, à l'organisation, à la conduite et à la surveillance des élections fédérales. Parmi ces responsabilités figurent la révision et le réajustement des circonscriptions électorales, l'établissement et la mise à jour du rôle des électeurs, la création et la mise en œuvre de programmes permanents d'éducation civique, et la défense des droits et prérogatives de partis et de groupes politiques.

L'IFE a également pour mission d'enregistrer, de financer et de superviser les partis politiques nationaux (par opposition aux partis politiques locaux, qui sont enregistrés par les institutions électorales des États individuels). Les règles et directives régissant l'enregistrement des partis politiques nationaux sont énoncées dans le Code fédéral des institutions et des procédures électorales.

L'IFE est en outre habilité à enregistrer des associations politiques nationales ayant pour vocation de promouvoir la démocratie dans la culture politique du pays et de créer une citoyenneté mieux informée. La création d'une association politique nationale constitue généralement une étape préluant à la reconnaissance d'un parti politique.

Comme indiqué plus haut, la Fédération (niveau national) et les 32 États disposent chacun de leurs propres réglementations, institutions et procédures électorales, ce qui conduit à une délimitation claire entre les compétences électorales des deux niveaux de gouvernement. C'est pourquoi les élections fédérales (pour le président, les députés et les sénateurs) et les élections locales (pour les gouverneurs, les législateurs étatiques et les autorités municipales) sont organisées et contrôlées séparément. Chaque État fédéral possède son propre calendrier électoral ainsi que ses propres organismes administratifs et légaux en matière d'élections. Cependant, dans certains cas, les élections fédérales et locales peuvent avoir lieu en même temps (par exemple, le premier dimanche de juillet d'une année électorale fédérale).

De plus, l'autorité administrative (préparation, organisation et conduite des élections) et l'autorité juridictionnelle (résolution de litiges et application de la justice électorale) sont clairement différenciées, et confiées à des organes différents au niveau de chaque gouvernement étatique. À l'échelon fédéral, l'IFE détient la responsabilité administrative, tandis que la responsabilité juridictionnelle appartient au Tribunal électoral, une instance spécialisée du pouvoir judiciaire fédéral. Contrairement à l'IFE, le Tribunal électoral est habilité à adopter des résolutions dans certaines affaires et à rendre des arrêts définitifs dans les cas de contestation des résultats d'élections.

Népal

La Commission électorale du Népal (CEN) est un organisme constitutionnel autonome mandaté pour organiser et assurer le déroulement d'élections nationales et locales crédibles au Népal. Depuis 1990, la Commission s'est chargée de quatre élections législatives (1991, 1994, 1999 et 2008) et de deux élections locales (1992 et 1997).

La CEN est également habilitée à mener et superviser des élections à l'Assemblée constituante ainsi que des élections locales et des référendums. En 2009, elle a arrêté le premier plan stratégique de son histoire, couvrant une période de cinq ans (2009-2013), en se fondant sur l'expérience acquise, sur les recommandations de parties prenantes nationales et internationales, et sur l'avis d'observateurs électoraux. Ce plan stratégique s'inspire de la mission de la CEN consistant à mener des élections libres et équitables d'une manière innovante, économique et professionnelle, comme le prescrit la Constitution. Les indicateurs retenus dans le plan pour mesurer l'exécution de la mission de la CEN sont les suivants : a) réforme du système et du processus électoraux ; b) réforme de la gestion des listes électorales ; c) meilleure sensibilisation de l'électorat ; d) développement des ressources humaines ; e) réformes de gestion ; f) progrès dans l'informatisation ; g) développement des infrastructures physiques ; h) meilleure collaboration avec les parties prenantes ; i) recherche et développement ; et j) réformes des systèmes de suivi-évaluation.

Tunisie

Avant la révolution tunisienne de 2011, des élections nationales se tenaient tous les cinq ou six ans dans le pays, les électeurs étant appelés à élire à la fois le président et les membres des deux chambres du parlement. Après la révolution, les Tunisiens ont été conviés aux urnes pour élire une Assemblée constituante appelée à arrêter une nouvelle constitution, y compris la création d'un nouvel organe électoral indépendant. La décision de créer cet organe témoignait du désir de rompre avec la structure d'organisation et de gestion électorales de la période antérieure.

Le projet de constitution prévoit la création d'une commission électorale indépendante. Aux termes d'une loi approuvée par le parlement en 2012, l'accent sera mis, notamment, sur des critères tels que l'impartialité, la nomination de membres au futur OGE et l'indépendance financière de l'OGE. Cet organisme bénéficiera d'une administration professionnelle permanente et sera décentralisé à travers tous les districts de la Tunisie.

Mozambique

La Commission électorale nationale (CEN) est chargée de superviser l'enregistrement des électeurs, de conduire les élections et de tenir des référendums. Elle constitue un organisme indépendant subordonné uniquement à la Constitution (et donc au Conseil constitutionnel), et un certain nombre d'organes subsidiaires ne sont responsables que devant elle. Cependant, les griefs élevés contre la CEN sont saisis par le Conseil constitutionnel.

La CEN se compose de 13 membres, dont l'un assure sa présidence. Ces membres doivent être des citoyens mozambicains âgés de plus de 25 ans.

Cinq de ses membres sont désignés par les partis ou les coalitions représentés à l'Assemblée fédérale selon une formule de représentation proportionnelle, et les huit autres sont choisis par les cinq premiers susmentionnés parmi des candidats nommés par des organisations de la société civile.

La loi prévoit que la CEN soit subventionnée par le budget de l'État. Les frais opérationnels de la Commission sont donc couverts par une allocation de fonds à partir du budget de l'État.

La CEN a fait l'objet de réformes successives, en 1993, 1998, 2003 et 2013. Ces réformes ont sensiblement accru le pluralisme de la composition de l'OGE, où les deux principaux partis (FRELIMO et RENAMO) ainsi que la société civile sont fortement représentés. Bien que la représentation politique à la CEN soit importante, c'est le Secrétariat technique de la Commission qui y joue le rôle central, et l'accroissement sensible qui a été observé dans le professionnalisme et la crédibilité des élections est en grande partie dû à son engagement.

Remarques de conclusion formulées suite au débat ouvert sur ces quatre pays

- Les OGE des quatre pays diffèrent de par leur architecture, mais visent tous un objectif commun : l'organisation d'élections indépendantes, transparentes et crédibles de manière à renforcer la démocratie.
- Ils ont à relever les mêmes défis en cherchant à assurer l'impartialité, améliorer l'efficacité, et renforcer leurs capacités humaines et leur autonomie financière.
- Pour améliorer la crédibilité des OGE, il s'agira de privilégier la professionnalisation de leur personnel, en leur donnant les moyens de planifier, de programmer et d'intervenir.



Journée 2

Durabilité
des processus
électoraux





Les présentations et discussions de la seconde journée ont porté sur la durabilité d'autres éléments du système politique en rapport avec le processus électoral et susceptibles d'affecter directement la conduite des élections. Un premier élément tenait au rôle de l'opinion publique, ce « forum du sentiment collectif » dont l'effet pour l'établissement et le succès d'une véritable démocratie est déterminant. Ce rôle était associé de près à celui des partis politiques, en tant que mécanismes de la représentation populaire, parce qu'ils articulent les intérêts et les valeurs de différents secteurs de la société. Un troisième élément concernait le rôle et la nature du système électoral, qui incarne les règles du jeu pour la traduction des bulletins de vote en sièges et en positions de pouvoir. Les principales composantes de ce système sont : la formule de représentation (scrutin à majorité absolue, représentation proportionnelle ou formule mixte), le type et la taille des circonscriptions électorales, les seuils de représentation et les types de scrutin.

Le financement des partis politiques et des campagnes électorales a occupé une partie appréciable des débats, car il présente l'un des plus grands défis aussi bien dans les démocraties établies que dans les démocraties émergentes. Les systèmes de financement, les cadres juridiques de contrôle, le pouvoir de sanctionner, ainsi que l'audit et la reddition de comptes se sont situés en tête des sujets abordés aussi bien par les présentateurs que par les participants.

Ces derniers ont également soulevé la question, complémentaire aux deux ensembles de thèmes évoqués plus haut, de la qualité de la relation entre l'électorat et ses représentants. Il y a aujourd'hui de bonnes raisons de se préoccuper de la distance, souvent croissante, qui sépare les électeurs de leurs élus, et de rechercher les moyens de combler cet écart afin de garantir la durabilité de démocraties robustes.

Systèmes électoraux, crédibilité et durabilité

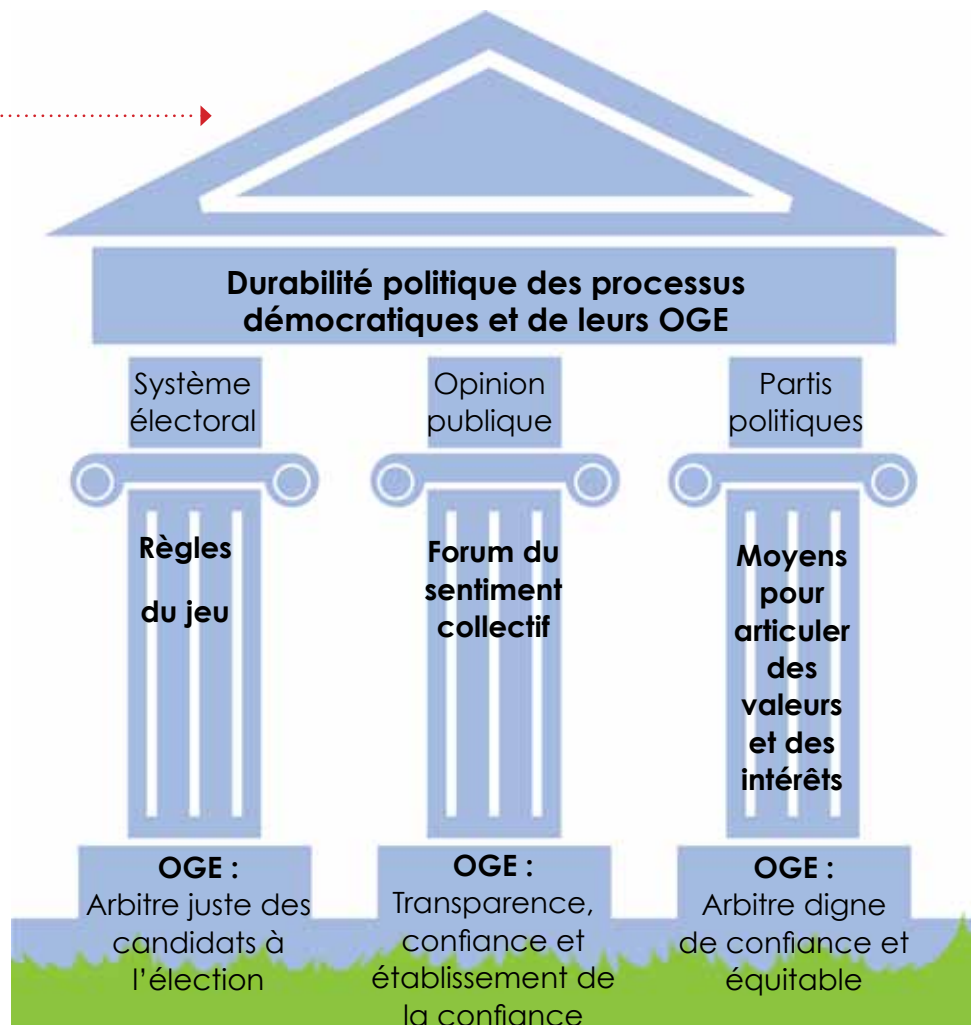
Le choix de certains éléments de base d'un système électoral peut être déterminant pour le maintien de la crédibilité de ce système et, partant, pour sa durabilité. Ces éléments sont notamment la formule de représentation électorale, les critères d'admissibilité, et le modèle de l'administration électorale.

Les éléments essentiels du système électoral concernent avant tout le type d'institutions représentatives qui sont adoptées – système de gouvernement parlementaire ou présidentiel, parlement à une ou deux chambres et le nombre de leurs sièges respectifs, conseils locaux – ainsi que la formule de représentation, qui concerne la manière dont les voix se traduisent en sièges et en positions de pouvoir (par exemple scrutin à majorité absolue, représentation proportionnelle, ou un dosage des deux). D'importance égale sont le type de circonscription électorale (correspondant aux limites administratives ou fixée par des comités de délimitation territoriale), la structure du scrutin (candidat individuel, listes fermées ou ouvertes), et la taille de la circonscription — petite (moins de 5 sièges), moyenne (de 5 à 10 sièges) ou grande (plus de 10 sièges).

Étant donné que les systèmes électoraux influencent la question cruciale de la représentation tout en y réagissant, ils constituent un facteur clé de l'instauration et du maintien dans la durée de la crédibilité des institutions et des pratiques électorales. Le choix d'un système électoral, qui constitue l'une des décisions les plus importantes de tout régime politique, relève bien davantage d'une décision éminemment politique que d'une décision technique.

L'impact du système électoral choisi sur la durabilité du système politique entier est énorme, car ce choix affecte la durabilité politique en général, et aussi la durabilité institutionnelle, opérationnelle et financière du processus électoral. Le choix détermine souvent la manière dont les résultats se traduisent en sièges et en positions de pouvoir (qui est élu) et les modalités de la représentation (liées de près à la délimitation des circonscriptions). L'impact varie selon le contexte et il est donc nécessaire de préciser les objectifs que le système est censé réaliser. Garantir une représentation « équitable » constitue un principe clé de la conception du système électoral le plus approprié (et durable). Mais il n'est pas toujours facile ou simple de définir ce qui est « équitable ».

Quand on cherche à établir le but à long terme du système électoral, « l'équité » s'associe normalement à la durabilité politique et à la manière de promouvoir le développement d'institutions politiques solides et stables qui soient à même de réagir à des réalités nouvelles. Cependant, on est également obligé de tenir compte des objectifs à court terme et d'intérêt politique immédiat. Il est crucial que le système permette aux parties prenantes de se mettre d'accord sur les objectifs à atteindre, mais ces objectifs peuvent varier avec le temps pour les différentes parties prenantes.



Le choix d'un système électoral ne se fait pas dans un vide, raison pour laquelle les modalités de ce choix revêtent une grande importance. Pour que le système puisse être durable, son choix doit faire l'objet de négociations élargies avec toutes les parties prenantes politiques et tenir compte des préoccupations de ces dernières. Assurer la durabilité est difficile si ces préoccupations ne sont pas débattues, ou même si les parties prenantes considèrent ne pas avoir été suffisamment consultées.

L'enjeu de l'inclusivité est donc essentiel pour la durabilité de tout système et porte particulièrement sur la représentation de différents groupes de population (tels que les femmes et les minorités). L'objectif consistant à réaliser la représentation appréciable de différents groupes doit faire explicitement et intégralement partie du processus.

Le choix d'un système électoral a également d'importantes répercussions administratives et opérationnelles à différents niveaux qui peuvent avoir une incidence sur la durabilité du système. Les questions essentielles que sont la délimitation des circonscriptions, l'enregistrement des électeurs, le vote à l'étranger, la résolution de différends électoraux, et les modalités relatives au scrutin et au dépouillement sont toutes influencées par le choix du système électoral. Chacune de ces composantes contribue à établir la durabilité institutionnelle, opérationnelle et financière du système.

Le rôle de l'opinion publique

Il importe de reconnaître que l'opinion publique n'est pas nécessairement (et certainement pas uniquement) l'émanation de sondages d'opinion, de l'actualité, d'allocutions d'hommes politiques, de manifestations publiques de mauvaise humeur, de toute révolte populaire ou des propos que certaines personnes pourraient évoquer de manière assez désinvolte sur des thèmes particuliers. En effet, l'opinion publique peut également se concevoir comme une institution de la démocratie, qui croît et se consolide avec le temps. Elle a trait à l'ensemble des points de vue qu'un grand nombre de personnes partagent sur un enjeu de préoccupation générale. Elle peut influencer les décisions prises par les dirigeants ainsi que le déroulement du processus électoral.

Dans toute discussion sur la durabilité de l'administration électorale, l'opinion publique constitue un facteur de pertinence égale à celle des enjeux liés aux partis politiques et au système électoral, puisqu'elle est un fondement du gouvernement démocratique. Du moment où ces trois éléments (l'opinion publique, les partis politiques et le système électoral) sont stables et bien connectés, la tenue d'élections crédibles peut contribuer à consolider le système démocratique.

De par sa nature même, le processus démocratique incite les citoyens à se forger des opinions sur différentes questions. Les électeurs sont appelés à choisir des candidats lors d'élections, à considérer des amendements constitutionnels, à approuver ou à rejeter des impôts municipaux ou d'autres propositions législatives, et ainsi de suite. Presque

toute question sur laquelle le pouvoir exécutif ou législatif doit prendre une décision peut devenir un enjeu public si un nombre suffisant de personnes souhaite qu'il en soit ainsi. Les attitudes politiques de ces personnes sont souvent stimulées ou renforcées par des agences extérieures — des organisations menant des actions de plaidoyer, des journaux militants, des groupes d'intérêt, des instances gouvernementales, des fonctionnaires, etc.

Le rôle de l'opinion publique varie en fonction des enjeux présent, tout comme la manière dont cette opinion s'affirme varie d'une démocratie à l'autre. On peut sans doute se hasarder à dire que l'opinion publique n'influence pas les détails de la plupart des politiques décidées par le gouvernement, mais qu'elle fixe les limites que les décideurs politiques ne doivent pas dépasser. Les décideurs politiques cherchent généralement à satisfaire des revendications élargies, ou à tout le moins à les prendre en compte dans leurs délibérations, et ils évitent d'habitude de prendre des décisions dont ils craignent qu'elles pourraient être très impopulaires. Les politiciens agissent souvent de la sorte, car ceux qui ignorent les conséquences possibles d'une opinion publique négative peuvent subir des revers ou même une défaite lors de nouvelles élections. Cependant certains dirigeants tiennent compte de l'opinion publique « latente », c'est-à-dire, de la réaction future probable du public face à une action ou une décision courante prise par un décideur politique ou le gouvernement. Ils pourraient donc être disposés à entreprendre une action impopulaire dont l'effet sur l'opinion publique sera négatif dans le court terme, pour autant que cette action ait des chances d'avoir un effet positif significatif à un moment ultérieur et plus pertinent.



L'opinion publique semble être capable d'exercer une influence beaucoup plus efficace sur les décisions de politique publique au niveau local qu'au niveau national. Cela tient en partie au fait que les questions relevant de l'administration locale — telles que l'état des routes, des écoles et des hôpitaux — sont généralement moins complexes que celles abordées par le gouvernement central. De plus, au niveau local, il y a moins de barrières institutionnelles ou bureaucratiques entre les décideurs politiques et les électeurs. Cependant, dans un régime représentatif, des limites sont imposées à l'influence de l'opinion publique sur des décisions gouvernementales spécifiques, car normalement le seul choix qui est donné au public est d'approuver ou de désapprouver des candidatures à l'occasion d'élections.

Le rôle des partis politiques dans les processus électoraux et démocratiques

Les processus électoraux durables sont ceux qui contribuent à promouvoir et à maintenir la démocratie dans le long terme. Les penseurs politiques s'accordent à considérer que, dans la mesure où l'on peut assimiler les élections à une forme de compétition non violente entre différentes factions, les partis politiques sont des institutions qui rendent la démocratie possible. Les partis politiques articulent des positions sur des questions d'intérêt public et stimulent le débat à leur sujet, mais ils recueillent et représentent également des préoccupations et des intérêts locaux vis-à-vis du système politique, ce qui crée une structure de participation. Les partis offrent également des voies vitales à la participation des citoyens et au dialogue national dans les situations d'après-conflit et les États fragiles. Ils peuvent donc constituer une arène pacifique pour le débat public, pour la compétition politique, et pour la médiation de conflits sociaux. On doit donc considérer les partis politiques comme constituant une institution importante de la gouvernance démocratique.

Les partis politiques sont souvent décrits comme des instances de médiation institutionnalisées entre la société civile et ceux qui prennent des décisions et les mettent en œuvre. De cette façon, ils leur permettent de représenter les revendications de leurs adhérents et de leurs partisans au parlement et au gouvernement. Ils adoptent des programmes électoraux et fixent des règles, précisant aux électeurs leur position sur des questions données. Ils devraient (idéalement) promouvoir la confiance du public dans le processus démocratique. De plus, aux côtés de groupes de la société civile, des médias et d'observateurs nationaux et internationaux, les partis politiques exercent un rôle de surveillance à l'appui des OGE et des processus électoraux. Somme toute, on peut dire que dans un contexte démocratique, les partis politiques sont les véhicules qui articulent, par le biais des processus électoraux, les intérêts et les valeurs de la population face aux politiques gouvernementales.

Malgré l'importance des partis politiques, la relation entre ceux-ci et la démocratie, ainsi que l'influence que les partis peuvent exercer sur la démocratie (et inversement),

sont complexes. Par exemple, un pays peut-il être vraiment démocratique s'il n'y existe qu'un petit nombre de partis politiques ? Le degré de démocratie d'un pays est-il affecté par l'existence de multiples partis enregistrés, dont seuls un ou deux dominent le système ?

Les avis ne sont pas unanimes, aussi bien parmi les spécialistes que parmi les membres du public, sur l'intérêt d'un système à partis multiples. Car une législature fracturée peut conduire à des impasses ou ne pas dégager de politiques. Dans certains pays, des partis politiques ont été pris en otages par de fortes personnalités, voire même des hommes autocratiques, ou ont servi d'outils à des intérêts particuliers. Il n'est donc pas garanti que les partis représentent les points de vue de groupes élargis de la population.

Dans les États fragiles, les obstacles qui se dressent à la réussite de partis politiques sont semblables à ceux qui affectent les élections. Pour les cadres et candidats de partis, la difficulté de se déplacer sans danger ou de rencontrer des partisans peut compromettre leur aptitude à participer efficacement au processus politique. Même dans des années non électorales, les partis et populations marginalisés ou vulnérables, victimes de discrimination ou d'intimidation, éprouvent des difficultés à organiser et attirer des partisans, et à s'engager dans le débat politique.

De plus, la nature et la constellation des partis politiques peuvent être affectées par d'autres facteurs, tels que le système électoral. Il est en effet possible que le système électoral détermine en grande partie la taille et l'importance relative de la représentation parlementaire des partis. Il peut influencer le degré de cohésion interne et de discipline des partis ainsi que les incitations pouvant les amener à former des alliances. En outre, les systèmes électoraux peuvent affecter l'attrait de partis au-delà d'intérêts circonscrits ou de minorités ethniques, et même leur capacité de représentation et de médiation dans des contextes de clivage social.



Distance entre l'électorat et ses représentants : le système démocratique est-il durable ?

Au cours des présentations et des discussions plénières, plusieurs aspects de la durabilité des démocraties ont été évoqués, donnant lieu à un débat intéressant. Les paragraphes suivants font état de certains des éléments qui ont été abordés.

En contemplant l'histoire de l'humanité, on constate que la démocratie existe sous une forme ou une autre depuis 2500 ans, c'est-à-dire depuis l'époque où certaines villes-États de la Grèce antique ont institué un système de gouvernement électif à suffrage populaire. Ce système n'a cependant été adopté que de manière très limitée jusqu'à un passé assez récent, car ce n'est qu'au cours des derniers siècles que certains États européens, les États-Unis et certains pays d'Amérique latine l'ont introduit. De plus, c'est seulement pendant les années 1980 et 1990 que le système de gouvernement représentatif s'est répandu à travers le monde, avec des niveaux de qualité variables. Pour ce qui est de la durabilité, l'histoire a montré que, une fois établie, la démocratie ne perdure pas nécessairement et que parfois, elle ne subsiste que pendant un certain temps.

Ce qui est fréquemment observé, et fait planer une menace sur la durabilité de la démocratie, est que la distance entre l'électorat et ses représentants officiels est perçue par les électeurs comme étant toujours plus grande et qu'un écart grandissant est en train de se creuser entre les attentes de la populace et les prestations des dirigeants. Cette situation a toujours lancé un défi sérieux au bon fonctionnement d'un système démocratique de gouvernance. On peut donc légitimement se poser la question de savoir s'il n'existerait pas une limite à cet écart, au-delà de laquelle le système démocratique ne serait plus viable. Et si tel était le cas, quels seraient les signes avant-coureurs de cette impasse critique de la démocratie ? Comment les identifier afin de pouvoir prendre des mesures de précaution et éviter l'effondrement du système ?

L'histoire et l'expérience montrent plusieurs exemples de signes indiquant que la durabilité d'un système démocratique pourrait approcher d'une phase critique. De tels signes seraient l'apathie des citoyens, la polarisation et la radicalisation croissante de certains secteurs de l'électorat, la corruption, l'intensification des inégalités socioéconomiques, et la défaillance des pratiques de dépenses publiques. De tels facteurs sont capables d'éroder la qualité et la solidité de démocraties, à la fois récentes et anciennes.

La durabilité de la démocratie n'est pas seulement une question d'argent, mais concerne en grande partie l'emploi des ressources communes, lesquelles ont assurément trait à l'argent. Le succès et la popularité d'un gouvernement vont de pair avec le dessein de ce gouvernement de construire une société meilleure, ce qui impliquera la reconnaissance et la défense de droits et de libertés nouvelles (aussi bien sociales qu'économiques). Parmi les éléments qui confortent la durabilité d'un système démocratique figurent la mise en place et le maintien de services techniques de l'Administration qui sont transparents, non corrompus et redevables. L'administration électorale fait partie de ces services, et il faut en tenir compte.

Financement des campagnes politiques et électorales : leurs répercussions sur la durabilité

À n'en pas douter, de l'argent est nécessaire pour financer la démocratie. S'il n'y pas d'argent dans l'univers politique, la démocratie pluraliste serait inopérante et les gouvernements ne pourraient pas fonctionner. La disponibilité en fonds permet également aux concurrents d'atteindre l'électorat par leurs messages.

Toutefois, l'argent peut également affecter l'équilibre et l'équité au sein de l'univers politique. Certaines démocraties s'inquiètent car l'argent pourrait finir par dominer la politique, par acheter des politiciens ou corrompre les prises de décisions. Dans certains cas, la menace représentée par la disponibilité illimitée de fonds d'origine commerciale ou criminelle est reconnue depuis longtemps. Le problème posé par l'argent dans l'univers politique n'est pas obligatoirement lié aux montants qui sont consacrés aux campagnes. Le problème relève plutôt de l'origine de cet argent, de sa destination, de sa contrepartie, et des conséquences qui peuvent en découler pour le choix des priorités en matière de politiques et de dépenses publiques.

Comme une escalade des dépenses en campagnes politiques est observée aujourd'hui dans de nombreuses démocraties anciennes, les citoyens pourraient ne plus avoir confiance dans leur processus électoral. Ils pourraient être amenés de plus en plus à penser que des individus fortunés et de grosses entreprises exercent une influence croissante sur les affaires publiques et en particulier sur les médias, auxquels ils achètent du temps d'antenne et de l'espace publicitaire pour diffuser leurs messages politiques. S'il est mal réglementé, le financement des campagnes électorales est susceptible de réduire l'égalité politique et de corrompre les institutions représentatives. Lorsque l'octroi d'importantes contributions aux campagnes électorales s'associe à des actions d'influence poussées par les élus bénéficiaires, le citoyen pourrait y voir un conflit d'intérêts. L'absence d'une réglementation financière relative aux campagnes peut donc entraîner une baisse de la participation au processus démocratique, une altération de l'intégrité électorale, et une perception dégradée de la démocratie.

Des groupes menant des activités illégales, tels que ceux mêlés à la criminalité organisée, peuvent être tentés de financer des campagnes en y voyant un moyen d'acquérir une influence politique. « Investir dans la politique » peut également être conçu comme une démarche naturelle par un secteur industriel ayant intérêt à ce que l'encadrement légal soit faible ou qui, pour mieux prospérer, souhaiterait exercer un certain contrôle sur une institution publique cruciale, telle que les douanes.

Limiter l'impact négatif du financement de la politique sur l'intégrité des élections est difficile et complexe. Les politiciens dont l'intérêt est que ce financement ne soit qu'à peine réglementé n'auront pas grand intérêt à changer les choses. Les régimes de transparence, c'est-à-dire ceux prévoyant que toutes les dépenses des campagnes politiques soient comptabilisées, ne sont pas faciles à surveiller et à appliquer. Même lorsqu'on réussit à le faire, ces régimes ne prévoient pas nécessairement des limites aux dépenses en campagnes politiques et électorales.

De plus, l'usage abusif de ressources de l'État pendant et entre les campagnes électorales fait problème dans de nombreux pays. Dans la plupart des pays du monde, une réglementation existe pour empêcher des candidats et des partis politiques d'utiliser les ressources de l'État à leur propre avantage. Mais d'aucuns soutiennent qu'il conviendrait d'appliquer un concept plus large de la notion d'abus, et d'assortir l'application de ce concept d'un renforcement de l'exécution des lois concernées.

Dans certains pays, on a imposé des limites légales au financement des partis et des dépenses de campagne pour éviter les augmentations excessives ou disproportionnées du coût des campagnes électorales. De telles mesures peuvent également limiter les inégalités entre partis politiques, et décourager les actions d'influence illicites ou les actes de corruption. Limiter les dépenses de campagne pourrait également se concevoir comme constituant un moyen de dissuader, ou idéalement de prévenir, les pratiques « d'achats de votes » par des candidats ou des partis.

Cependant, dans de nombreux pays la législation relative au financement des campagnes est semée d'échappatoires et parfois faiblement appliquée. Dans certains de ces pays, les contributions directes aux campagnes électorales et les autres formes de soutien financier constituent les moyens dominants d'influence politique. Dans cette perspective, on peut soutenir que la capacité des électeurs disposant de faibles revenus à influencer les issues politiques ne cesse de diminuer.

Afin de relever les défis de ce type, les démocraties doivent s'attaquer au problème du financement des partis politiques. La manière d'y réagir et le point d'entrée à privilégier sont parfois malaisés à établir. Par exemple, existe-t-il un cadre juridique qui puisse adéquatement réglementer les coûts toujours plus élevés des campagnes électorales ? Depuis quelques dizaines d'années, des tentatives toujours plus nombreuses ont été lancées à travers le monde pour réglementer la place de l'argent dans la vie politique, ceci par des exigences de divulgation, par diverses interdictions et limites, et par la mise à disposition de financements publics. Des groupes de la société civile sont plus actifs que jamais à suivre les activités financières des partis politiques, des candidats et des fonctionnaires élus.

De nombreux systèmes électoraux prévoient la divulgation publique de l'origine du financement des campagnes afin que les électeurs sachent qui sont ceux qui soutiennent un candidat donné, et si cela pourrait influencer les décisions de ce candidat une fois en poste. La divulgation financière de l'origine du financement des campagnes se fait normalement par la reddition de comptes périodique que doivent effectuer les candidats, partis, comités d'action politique et lobbyistes. Cette divulgation permet au gouvernement et au public de connaître les montants, les sources et l'affectation de l'argent qui est introduit dans l'univers politique.

Le timing de la divulgation constitue aussi un élément critique de la transparence. Si l'électeur ne reçoit une information qu'à une date trop rapprochée des élections ou après celles-ci, elle pourrait bien ne pas lui être utile. Pour cette raison, les régulateurs doivent songer au timing de la publication d'informations de ce type, celle-ci devant avoir lieu plusieurs semaines avant une élection afin que le public puisse en faire bon usage.



Par ailleurs, l'efficacité de systèmes aux fortes exigences de transparence pourrait être limitée s'il n'existe pas d'organisme indépendant chargé de recevoir, d'examiner et d'auditer les rapports financiers en provenance de partis politiques et des candidats. Dans l'idéal, un tel organisme devrait être habilité non seulement à suivre les comptes des candidats et des partis politiques, et à investiguer toute infraction à la réglementation du financement des partis, mais devrait également pouvoir sanctionner toute infraction à la loi.

La crise financière mondiale et des inégalités socioéconomiques croissantes exercent des pressions sur de nombreuses démocraties, y compris les plus anciennes. Le financement des campagnes est un sujet de préoccupation tout particulier dans les sociétés postconflituelles. Le financement issu de sources indésirables est capable de déclencher des violences électorales et de fausser les perspectives de participation équitable, car il peut réduire la concurrence électorale, conduire à la domination de l'État par un parti unique, ou même provoquer la reprise d'un conflit.

Afin de prévenir des conséquences négatives comme celles qu'on vient d'évoquer, il est nécessaire de mieux comprendre les enjeux clés et de disposer de cadres juridiques et de procédures efficaces⁹. On pourrait également songer à créer un programme qui examinerait ce domaine sous un angle juridique afin qu'il soit possible de mieux comprendre la relation qui existe entre le financement des partis et l'intégrité électorale. Cela pourrait également décourager ou limiter la violence politique.

⁹ Depuis une dizaine d'années, on est parvenu à une meilleure compréhension de la place de l'argent dans la politique grâce à un certain nombre d'études. Par exemple : *Study on political finance in post-conflict societies* (IFES, 2006) ; *Political finance regulation: The global experience* (2007-2009) ; ainsi que les rapports de la Commission mondiale sur la démocratie et la sécurité électorales (disponible à www.global-commission.org).



Journée 3

Durabilité des
opérations
électorales





Durabilité des modalités de scrutin

Pour que le niveau satisfaisant des opérations de vote soit durable, il faudrait surtout tenir compte de facteurs de coût tels que le type de système électoral en place, le contexte politique, les infrastructures du pays, la planification des élections et les achats nécessaires, l'emploi de technologies, et la dimension du pays. Il s'agira en particulier de s'assurer de la rentabilité et la viabilité économiques du processus entre une élection et la suivante.

Le système électoral retenu exerce un impact sensible sur le coût des opérations du scrutin étant donné que ce système déterminera, par exemple, le nombre de jours d'ouverture des bureaux de vote (jours uniques ou multiples), les périodes réservées aux électeurs en situation particulière, le type de bulletin de vote, les exigences à remplir par les locaux devant servir de bureaux de vote, etc. Les frais du scrutin sont également affectés par la nature même de l'OGE. Les OGE établis suivant le modèle indépendant ont généralement des frais directs plus apparents, par exemple ceux liés à la mise en place de bureaux régionaux et locaux. De leur côté, les OGE de type gouvernemental utilisent davantage des fonctionnaires, des systèmes et des infrastructures en place, et une grande partie de leurs frais sont « masqués » par les dépenses ordinaires de l'administration publique.

Le choix des locaux devant servir de bureaux de vote comporte des conséquences de coût électoral importantes. Des bâtiments permanents ou existants, tels que des écoles, peuvent accueillir les opérations de vote. Les établissements scolaires sont répartis à travers le pays et leur taille et leur disposition conviennent le plus souvent pour y accueillir les électeurs. Des installations temporaires, telles que des tentes, peuvent également servir à cet effet. Sur le plan des frais de bureau de vote, il convient également de tenir compte du coût ainsi que de la qualité de l'éclairage, sans négliger les risques et les défis potentiels associés aux locaux utilisés pour le scrutin (risques pouvant être causés par l'emploi de groupes électrogènes, de bougies, de batteries, de lampes solaires, etc.)

Les OGE de type indépendant recourent à du personnel temporaire qui requiert une formation poussée pour acquérir les compétences, les connaissances et l'autorité leur permettant de gérer les procédures aux bureaux de vote. De plus, le personnel temporaire doit le plus souvent être rémunéré, recevant de ce fait des indemnités journalières qui augmentent sensiblement les coûts à supporter le jour de l'élection. Par contre, les OGE de type gouvernemental font appel à des fonctionnaires de l'État qui sont détachés auprès de bureaux de vote dans le cadre de leur travail, ce qui réduit, du moins en partie, les frais de formation et la nécessité de verser des rémunérations supplémentaires.

En examinant la durabilité des coûts des opérations de vote, il importe d'établir si certains des matériels (tels que les urnes et les isolements) peuvent être réutilisés, afin que ces opérations soient aussi économiques que possible. Cependant, même si une telle réutilisation peut se faire, les matériels devront en temps et lieu être transportés et installés dans des bureaux de vote à travers le pays, de sorte que le niveau des infrastructures d'un pays peut également avoir un impact sur le coût des élections. Si le scrutin se tient dans un pays en situation d'après-conflit dont les infrastructures de base sont très limitées ou à peine existantes, les frais de déploiement de matériels aux bureaux de vote vont augmenter très vraisemblablement. Dans un pays en situation d'après-conflit, les infrastructures sont souvent mauvaises ou gravement endommagées, ce qui peut nécessiter des mesures de logistique supplémentaires, telles que l'usage d'hélicoptères. Les coûts de la tenue de scrutins peuvent être contenus ou réduits si l'administration électorale apporte l'attention nécessaire à la planification et évite les livraisons de dernière minute.

Un autre poste de coût électoral à considérer tient à l'emploi de technologies, que ce soit au niveau de l'enregistrement des électeurs, du scrutin même (vote électronique) ou au niveau de la gestion des résultats. Les études de faisabilité doivent être planifiées



bien à l'avance pour s'assurer qu'une technologie donnée se recommande dans le contexte en présence, et si cette technologie convient aux besoins du pays.

Le contexte politique constitue également un facteur à prendre en considération. En effet, le manque de confiance dans le système et les processus électoraux peut entraîner des coûts supplémentaires, en particulier la nécessité de déployer des moyens de sécurité additionnels.

Évaluer les coûts des opérations de vote dans un pays donné peut s'avérer un exercice compliqué, et la comparaison de tels coûts avec ceux d'autres pays ne présente pas nécessairement un grand intérêt. Chaque pays a ses propres besoins, son propre contexte et ses propres circonstances, et le coût total des opérations de vote varie donc d'un pays à l'autre. Néanmoins, il devrait être possible d'assurer la rentabilité et la durabilité de ces coûts si certains des moteurs de coût électoral sont examinés de plus près.

Achats électoraux

Le processus des achats publics pour des élections se poursuit nécessairement dans un environnement complexe, car il présente un certain nombre de défis majeurs liés aux volumes d'articles à commander, aux exigences de qualité et aux frais à engager. En ce qui concerne le coût de ces fournitures, trois éléments — la qualité, les délais de livraison et la devise utilisée — doivent être pris en considération pour obtenir des résultats satisfaisants. La première considération revient à ne jamais transiger sur la qualité ou sur l'obtention de résultats justes. Une analyse exhaustive, une bonne connaissance et le respect des principales étapes du processus d'achat (planification, spécification, méthode d'acquisition, financement, soumission, évaluation, conclusion de contrats et gestion) peuvent contribuer à contenir et, à terme, à réduire les coûts. Il est plus particulièrement conseillé de satisfaire aux exigences suivantes : a) ménager des délais suffisants ; b) disposer des compétences requises ; c) disposer des ressources suffisantes ; et d) recourir à des procédures transparentes et redevables afin d'optimiser l'utilisation des ressources.

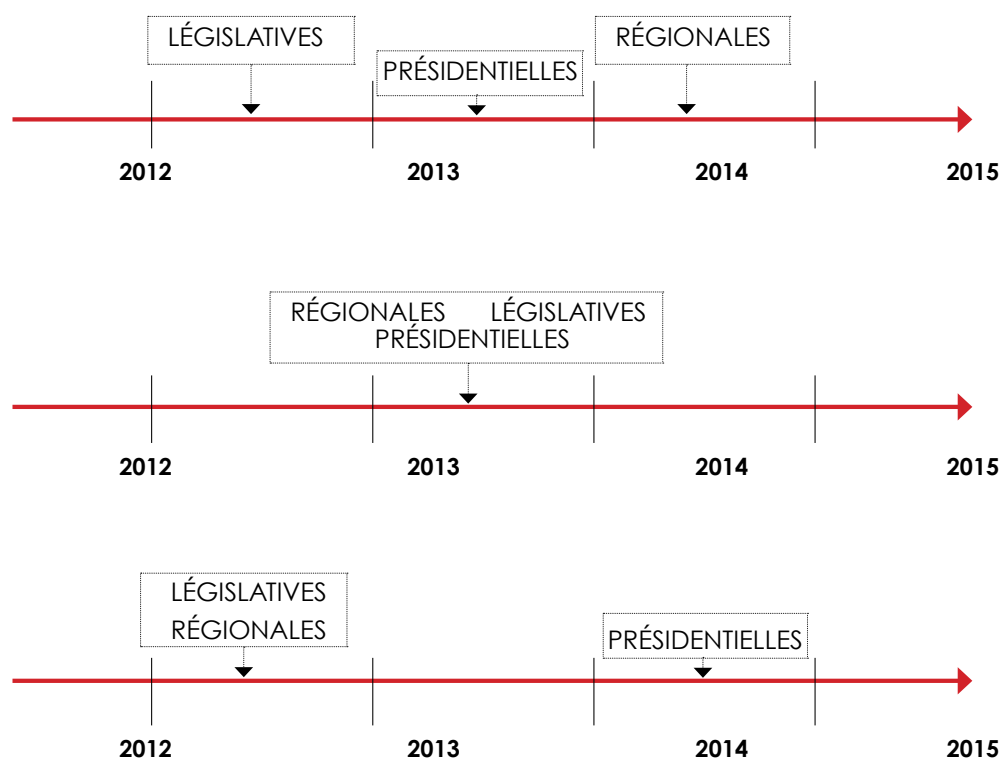
En ce qui concerne la nécessité de ménager des délais suffisants, les achats de dernière minute font monter les coûts, quelles que soient les circonstances. La transparence et le respect du principe de concurrence dans les procédures d'achat sont compromis s'il ne reste plus guère de temps pour faire le nécessaire. Dans le pire des cas, quand les délais sont très rapprochés, on peut être obligé de faire appel à une source unique ou aux achats directs. Même si cette procédure s'impose en raison des circonstances, elle exclut toute concurrence et met l'OGE à la merci du fournisseur retenu.

La priorisation des besoins en compétences et en ressources est également nécessaire. Il est presque impossible d'assurer la durabilité si la procédure d'achat est défectueuse. Que le coût de matériels électoraux soit faible, moyen ou élevé, toute solution qui ne permettrait pas à l'OGE d'acquiescer, de gérer, de conserver et de déployer entièrement les matériels achetés à moyen terme n'est pas appropriée.

Pour éviter des pièges de ce type, il faut comprendre qu'à la base du processus d'achat se situe la définition correcte des besoins. On peut dans une certaine mesure invoquer l'analogie du restaurant. Si vous commandez de l'agneau et que le serveur pour apporte du bœuf, vous êtes en droit de vous plaindre. Mais si vous n'êtes pas capable de lire le menu ou si tous ses plats vous sont inconnus, vous risquez fort de commander quelque chose que vous ne souhaitez pas manger. Ainsi, de nombreux OGE et partenaires de développement sont amenés à opter pour l'une ou l'autre de ces possibilités : commander ce que d'autres auront commandé dans l'espoir que ça conviendra, ou se laisser conseiller par le fournisseur (le « serveur ») et commander ce qu'il recommandera. Il en résulte un échec double. Les coûts seront plus élevés et le matériel ne répondra pas nécessairement aux besoins de l'OGE.

Échelonnement de scrutins : répercussions sur la durabilité

La séquence des scrutins porte sur la tenue d'élections pendant un certain intervalle de temps : un jour donné, une multiplicité de scrutins le même jour, ou des scrutins étalés sur une période particulière. Par exemple, le Kenya, le Guatemala et d'autres pays ont récemment tenu plusieurs élections de types variés (présidentielles, législatives, régionales et locales), toutes au cours d'une même journée.



Considérations :

- Faire tenir une élection au cours d'une seule journée entraîne moins de coûts que son échelonnement sur plusieurs jours. Pour cette raison, le président de la Commission électorale indépendante du Nigéria (INEC) a proposé de supprimer les élections échelonnées en faveur de l'élection à l'ensemble des fonctions électives en une seule journée.
- An plan opérationnel, la tenue d'élections en plusieurs jours est susceptible de faire monter les coûts (ce qui est le cas, par exemple, de la pratique du vote anticipé aux États-Unis et en Australie). Mais ces considérations n'ont pas nécessairement de rapport avec un système électoral donné. L'Inde échelonne ses élections principalement pour des raisons de sécurité non liées à son système uninominal à majoritaire simple (de type anglais).
- Les scrutins échelonnés d'office sont normalement liés à une formule électorale représentative à deux tours, que ce soit pour des présidentielles ou des législatives, en recourant au scrutin uninominal à majorité simple ou au scrutin majoritaire plurinominal.
- Dans certains cas limités, on a également proposé la formule de « vote alternatif » comme moyen de minimiser le nombre de journées de vote prévu par les systèmes à scrutins échelonnés. On ne dispose cependant guère de données pour démontrer que le recours à cette solution soit lié à des objectifs de coût et de durabilité plutôt qu'à d'autres objectifs.
- Les élections échelonnées se traduisent généralement par des coûts élevés. Toutefois, l'échelonnement des élections peut prendre des formes diverses entraînant chacune des coûts particuliers.
- L'échelonnement peut apporter certaines efficacités dans les situations où les ressources ne suffisent pas pour achever la tenue des élections en une seule journée. Mais s'il est nécessaire de protéger les matériels électoraux pendant une plus longue période, des problèmes de sécurité accrus peuvent se présenter. Une telle situation peut aussi susciter des risques de fraude.
- Sur le plan sécuritaire, l'échelonnement d'une élection sur plusieurs jours peut solliciter davantage les forces de sécurité et obliger de sécuriser les matériels électoraux, les bureaux de vote, les ressources humaines pendant la nuit ou au cours de journées multiples, etc.
- Locaux de vote : Il y a lieu d'accorder davantage d'attention au type de bâtiment dans lequel les matériels de vote seront gardés du jour au lendemain ou même pour de plus longues durées.
- Gestion des matériels et équipement : Quelque que soit la date prévue du scrutin, la totalité des matériels, c'est-à-dire des supports de vote, ainsi que des équipements nécessaires, doit déjà se trouver sur place.
- La planification des capacités présente davantage de problèmes dans le cas d'élections échelonnées. Des normes sociales obligent à tenir compte du moyen opportun de répartir les électeurs parmi les bureaux de vote si l'élection se poursuit sur plusieurs jours.
- Les besoins en personnels sont manifestement plus élevés dans de tels cas. Il faudra non seulement déployer un effectif plus important, mais tenir compte d'autres considérations, telles que la nécessité d'observer des pauses plus fréquentes. etc.
- Pour informer les électeurs, il s'agira d'élaborer et de distribuer des messages supplémentaires. Les coûts de cette diffusion de messages doivent être pris en compte à un moment précoce de la budgétisation de l'information des électeurs.

Sécurisation des élections : les conséquences pour la durabilité

Il est nécessaire d'impliquer les forces de sécurité dans le processus électoral et le rôle qui leur est dévolu est important pour maintenir la qualité et la crédibilité de ce processus. Mais il faut aussi reconnaître les risques qui s'attachent à leur implication. Il est vital d'assurer la sécurité du processus électoral, faute de quoi, la paix et la stabilité pourraient en être affectées et les électeurs risqueraient d'être privés de leur droit fondamental de participer à la vie politique.

La nécessité de garantir la sécurité des élections conduit à soigneusement planifier le rôle des forces de sécurité dans le cadre du processus électoral en déterminant les modalités et les conditions de leur déploiement. Les militaires peuvent par exemple être appelés à protéger des immeubles — bureaux de vote, siège, et antennes de l'OGE sur le terrain — ainsi que des matériels et agents électoraux. Un autre rôle pouvant leur être confié est de résoudre certains problèmes logistiques. Les mécanismes d'intervention sécuritaire rapide constituent des moyens précieux pour déployer des forces de réaction rapide si le besoin s'en présente.

L'implication des forces de sécurité obéit normalement à l'un des trois modèles suivants : conduite par l'OGE, conduite par le commandement militaire, ou opération mixte. Idéalement, les forces de sécurité devraient être guidées par l'OGE et s'impliquer à un stade précoce afin de procéder à des évaluations de la sécurité électorale, planifier toute intervention en la matière, et pouvoir lancer l'intervention ultérieurement. La planification commence par l'élaboration d'un concept de la sécurité électorale où il est question de définir les principaux scénarios stratégiques et opérationnels qui pourraient se présenter sous l'angle de la sécurité, à chaque phase du cycle électoral.



En analysant les causes possibles d'insécurité pendant un processus électoral, il est certainement nécessaire d'accorder une attention particulière à la perception que les électeurs se font des forces de sécurité. Dans certains contextes, notamment postconflituels, l'implication poussée des forces de sécurité peut provoquer des suspicions chez différents groupes d'électeurs ayant traditionnellement ou récemment été en conflit avec ces mêmes forces armées. Dans un tel contexte, même si ces forces n'ont à jouer qu'un rôle mineur, elles peuvent être perçues comme favorisant l'un des partis ou factions en présence.

Pour que l'implication des forces de sécurité soit appropriée et efficace dans un contexte électoral, il faut y consentir des ressources considérables. Il s'agira en particulier de déployer les matériels, les équipements et les ressources financières nécessaires. C'est avec grand soin qu'il faudra décider des équipements « appropriés ». Les forces de sécurité doivent être en mesure de rétablir l'ordre chaque fois que ce sera nécessaire, sans pour autant être armées et intrusives au point d'inquiéter les électeurs au lieu de les rassurer.

L'aptitude de l'OGE à surveiller le rôle des forces de sécurité au cours du processus électoral est aussi importante que la mise en place d'un dispositif de sécurité. Les forces de sécurité peuvent être une source potentielle d'intimidation ou d'influence à l'égard des électeurs qui se rendent aux urnes, et si leur implication n'est pas bien surveillée, elles peuvent devenir une source d'insécurité.

Durabilité des modèles de vote à l'étranger

Un modèle de vote à l'étranger (VAE) peut se définir comme constituant l'ensemble des dispositions et procédures qui permettent à certains ou à la totalité des électeurs d'un pays résidant temporairement ou en permanence en dehors de ce pays d'exercer leur droit de vote à l'extérieur du territoire national.

Il n'existe pas de textes internationaux, même à travers des dispositifs comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), faisant obligation aux gouvernements de faciliter le VAE. Néanmoins, de nombreux pays ont pris des dispositions de VAE dans le but de relever le suffrage universel et égal.

Différents modèles sont appliqués en fonction des spécificités des pays et des cas en présence. Cependant, la bibliographie à ce sujet est très limitée. On s'est surtout préoccupé de VAE dans des contextes postconflituels de haut profil (ce fut le cas de l'Irak), où la décision politique a été prise de permettre à d'importantes populations réfugiées de voter. D'autres pays ont décidé de faciliter le VAE au profit de différents groupes et individus, estimant qu'ils allaient vraisemblablement réintégrer leur pays d'origine. Lorsqu'il est rendu possible, le VAE est le plus souvent utilisé pour des présidentielles et des législatives, mais rarement pour des élections locales.

Le VAE est un processus complexe. Différentes considérations politiques interviennent, telles que la question de savoir si la population au pays est disposée à accepter l'influence de certains électeurs de la diaspora, résidant à l'étranger depuis deux ou trois générations, sur le choix de gouvernement. Il n'est pas aisé de faire une analyse comparative des différents modèles de VAE, car les variables et les cas spécifiques sont nombreux. De manière générale, les modèles adoptés permettent le vote à l'ambassade ou au consulat du pays d'origine, le vote dans un lieu extérieur, le vote postal, le vote électronique (par internet) et le vote par procuration. Dans certains contextes, des pays offrent plusieurs de ces options à leurs ressortissants à l'étranger.

Le vote dans les locaux d'une ambassade ou d'un consulat constitue la pratique la plus courante. Les électeurs s'y rendent tout simplement pour y déposer leurs bulletins. Parfois ils s'y enregistrent ce même jour. Il s'agit là du modèle de VAE le moins onéreux, et le risque de fraude y est atténué quelque peu par le fait que les personnes qui viennent voter sont souvent connues de l'ambassade, particulièrement lorsqu'elles sont tenues ou encouragées par leurs autorités à s'y enregistrer. Voter à l'ambassade ou au consulat peut cependant être problématique si les établissements diplomatiques et consulaires dans le pays sont peu nombreux. Pour ce qui est de la confiance, le personnel s'occupant du scrutin pourrait être parfois perçu comme étant peut-être partial s'il est lié au gouvernement en place.

S'agissant du vote dans des endroits autres que des ambassades ou consulats, l'exemple le plus fréquent est celui de bureaux de vote dans des camps de réfugiés, et il se produit généralement dans une situation d'après-conflit. Il est aussi assez fréquent de voir des scrutins se tenir dans des clubs d'expatriés ou autres lieux où les électeurs à l'étranger ont l'habitude de se réunir. Cette option est plutôt coûteuse, parce qu'elle accroît le nombre d'endroits où les électeurs viennent voter et peut donc impliquer des frais de sécurité et d'autres dépenses. Les options de ce type nécessitent également l'accord et la coopération du gouvernement d'accueil. Le vote postal, dont les coûts ne sont pas toujours négligeables, peut sensiblement étendre la couverture géographique du



VAE, mais peut subir les conséquences du manque de fiabilité des services postaux. D'autres risques connus du vote dans un « environnement non contrôlé » peuvent se présenter, en particulier le fait que l'OGE n'a aucune garantie que le bulletin de vote d'un électeur ait été effectivement rempli par ce dernier.

Le vote par procuration offre une alternative dans laquelle l'électeur délègue son vote à un tiers, qui ira déposer le bulletin auprès d'un bureau de vote situé dans le pays d'origine. Pour cette option, le votant devra recevoir la procuration officielle de l'électeur. Enfin, l'Internet se présente comme un moyen possible. On n'y recourt encore que rarement, mais cela pourrait changer dans les années à venir. Il est probable que certains pays y voient une option durable et bon marché, car elle leur permettra d'atteindre leurs citoyens admissibles à l'étranger plus facilement que les modèles exigeant la présence physique des électeurs. Toutefois, cette option ne pourra être utile et durable que lorsqu'on aura tenu compte et atténué les problèmes de sécurité de système ainsi que les risques inhérents au « vote dans un environnement non contrôlé » (par exemple, usurpation d'identité, comme dans le cas du vote postal, etc.).

La répartition des électeurs à l'étranger ainsi que leur représentation parlementaire sont des questions importantes, car elles déterminent si ces électeurs peuvent former une seule circonscription, celle de la diaspora, comme dans le cas de la diaspora croate, à laquelle un nombre donné de sièges est attribué au parlement national, ou si leurs votes seront envoyés à la circonscription de leur domicile original dans leur pays d'origine. (Cette seconde méthode est naturellement plus difficile à appliquer dans les pays dont les ressortissants à l'étranger conservent leur droit de vote après plusieurs générations.) Ces questions relèvent de décisions politiques, prises au moment de l'élaboration de lois ou de la signature d'accords de paix.

D'autres considérations techniques et/ou pratiques entrent en jeu. L'absence d'information des électeurs pourrait faire problème en dehors du pays, ce qui pourrait aussi être le cas du manque d'accès au processus par des observateurs nationaux. En fonction de l'importance numérique de l'électorat à l'étranger et de la faculté pour les partis politiques de le toucher, des difficultés pourraient aussi surgir au niveau de la campagne électorale, non seulement pour des raisons de sécurité dans le pays d'accueil, mais aussi parce qu'il pourrait être difficile d'y contrôler le respect des dispositions de financement des campagnes, des règles de recours aux médias, etc. Du point de vue logistique, il sera nécessaire de connaître les effectifs et les caractéristiques de la population des électeurs à l'étranger, et d'en documenter la localisation et la répartition.

Pour conclure, différentes méthodes entraînent des coûts différents, dont la plupart sont liés à l'importance numérique de la population concernée, aux effectifs électoraux requis, et au recours ou non à des ambassades ou consulats. Le VAE coûte en général plus cher que le vote dans le pays. Il conviendrait de passer la pratique du VAE en revue afin que le processus, s'il fait objet d'engagements à long terme, puisse être amélioré de manière à être moins onéreux et plus efficace.



Journée 4

Durabilité de
l'enregistrement
des électeurs





Enregistrement des électeurs : durabilité et coût des différentes méthodologies

Pour que la participation politique soit possible dans un contexte démocratique, il est normalement indispensable de disposer d'un processus d'enregistrement exact des électeurs, qui sera également déterminant pour le succès de toute élection. Il s'agit là de la réponse technique au principe fondamental, consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (DUDH), qui dispose à son Article 21 que : « (1) toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis... (3) la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté de vote »¹⁰. Afin de garantir la faculté entière de voter, l'enregistrement des électeurs doit assurer l'universalité, l'égalité et le secret du vote. C'est en partie pour cette raison que l'enregistrement des électeurs est le plus souvent un processus complexe et constitue le poste le plus onéreux à supporter dans le cadre des élections.

L'objet essentiel de l'enregistrement des électeurs est d'identifier les personnes qui sont admises à voter en application du principe du suffrage universel. Dans tous les pays où des élections ont lieu, la législation et les politiques publiques doivent définir, parmi d'autres priorités, si l'admissibilité au vote est fondée sur : la nationalité et/ou la citoyenneté ; l'âge légal du vote (normalement à 18 ans, mais il peut différer dans quelques pays) ; les exigences de domiciliation, le cas échéant (certains pays autorisent le vote à l'étranger) ; et tout motif supplémentaire de disqualification (par exemple, des personnes incarcérées, détentrices d'un casier judiciaire ou mentalement handicapées).

¹⁰ Le texte de la déclaration est disponible à : www.un.org/en/documents/udhr/

Au-delà de ces exigences d'identification, l'enregistrement des électeurs peut remplir différents objectifs, par exemple : a) collecter des données en vue d'établir les limites appropriées d'une circonscription électorale ; b) appuyer la planification et la logistique électorales, car l'enregistrement des électeurs dégage des données essentielles pour renseigner les décisions concernant le rattachement d'électeurs à des bureaux de vote, le nombre et les effectifs en personnel des bureaux de vote, et le volume de matériels/équipements électoraux requis ; c) entreprendre une action de sensibilisation et d'éducation civique/des électeurs ; d) prévenir les votes frauduleux et/ou multiples ; e) évaluer le nombre d'électeurs qui se rendent aux urnes et le taux de participation ; et f) améliorer la transparence du processus électoral et la répartition des votants.

Différents systèmes d'enregistrement des électeurs sont utilisés à travers le monde, et de nombreuses variantes existent pour chaque catégorie de systèmes. L'enregistrement des électeurs peut présenter les caractéristiques suivantes :

- continu (permanent) ou périodique (de caractère ad hoc, effectué pour une élection spécifique),
- facultatif ou obligatoire
- initié par l'État ou par les électeurs eux-mêmes
- autonome ou tiré du registre de l'état civil
- actif ou passif, et
- basé sur papier ou informatisé (saisie et stockage électroniques des données d'enregistrement).

Le choix du système, de la méthode et de la technologie d'enregistrement des électeurs doit se fonder sur les circonstances du pays. De ce fait, il doit tenir compte du contexte historique et politique, du cadre juridique applicable, des délais d'exécution imposés, des ressources financières ainsi que des compétences techniques et autres capacités disponibles.

Quelle que soit la méthode adoptée, certaines normes de qualité s'appliquent à tous les registres d'électeurs. Les registres doivent être complets, actuels, exacts, inclusifs (en n'excluant que les cas prévus par le droit électoral), et adaptés aux conditions locales.

Il n'est pas aisé d'estimer les coûts de l'enregistrement des électeurs, mais à partir d'une analyse comparative, on peut y associer les trois catégories de coûts suivantes :

- **Coûts de base** : ce sont les coûts de routine directement associés au processus d'enregistrement des électeurs dans un environnement stable (formation, transport, rémunérations, équipement et matériels, éducation des électeurs pendant la période des enregistrements).
- **Coûts diffus** : coûts supportés par d'autres agences en relation avec l'enregistrement des électeurs, mais qu'il n'est pas possible d'isoler de leurs budgets.
- **Coûts d'intégrité** : coûts supplémentaires à supporter pour répondre aux exigences de sécurité, d'intégrité, de neutralité politique et d'accessibilité du registre des électeurs.

Les coûts varient sensiblement entre élections de routine dans une démocratie stable, élections dans une démocratie en transition, et élections dans le cadre d'opérations spéciales de maintien de la paix. Les coûts de base ont tendance à être élevés dans les démocraties stables et de transition, tandis que ce sont les coûts d'intégrité qui pèsent le plus en situation conflictuelle, car ils n'interviennent pratiquement pas dans les démocraties stables.

Certains paramètres standards peuvent servir à calculer le coût des processus et des opérations d'enregistrement des électeurs. Ces paramètres sont :

- a. la taille et la population du pays ;
- b. les conditions politiques, sociales et économiques ;
- c. le cadre juridique ;
- d. le type d'enregistrement des électeurs (par exemple, un système permanent sera généralement plus onéreux) ;
- e. la technologie adoptée pour les équipements/matériels ;
- f. les types de financement (provenant des pouvoirs publics ou de l'aide internationale) ;
- g. les délais de planification et d'achats ;
- h. les ressources humaines (compétences locales et internationales) ; et
- i. la sécurité.

De multiples aspects jouent un rôle primordial pour la durabilité d'un processus électoral, et donc pour l'enregistrement des électeurs. Ils sont notamment :

- a. la durabilité institutionnelle,
- b. la durabilité financière et économique,
- c. la durabilité des ressources humaines,
- d. la durabilité technologique,
- e. la durabilité politique, et
- f. la durabilité environnementale.



Dans le passé, et aujourd'hui encore, le principal obstacle à l'exercice du droit de vote est la non-inclusion de segments significatifs de la population dans les registres des électeurs (il s'agit par exemple de femmes, de jeunes, de personnes handicapées et d'analphabètes).

D'autres problèmes à résoudre pour le maintien d'un registre des électeurs concernent a) l'identité nationale et la détermination de la citoyenneté ou du domicile ; b) la porosité des frontières nationales (surtout en Afrique) ; c) l'absence de registres de l'état civil fiables ; d) la manipulation de l'enregistrement des électeurs pour obtenir des gains politiques illicites ; e) le désenregistrement de personnes décédées ; et f) la difficulté d'enregistrer de jeunes électeurs admissibles.

Pour conclure, les registres d'électeurs représentent un instrument fondamental pour l'expression politique des citoyens. L'existence de registres propres et complets des électeurs doit être considérée comme un moyen de protéger l'intégrité du suffrage et, par conséquent, de tels registres constituent une condition indispensable pour assurer la légitimité, la transparence et la crédibilité de processus démocratiques/électorales ainsi que pour assurer la stabilité politique d'un pays. Dans le même temps, la gestion des systèmes d'enregistrement des électeurs doit être aussi économique que possible, et recourir à des moyens d'enregistrement efficaces en termes de coûts tout en observant des principes démocratiques.

Enregistrement des électeurs et introduction de technologies de l'information et des communications (TIC) : durabilité et coûts

L'introduction des TIC pour l'enregistrement des électeurs depuis une quinzaine d'années a eu de fortes incidences sur le coût des élections, sur les modalités de gestion des élections, et sur les attentes des électeurs et intervenants politiques.

Au plan positif, l'introduction de nouvelles TIC s'est traduite par des avantages tangibles, tels que la vérification plus facile des données et la suppression des enregistrements multiples (doublons). Si les solutions électroniques sont gérées correctement, elles amènent les citoyens et les partis politiques à mieux se fier au système. Cependant, dans de nombreux pays en développement, l'introduction soudaine et urgente de solutions de haute technologie a donné lieu à des systèmes financièrement insoutenables. De plus, l'expérience acquise à travers le monde indique que si les solutions de type TIC sont mises en œuvre de manière précipitée, elles augmentent le risque de doublons et d'erreurs d'enregistrement si on n'accorde pas un temps suffisant à la contre-vérification des données.

Il convient aussi de noter que le temps requis pour mener à bien un audit d'enregistrement et nettoyer la base de données d'électeurs, une fois l'enregistrement achevé sur le terrain, peut être entièrement sous-estimé. Dans l'idéal, il faudrait prévoir suffisamment de temps pour réaliser une seconde saisie des données afin de corriger les erreurs éventuelles. Aussi les OGE tendent-ils à oublier le degré élevé de fragilité et d'exigence technique de ces solutions de haute technologie, qui nécessitent le déploiement de techniciens compétents sur le terrain. Il ne faut pas davantage ignorer le coût et le temps de remplacement de ces équipements.



INTRODUCTION DE
SOLUTIONS DE HAUTE
TECHNOLOGIE



FACILITATION DU CONTRÔLE
DES DONNÉES ET RADIATION
D'ENREGISTREMENTS MULTIPLES



POUR AUTANT QUE
LA GESTION SOIT
TRANSPARENTE



AMÉLIORER LA CONFIANCE
DE LA POPULATION ET DES
PARTIS POLITIQUES



Pour économiser les coûts dans ce domaine, différentes solutions ont été adoptées. Certains pays ont opté pour le partage d'équipements biométriques et de leurs coûts entre différents organismes (par exemple, l'OGE et les services de délivrance des cartes d'identité ou de gestion du registre de l'état civil). Mais dans ce type de coopération interorganisations, il est indispensable de s'assurer préalablement de la compatibilité des bases de données et des résultats techniques attendus (tels que des photos d'identification). Cette stratégie comporte des risques élevés en raison de la forte fragilité de l'équipement et la rapidité de son obsolescence.

Voici des conseils à observer dans l'usage des TIC :

- Il est impératif de planifier l'introduction des TIC bien à l'avance et de manière stratégique. Il faut prévoir des délais suffisants pour tenir compte d'éventuels audits de données et de corrections d'erreurs. Un délai de 12 à 18 mois se recommande pour introduire l'enregistrement biométrique des électeurs (EBE).
- Les équipements fragiles ont besoin d'une maintenance permanente et de techniciens compétents.
- L'introduction des TIC apporte de la valeur sur le plan de l'exactitude des données et de la transparence, mais leur exploitation présente de grands défis.
- La solution la plus économique consiste à construire les listes électorales à partir de bases de données fiables de la population nationale.

Méthodes d'enregistrement des électeurs et durabilité politique tout au long du processus

Différents aspects de la durabilité entrent en jeu pour la bonne fin d'un processus électoral. Trois d'entre eux sont particulièrement importants pour l'enregistrement des électeurs :

- la **durabilité institutionnelle** (le degré de préparation d'un OGE à utiliser une méthodologie donnée) ;
- la **durabilité socioéconomique** (la mesure dans laquelle un pays peut supporter le coût de l'introduction d'une méthodologie donnée et de son usage continu) ; et
- la **durabilité politique** (la capacité d'un OGE de susciter la confiance parmi les parties prenantes clés et de la conserver).

Un moyen de mesurer la durabilité politique consiste à établir le degré d'acceptation du processus. Si ce processus et ses effets sont acceptés sur une longue période par les principales parties prenantes, y compris les partis politiques, la société civile et le grand public, on pourra admettre qu'il est politiquement durable. Cet aspect de la durabilité politique est particulièrement important pour l'enregistrement des électeurs, qui constitue sans doute le volet le plus complexe, chronophage et coûteux des opérations électorales. C'est aussi celui le plus sujet à controverse. L'enregistrement

des électeurs peut avoir un effet catalyseur en stimulant l'intérêt du public ainsi qu'un débat national, car il s'agit d'un des éléments clés qui vont assurer la crédibilité et l'intégrité du processus électoral tout entier. Pour réaliser ce type d'impact positif, il faut que le processus de l'enregistrement et son résultat soient exacts, durables et largement acceptés.

En ce qui concerne la relation entre la méthodologie de l'enregistrement des électeurs et la durabilité politique du processus, certains participants à l'atelier ont fait remarquer que, souvent, l'adoption d'une technologie d'enregistrement sophistiquée est perçue comme une garantie de l'exactitude du registre des électeurs. La technologie est donc vue comme apportant la réponse à tout un éventail de problèmes. Malheureusement, aucune méthodologie ou technologie de l'enregistrement des électeurs ne suffira d'elle-même à garantir la durabilité politique. Une technologie ne revient qu'à une méthodologie, c'est-à-dire à un outil qui en soi ne peut garantir des résultats exacts et complets.

Au-delà de la méthodologie retenue, plusieurs facteurs contribuent au succès de cette méthodologie, à savoir : crédibilité de l'OGE et des autres institutions impliquées ; compétences techniques, délais suffisants et bonne planification stratégique ; inclusivité et implication des parties prenantes clés à chaque étape du processus ; transparence et large dissémination d'une information exacte ; et poursuite d'une étude de faisabilité exhaustive, élargie et consultative qui examine les options appropriées compte tenu du contexte. Tous ces éléments sont très importants pour la durabilité politique.

Il arrive qu'une méthodologie particulière soit adoptée parce qu'elle bénéficie de la confiance de parties prenantes clés, principalement les partis politiques et les organisations de la société civile. L'expérience montre qu'en tablant entièrement sur une méthodologie, plutôt que sur le processus et ses intervenants, on risque d'être déçu, et que même si on déploie la technologie la plus sophistiquée qui soit, des partis politiques en viendront à questionner les modalités de l'enregistrement des électeurs et les résultats de cet enregistrement. Si le registre des électeurs ne suscite pas la confiance, et risque de provoquer des appels à sa réforme pour le cycle électoral suivant, c'est que sa durabilité politique n'est pas assurée. Il est certes important de tenir entièrement compte des perceptions et des orientations de toutes les parties prenantes, mais il est tout aussi crucial d'effectuer une expertise technique approfondie que ces parties pourront ensuite examiner.

L'inclusivité, l'intégrité et l'exactitude sont les qualités fondamentales du registre des électeurs. Tous les citoyens admissibles doivent pouvoir y figurer. S'il est pratiqué correctement et dans des délais utiles, l'enregistrement biométrique des électeurs contribue à l'exactitude du registre en améliorant la probabilité de détection et de suppression d'enregistrements multiples. Cependant, en général, une méthodologie de l'enregistrement des électeurs ne peut que partiellement satisfaire aux exigences de l'inclusivité, de l'intégrité et de l'exactitude du registre. Par exemple, dans le cas d'un registre autonome non connecté à un registre de l'état civil, aucune technologie de l'enregistrement des électeurs ne pourra étendre la faculté de voter, empêcher l'enregistrement de personnes n'ayant pas atteint l'âge de vote, ou gérer les cas de décès.



Le cas du Togo a été évoqué au cours de l'atelier. Ce pays a introduit l'enregistrement biométrique en 2007 et l'a actualisé en 2010. En 2012, les partis politiques ont demandé à l'OGE de reconstituer le registre à partir de zéro (et non seulement le mettre à jour) parce qu'ils en avaient une perception négative. Ce cas souligne toute l'importance du principe de l'inclusivité et du dialogue avec les partis politiques pour assurer la durabilité politique de l'enregistrement des électeurs.

Pour juger de la durabilité globale, plusieurs étapes du processus électoral doivent être prises en considération : délimitation des circonscriptions électorales ; définition des systèmes électoraux ; mise en place de mécanismes de résolution de différends électoraux ; décisions sur les méthodes de scrutin et de dépouillement ; et communication des résultats.

L'inclusivité et l'intégrité d'une liste électorale ne peuvent être que partiellement assurées par l'enregistrement des électeurs. Les méthodes mêmes de haute technologie ne vont pas toujours régler le problème des enregistrements multiples. L'emploi de systèmes ou de méthodes de haute technologie pour l'enregistrement des électeurs ne garantit pas la crédibilité du processus, et ne le met pas à l'abri d'éventuelles contestations de résultats électoraux. Pour que la durabilité politique soit assurée, la confiance doit être placée dans le processus et les acteurs, non dans une méthodologie. La transparence, l'inclusivité et la communication doivent être réalisées à chaque étape du processus.

Au cours de leurs discussions, les participants ont évoqué la possibilité de recourir à des audits de base de données d'électeurs afin de renforcer la durabilité ou l'acceptation politique des OGE. Ce type d'opération a été mené à bien au Sénégal, où l'on a procédé à un audit postélectoral pour vérifier l'exactitude de la base de données.

Les discussions ont également donné l'occasion d'examiner l'importance d'une évaluation attentive de tous les risques y afférents et la nécessité de se donner le temps nécessaire pour achever la procédure d'achats, les opérations préélectorales et toute activité connexe. De l'avis de ces intervenants, il faut six mois pour compléter l'achat de solutions de haute technologie, et 12 à 18 mois, selon le contexte local, pour achever le processus d'enregistrement des électeurs.

Ils ont aussi fait remarquer qu'il n'était pas toujours possible de disposer du temps suffisant. Il arrive en effet qu'une élection soit annoncée sans qu'il y ait le temps d'actualiser la liste des électeurs avant cet événement, de sorte qu'un certain nombre d'individus admissibles sont exclus de l'enregistrement. Cependant, même dans un tel cas, il faut prioriser la stabilité et parvenir à un consensus entre l'OGE et les parties prenantes électorales.

Durabilité au niveau de la protection des données et emploi de cartes nationales d'identité

Une carte nationale d'identité (CNI) est comparable à un passeport, mais à usage national. Deux éléments entrent dans la constitution d'une CNI : la carte physique même et, élément beaucoup plus important, la base de données dont elle est issue et qui contient une information détaillée sur chaque citoyen. Les CNI ne sont que le sommet de l'iceberg du registre des citoyens, car elles sont superposées à plusieurs couches d'information. Pour ce qui est des élections, les CNI peuvent servir à l'enregistrement des électeurs et contribuer à garantir leur admissibilité. Elles peuvent être utilisées à des fins d'identification le jour de l'élection, pour l'enregistrement de candidats et, bien sûr, pour la création de listes électorales. Les CNI peuvent également être utilisées pour affecter des électeurs à des bureaux de vote. Il y a un manque de dispositions politiques au sujet des CNI et il s'agit d'une lacune importante. La technologie progresse souvent plus vite que l'environnement politique, même quand des gouvernements s'efforcent de trouver des réponses et des solutions.

Au sein du système onusien, de nombreuses agences se spécialisent dans différents types d'enregistrement de groupes de population précis. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), par exemple, dispose d'une longue expérience de l'enregistrement des enfants (vaccinations, naissances, etc.). Le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) enregistre des réfugiés et gère des bases de données en vue d'établir des liens entre ces réfugiés et leurs familles. Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) poursuit des recensements et des enregistrements. Cependant, aucune agence n'est spécialisée en matière de CNI. L'emploi de ces cartes est donc l'objet de nombreux tâtonnements et il y aurait beaucoup à apprendre de l'expérience de pays qui utilisent des CNI et ont créé des registres de l'état civil.

Il importe toutefois de faire la distinction entre CNI et registres de l'état civil. Les CNI sont la cheville ouvrière d'un registre de la population pouvant contenir une information

telle que le numéro d'identification personnel ainsi que des données d'ethnie, de casier judiciaire et d'historique de vote. Bien que cette information n'apparaisse pas sur la carte, elle est contenue dans la base de données. Toutefois, un registre de l'état civil sert plutôt à enregistrer les principaux événements de la vie tels que des naissances, des mariages, des divorces, des changements de nom, etc. Le but d'un registre de l'état civil (preuve de naissance, revendication d'identité) est différent de celui d'une CNI.

Dans certains pays, les citoyens sont tenus de pouvoir s'identifier à tout moment (par le port de leur CNI), alors que la CNI n'existe pas dans d'autres pays. En Europe, 25 des 28 États membres de l'UE utilisent des CNI (les trois exceptions étant l'Irlande, le Royaume-Uni et le Danemark). Certains pays africains, tels que le Kenya, l'Afrique du Sud et la Zambie, utilisent des CNI. Les CNI peuvent être soit obligatoires (et gratuites), soit facultatives (et payantes).

En 2006, l'Union européenne a adopté des directives conjointes sur les CNI stipulant qu'elles devaient avoir le format d'une carte de crédit, être en papier ou en matière plastique, et être lisibles par machine, soit par reconnaissance optique de caractères (OCR), soit par puce. L'emploi de puces est de plus en plus répandu, parce que celles-ci peuvent contenir davantage de données et en recevoir de nouvelles, alors qu'aucune de ces fonctionnalités n'est possible avec l'OCR. Le problème posé par les puces (et par l'OCR également) est que le titulaire d'une CNI ne peut visionner les données enregistrées dans la puce.

Plusieurs questions importantes ont été relevées à propos des CNI au cours des débats ouverts. Ces questions ont toutes été considérées comme appelant à un examen approfondi pour établir les avantages et les inconvénients de l'usage de CNI. Voici certaines des questions que les participants se sont posés :

- Qui contrôle la base de données : une agence publique spécialisée ou le ministère de l'Intérieur ?
- Qui peut accéder aux données : l'agence responsable uniquement, ou d'autres agences également ? Plus les personnes ayant accès à la base de données sont nombreuses, plus il y aura un risque que des données sur les cartes soient erronées (accidentellement ou délibérément).
- Existe-t-il une seule base de données de citoyens ou des bases de données à liaisons multiples et numéros de citoyens uniques ? Qui peut accéder aux liaisons ?
- Combien de données est-il possible de lire ou d'insérer sur la puce ? Quelles sont les données les plus importantes, et qui peut les supprimer ou les modifier ? La police devrait-elle pouvoir accéder aux données pour les modifier ?
- S'agissant de protection de la vie privée, existe-t-il une loi régissant l'usage des données ? Y a-t-il un commissaire pour la protection des données ou un ombudsman dans ce domaine ? Existe-t-il une loi sur la liberté d'information qui garantit, par exemple, le droit du citoyen d'accéder à toute information le concernant et de l'examiner ?

- La CNI devrait-elle contenir une information de casier judiciaire ?
- L'introduction de la CNI dans un nombre croissant de pays va-t-elle faire disparaître la nécessité de l'acte de naissance ? Les CNI seront-elles vraiment utiles dans le long terme ? Les machines remplacent les humains de plus en plus (par exemple dans les contrôles aux aéroports). L'usage accru de l'information biométrique pourrait réduire la nécessité de cartes, et peut-être même dispenser de l'usage de CNI.
- À qui imputer la faute de toute erreur d'information de CNI ? L'altération des CNI à connotation politique pourrait faire peser un risque sur l'indépendance d'un OGE. La confiance du public pourrait être entamée, et la prise en charge de l'identification des citoyens par l'OGE pourrait lui imposer un lourd fardeau. S'il est possible pour un OGE d'accéder à une base de données de CNI, il s'agit de clairement définir ses responsabilités.

Ces questions rappellent que l'usage des CNI n'est pas sans susciter de nombreuses controverses. Ce qui est sûr, c'est qu'elles coûtent cher. L'Afghanistan a déjà dépensé plus de 100 millions de dollars US sur un système de CNI, et prévoit que le coût total dépassera le double de ce montant, quand il n'en sera pas un multiple. Les CNI peuvent aussi être perçues comme une intrusion dans la vie privée, ce qui fut le cas au Royaume-Uni. Pour ce qui est de la sécurité, le souci qui entoure les CNI a trait au risque d'usurpation d'identité.

L'enregistrement des électeurs géré de manière autonome par rapport à l'enregistrement généré à partir de systèmes nationaux d'enregistrement de la population et de l'état civil : considérations de coût et de durabilité

Il peut être fort délicat de décider de l'opportunité soit de créer et de maintenir un registre des électeurs à gestion indépendante, soit de fonder un registre des électeurs sur un registre existant de la population ou de l'état civil. Une considération importante tient à la différence des points de vue entre les démographes et les administrateurs électoraux. Tout en cherchant à enregistrer le plus grand nombre de citoyens possible, un OGE jugera un taux d'enregistrement de 80 à 90 pour cent déjà fort satisfaisant pour un système d'enregistrement volontaire des électeurs, conduit par la citoyenneté. Mais le démographe cherchant à établir un registre de la population voudra obtenir une absence totale d'omissions et de doublons (autrement dit, un taux d'enregistrement de 100 pour cent). Par ailleurs, les démographes ne se soucient pas autant que les OGE de subdivisions géographiques.

Néanmoins, les registres des électeurs et les registres de l'état civil sont confrontés aux mêmes problèmes d'exhaustivité et d'exactitude. Tous deux doivent faire face à des situations changeantes et donc à de nouvelles tâches, comme suit : enregistrer les habitants à partir d'un certain âge (quand ils deviennent des citoyens de plein droit à l'âge de 18 ans, bien que certains registres de l'état civil enregistrent les nouveau-nés) ; supprimer du registre (ou non, ce qui peut être le cas) les personnes qui sont décédées ; gérer les changements de domicile (y compris au-delà de frontières nationales) ; gérer les changements de nom ainsi que les changements possibles d'admissibilité.

D'autres problèmes relèvent de considérations de coûts et du manque d'impartialité de certains préposés au registre. Le maintien d'un registre de la population, d'un registre de l'état civil ou d'un registre des électeurs implique des investissements significatifs. D'autre part, les autorités peuvent consciemment ou inconsciemment supprimer l'enregistrement (si l'enregistrement est volontaire) de groupes perçus comme hostiles. De la même façon, les autorités peuvent favoriser certaines localités ou populations, faussant le registre qui en résultera.

Dans la perspective du démographe, le registre des électeurs n'est pas un point de départ idéal pour l'établissement d'un registre de l'état civil, en premier lieu parce qu'il exclut toute personne n'ayant pas atteint l'âge de vote. Inversement, un OGE pourrait hésiter à créer une liste d'électeurs à partir de données tirées d'un registre de l'état civil si les données obtenues ne permettent pas de facilement affecter des électeurs à des bureaux de vote. Or cette faculté est très importante pour la création d'une liste d'électeurs.

Malgré ces préoccupations, de nombreux pays ont créé des listes d'électeurs à partir de registres de l'état civil. De fait, comme l'ont dit plusieurs participants et le préconisent les recommandations de l'atelier, la démarche préférée consiste à disposer d'un registre de l'état civil fiable et mis à jour en permanence à partir duquel il sera possible d'établir l'identification des citoyens et de produire des listes d'électeurs en se fondant sur des documents d'identification personnels. Il convient toutefois de noter qu'il existe des pays, par exemple le Bangladesh, où la démarche inverse a été adoptée — un registre complet des électeurs y a évolué pour devenir un registre de l'état civil.

Au cours des débats, il a été mentionné que la Côte d'Ivoire avait cherché en 2002 à créer simultanément un registre des électeurs et un registre de l'état civil. Le Cap-Vert a consenti des investissements très conséquents (environ 25 euros, ou 34 dollars par citoyen) pour en faire autant. Cependant, les décideurs politiques y ont vu un investissement unique parce que le système réalisé contenait des applications de gouvernement électronique débordant largement de l'enregistrement des électeurs. Un enseignement de cette expérience serait qu'il est plus simple de réaliser un niveau d'intégration élevé (plusieurs applications, un seul système et une seule base de données) dans un petit pays que dans un grand pays. Dans le second cas, ce type d'intégration pourrait être entravé par le pouvoir institutionnel relatif des différents organismes compétents et par les difficultés politiques de la coopération interorganisations.

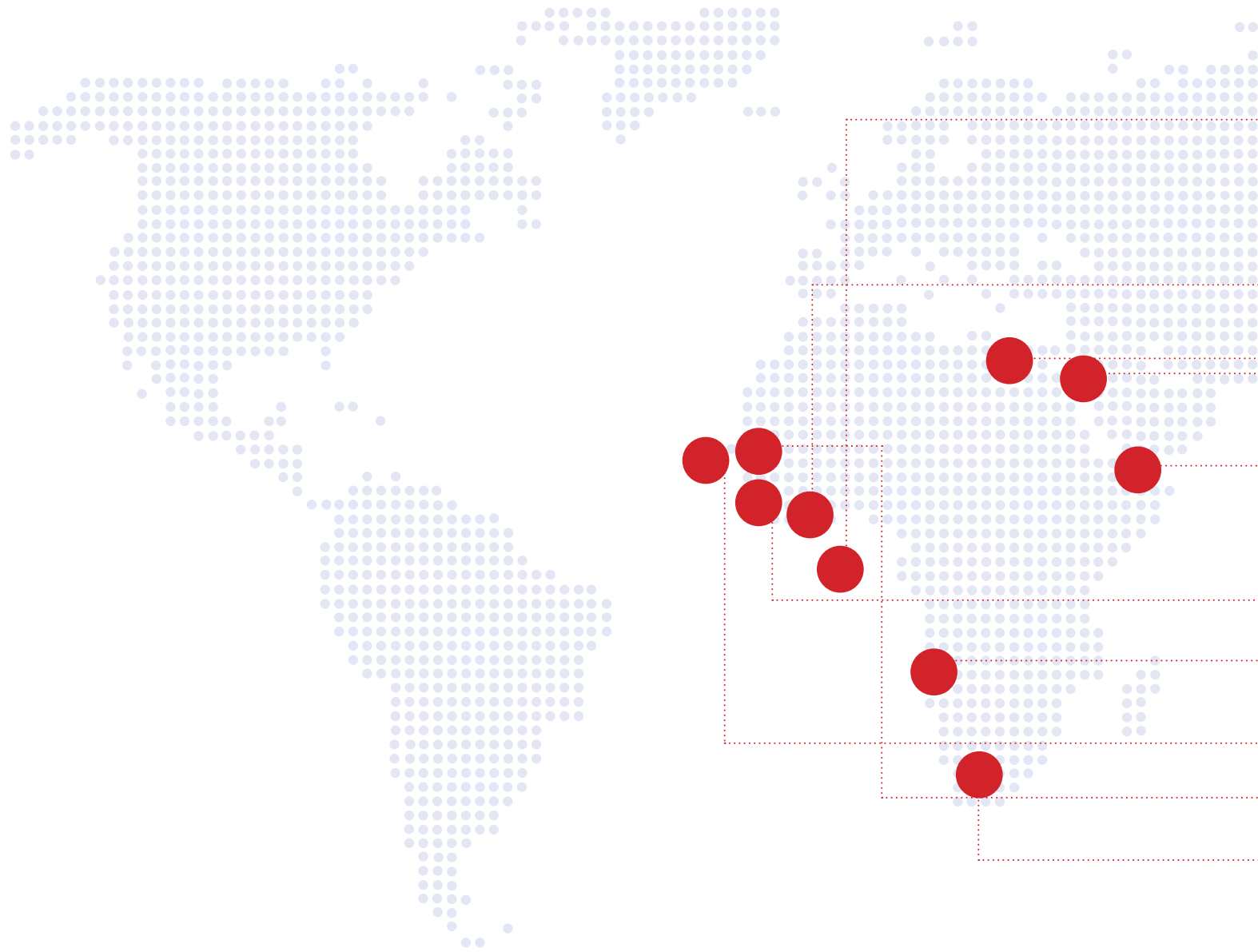
Les exemples les plus récents et significatifs de l'emploi de données de l'état civil pour la création de listes d'électeurs sont offerts par l'Égypte et la Tunisie. Un intrant important de la solution adoptée en Égypte était constitué par la liste des bureaux de vote communiquée par le Département des élections du ministère de l'Intérieur. Comme les cartes d'identité contenaient l'adresse des citoyens, il a été possible d'affecter les électeurs à des bureaux de vote sans trop de difficulté (voir le diagramme ci-dessous).

Au cours des discussions, les mécanismes de transparence et d'intégrité mis en place par l'OGE égyptien (et ses organismes publics alliés, en particulier le ministère d'État au Développement administratif et le Service de police) ont également été évoqués. Ces mécanismes recouraient aux canaux traditionnels (tels que les commissariats de police et les tribunaux) pour l'affichage de listes en papier, ainsi qu'à des canaux modernes, y compris :

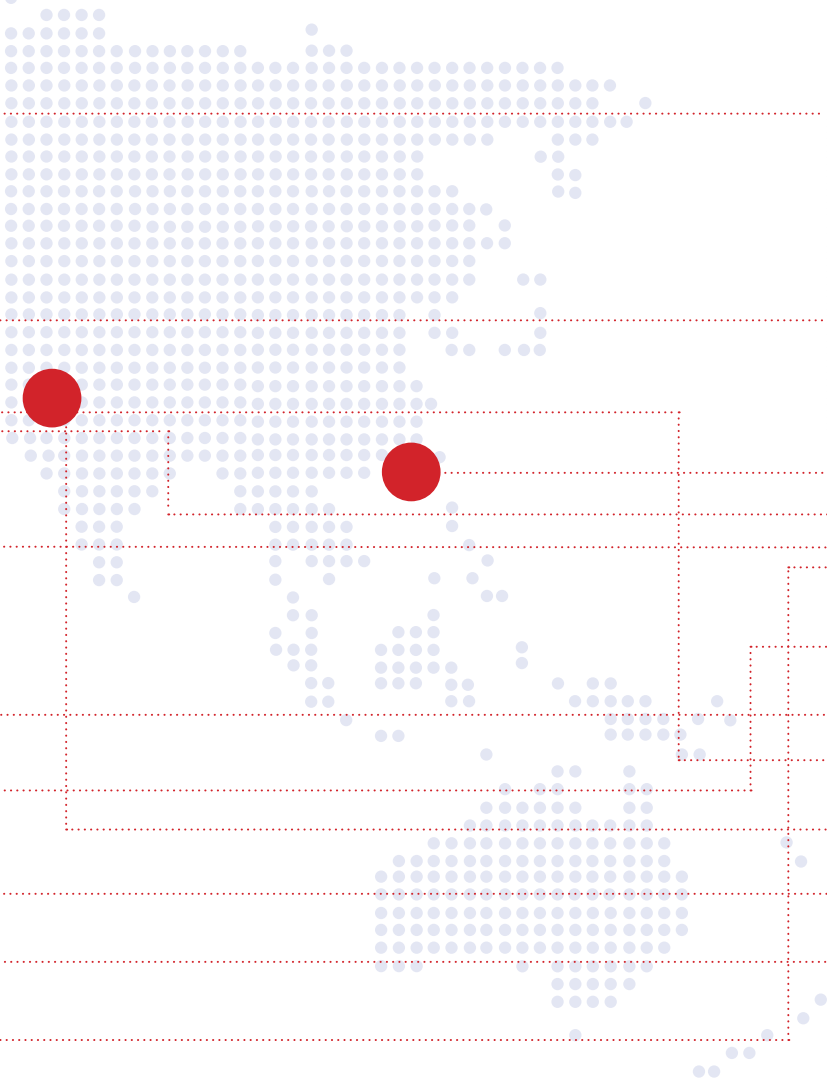
- un site Web spécialisé que les électeurs pouvaient visiter pour connaître leurs détails d'enregistrement,
- un service SMS,
- un centre d'appel à 1300 postes,
- une application spéciale pour smartphones, et
- une application « gadget » capable d'être intégrée dans d'autres sites Web, permettant ainsi à des tiers de proposer à des électeurs de consulter des informations sur leur compte.

Le nombre total des demandes de renseignements enregistrées en Égypte a dépassé les 42 millions. Vu que la population votante est légèrement supérieure à 50 millions de citoyens, ce taux de visites pour des renseignements représente un accomplissement significatif, même dans le contexte des circonstances extraordinaires du Printemps arabe et des événements de janvier et février 2011.

La Tunisie s'est également vue obligée de créer un registre des électeurs dans des délais très courts. Elle s'est basée sur des données de l'état civil comportant des données d'adresse non structurées, mais dépourvues d'information de bureau de vote ou de district électoral. Adoptant une approche semblable à celle de l'Égypte, et en mettant le même accent sur la transparence et l'emploi de l'Internet et d'autres technologies modernes afin de maximiser l'implication de l'électorat, l'OGE tunisien est parvenu à inviter 84 pour cent des électeurs à se présenter à l'enregistrement ou à vérifier leurs détails. Une autre part de 15 pour cent des électeurs a pu être enregistrée « automatiquement », en faisant migrer des données à partir d'autres sources, dont le Centre national d'information et les ministères de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice.



Études de cas



- ▶ Libya
- ▶ Côte d'Ivoire
- ▶ Republic of Korea
- ▶ Sao Tome and Principe
- ▶ Iraq
- ▶ South Africa
- ▶ Angola
- ▶ Senegal
- ▶ Egypt
- ▶ Afghanistan
- ▶ Cape Verde
- ▶ Sierra Leone

Libye

Contexte général

La Libye est un pays en situation d'après-conflit. Les combats contre le régime de Mouammar Kadhafi, qui fut maître de la Libye de 1969 à 2011, ont éclaté en février 2011 et ont pris fin sept mois plus tard. Sous la dictature de Kadhafi, aucune élection ne s'est tenue et les partis politiques étaient interdits.

Après la fin du régime de Kadhafi, les nouvelles autorités libyennes ont opté pour un système électoral mixte. Il a été décidé que parmi les 200 membres du Congrès national général, 120 seraient élus à titre individuel (circonscription à candidature unique) et 80 à travers un système de liste (représentation proportionnelle). Prévues à l'origine pour le mois de juin 2012, les élections furent retardées quelque peu, pour avoir lieu le 7 juillet 2012.

Défis du processus électoral en Libye

La Haute commission électorale nationale (HNEC) a été confrontée à des délais fort courts pour organiser des élections. Créée peu après le changement de pouvoir, elle avait environ six mois pour accomplir sa mission.

Comme il n'existait pas de registre des électeurs, il a fallu en créer un dans des délais rapides. L'absence de données d'identification personnelles a amené la HNEC à utiliser le système du « livret de famille » pour établir le registre des électeurs. Sa tâche a été compliquée par l'absence ou la faiblesse d'institutions gouvernementales. De plus, l'HNEC a eu à faire face à l'insécurité résultant de l'instabilité qui persistait dans une bonne partie du pays.

Néanmoins, elle est parvenue à procéder à l'enregistrement de 2,8 millions de personnes, sur un électorat potentiel de 3,6 millions de personnes. Malgré toutes ces difficultés, le processus électoral a été une réussite, due en premier lieu à la contribution de citoyens particulièrement actifs et entièrement acquis à cette cause. En outre, des organisations de la société civile ont joué un rôle important en encourageant la population à participer aux élections et en veillant à l'intégrité et à la transparence du processus.

Enseignements

La durabilité du processus électoral dépend de l'adoption de la législation électorale appropriée. De plus, les capacités de l'administration électorale doivent être renforcées afin qu'il soit possible de mener des élections de manière professionnelle, et de rehausser ainsi la crédibilité du processus entier. L'expérience acquise en 2012 devrait contribuer à améliorer les prochaines élections.

Sao Tomé-et-Principe

Administration électorale et processus électoraux

La légalisation des partis politiques d'opposition a ouvert la voie aux élections de 1991, lesquelles ont été non violentes, libres et transparentes. Depuis ces premières élections générales multipartites, des élections législatives, présidentielles, locales et régionales ont eu lieu régulièrement.

La Commission électorale nationale (CEN) et son organe exécutif, le Bureau électoral technique (GET), sont investis de la responsabilité légale entière pour l'organisation et la mise en œuvre de toutes les opérations ayant trait au scrutin, à l'enregistrement des électeurs, à la formation électorale et à l'éducation civique. La structure nationale est répliquée aux échelons de la région et du district. La composition de la CEN a varié de 19 membres en 2010 à 9 membres en 2011.

Le droit électoral du pays comprend une loi relative à l'enregistrement des électeurs, une loi électorale, une loi relative aux commissions électorales, et une loi relative aux partis politiques. Le financement des partis politiques a été institué par la loi 8/90. Le financement des élections a été assuré par le gouvernement et la communauté internationale. De 2001 à 2011, le budget de l'État a financé 58 pour cent des dépenses électorales totales, la communauté internationale y contribuant les 42 pour cent restants.

Conclusions

- L'enregistrement des électeurs : Lors de la dernière opération nationale d'enregistrement des électeurs en 2011, seuls 96 000 citoyens se sont enregistrés. La durabilité de l'enregistrement des électeurs et celle de l'OGÉ ne constituent pas un problème majeur, au vu du faible nombre d'électeurs concernés et des fonds électoraux à décaisser. Le besoin se présente toutefois d'améliorer d'autres facteurs pouvant avoir des incidences négatives sur la durabilité du processus électoral, en particulier, le degré de confiance entre l'OGÉ et d'autres parties prenantes, telles que les partis politiques et les organisations de la société civile.
- Durabilité du système biométrique : Comme Sao Tomé-et-Principe est un petit pays, la durabilité financière du système a pu être assurée à ce jour. La maintenance de ce système n'a pas posé de problèmes critiques jusqu'ici.
- Financement des partis politiques : Il est réglementé par la loi et a été mis en œuvre entièrement. L'OGÉ a cherché à améliorer la transparence sur ce plan.
- Rôle de la société civile : Les organisations de la société civile ont joué un rôle important dans le cadre des activités électorales, et ses rapports avec l'OGÉ n'ont cessé de s'améliorer.

Études de cas discutées pendant la seconde journée

République de Corée

Contexte national

La Commission électorale nationale (NEC) a été établie le 21 janvier 1963 comme organe constitutionnel indépendant composé de neuf membres. Trois de ces membres sont nommés par le chef de l'État, trois par l'Assemblée nationale, et les trois autres par le président de la Cour suprême. Le président de la commission et les commissaires permanents sont élus par cooptation. Leur mandat est fixé par la constitution à six ans.

Conclusions

- L'institution d'une commission électorale entièrement indépendante constitue un excellent moyen de garantir l'indépendance du processus électoral et de conforter la perception selon laquelle les élections sont libres et équitables. Cela est surtout vrai de démocraties émergentes.
- L'indépendance et l'impartialité garanties d'un OGE ne signifient pas uniquement qu'il est structurellement indépendant du gouvernement. Une commission électorale entièrement indépendante doit être dotée d'une réglementation et de procédures claires pour définir son organisation et son fonctionnement, et pour prescrire les modalités de nomination de ses membres et de recrutement de ses employés. Elle doit également disposer d'un budget suffisant et géré de façon indépendante.
- L'implication totale de la société dans la poursuite d'élections joue un rôle capital pour la transparence et la crédibilité du processus. Il incombe à l'OGE non seulement de collaborer avec la société civile, mais également de prendre l'initiative du contact et la convier à un engagement actif face au processus électoral.

Côte d'Ivoire

Contexte et évolutions

Des questions liées à l'existence de partis multiples ont surgi avec l'organisation d'élections pluralistes dans les années 1990. (Avant cette époque, un seul parti était au pouvoir). La première loi électorale a été votée en 1999, mais n'a jamais été mise en œuvre, principalement à cause de la situation volatile qui a résulté du coût d'État de 2000.

Un projet de nouvelle loi électorale a été rédigé en 2004, mais il n'a été adopté qu'en 2006. Ce texte ne prévoit pas de limites pour les dépenses de campagne électorale et ne fixe pas de critères concernant les frais admissibles et non admissibles. Il stipule toutefois que le millième du budget annuel de l'État doit être réservé au financement des partis politiques. Il prévoit aussi le financement annuel des partis politiques sur la base des résultats qu'ils auront obtenus aux élections précédentes, et également le financement des candidats présidentiels. Ces paiements sont à effectuer un mois après la publication du rapport de la Cour des comptes sur l'emploi des fonds alloués pendant l'année précédente.

Le montant alloué à chaque candidat pour le financement de sa campagne électorale est fixé par un comité ad hoc. La Cour constitutionnelle approuve les montants à payer trois mois après l'annonce officielle des résultats. La loi prévoit différentes sanctions (suspension du financement, actions en justice) dans les cas de non-conformité par les bénéficiaires des dispositions de ce texte.

Globalement, pendant la période de 2006 à 2010, des montants de l'ordre de 14 milliards de francs CFA (29 millions de dollars US) ont été alloués aux partis politiques. Cependant, la majeure partie de ces allocations n'a pas été décaissée. Cela s'explique en partie par la récurrence de problèmes de trésorerie qui a conduit à réviser les paiements à la baisse, ainsi que par certaines irrégularités au niveau des versements et des échéances. De leur côté, les partis politiques ne se sont pas pliés à leur obligation de publier des rapports financiers annuels. On ne dispose pas de données concernant le financement des candidats aux présidentielles de 2010.

Conclusions

- Toute loi relative au financement des partis politiques et des candidats doit s'assortir d'un système efficace de contrôle et de sanction. Les institutions impliquées dans le contrôle (Cour des comptes), dans les sanctions (pouvoir judiciaire) et le suivi (société civile) doivent s'occuper de près de l'application de la loi.
- La transparence doit se situer au cœur de la rédaction de textes de loi, ainsi que de leur application. Lors même de la rédaction d'un projet de loi électorale, des normes claires doivent être établies pour définir les dépenses admissibles à l'octroi d'un financement public. Une fois que la loi est entrée en vigueur, les parties prenantes doivent être mises à contribution dans l'établissement des montants à décaisser. Enfin, il est essentiel que toute nouvelle législation fasse l'objet d'un effort d'information et de communication. La budgétisation et l'allocation des fonds doivent être maîtrisées par toutes les parties prenantes.
- Les parlementaires doivent être formés afin qu'ils puissent assumer leur rôle de vérification périodique de l'efficacité des financements internes et externes de partis politiques, et ils devraient être capables d'apporter tout amendement nécessaire à la législation.

Irak

Type d'OGE : Indépendant et permanent

La Haute commission électorale indépendante de l'Irak (IHEC) a été établie en 2004. Au cours de ses huit ans de travail, elle s'est chargée de six événements électoraux. À l'époque de l'atelier, elle se préparait à une septième série d'élections, à savoir, les élections aux conseils de gouvernorat prévues le 20 avril 2013.

Structure de l'IHEC

L'organe législatif de l'IHEC est constitué par le Conseil des commissaires (BoC), qui se compose de neuf commissaires. L'Administration électorale (EA) est l'organe administratif de l'IHEC. Elle est présidée par un directeur des élections. Sa mission consiste à élaborer des plans et des procédures pour la poursuite du processus électoral et à les soumettre à l'approbation du Conseil des commissaires.

Considérations concernant la fraude électorale

La fraude électorale ou le trucage des élections relève d'une intervention « illégale » dans le processus électoral. Elle a lieu normalement pendant l'une ou plusieurs des étapes suivantes du processus : l'enregistrement des électeurs, le scrutin, le dépouillement et le tri des votes ; et la consolidation initiale du dépouillement.

La fraude électorale varie par sa forme et par le moment où elle est commise. Ainsi, la fraude commise avant la tenue d'un scrutin vise à forcer ou à convaincre les électeurs d'agir d'une certaine façon en les subornant. La fraude électorale peut être pratiquée d'une manière organisée ou collective au cours du scrutin. Des exemples en sont le bourrage des urnes, l'usurpation d'identité d'électeurs et le « vote carrousel ». Commise de manière non organisée et individuelle, la fraude électorale (telle que le dépôt de plusieurs bulletins, le vote assisté mal exécuté et le vote par procuration) a un moindre effet sur les résultats des élections. La fraude électorale commise à l'issue du scrutin comprend l'enregistrement falsifié, sur les feuilles de comptage, du nombre des voix exprimées en faveur des différents concurrents, et l'inscription délibérément erronée de résultats aux centres de dépouillement.

Stratégies employées par l'IHEC pour affronter la fraude électorale

Diverses stratégies sont employées en Irak pour combattre la fraude électorale.

- En particulier, l'IHEC procède à une évaluation à l'issue de chaque événement électoral. Elle se livre à un processus continu d'évaluation et d'apprentissage. Elle conserve aussi un dossier complet des rapports d'observateurs nationaux et internationaux, classifie les griefs électoraux, et entreprend les actions qui conviennent pour y donner suite.
- Pour décourager la fraude, elle actualise la procédure de lutte contre la fraude après chaque élection en retenant les enseignements qui s'en dégagent afin de pouvoir mieux faire face aux problèmes de ce type lors des élections suivantes.
- Si des cas de fraude sont détectés à un niveau donné du processus, elle cherche à remonter en arrière afin de dépister les bureaux de vote ou les urnes qui ont été « truquées ». Elle procède ensuite à un examen pour repérer les causes de ces fraudes et en découvrir les auteurs.
- En réponse aux constatations qu'elle aura faites lors de ses investigations antifraude, et compte tenu de ses priorités, l'IHEC s'emploie régulièrement à actualiser ses procédures et ses stratégies afin de réduire la fraude encore davantage.

Mesures spécifiques de lutte contre la fraude électorale prises par l'IHEC

Avant le scrutin

- Adaptation du droit électoral afin d'y inclure un chapitre distinct traitant des délits électoraux et des sanctions à infliger à leurs auteurs. Les sanctions peuvent prendre la forme de privation de salaire (si l'auteur est un agent électoral), du non-recrutement futur des auteurs d'actes de fraude électorale, de leur traduction en justice si ces actes sont de caractère pénal, et de l'annulation des votes contenus dans l'urne ou le bureau de vote truqué.
- Élaboration d'un règlement spécial régissant les campagnes électorales. Ce règlement vise à enrayer les actes de diffamation contre des candidats et des partis politiques.
- Élaboration de nouvelles procédures pour lutter contre l'usurpation d'identité.
- Mise à jour continue du registre des électeurs avant chaque élection, ce travail portant sur la suppression, l'adjonction, la modification et la correction des données des électeurs.
- Sélection des agents électoraux les plus professionnels possible, ainsi que des superviseurs fiables et éprouvés, en vue de travailler dans les bureaux de vote et les centres de vote.

Pendant le scrutin

- Mise à jour et amélioration du registre des électeurs afin que celui-ci puisse être consulté au niveau du bureau de vote, plutôt qu'au centre de vote. Cette mesure a pour but de combattre l'usurpation d'identité.
- Le recours à des superviseurs chargés de surveiller les agents électoraux ainsi que leur formation. Le déploiement de ces superviseurs se fait par tirage au sort afin que les superviseurs originaires du sud du pays soient affectés dans le nord, et vice-versa.

Études de cas discutées pendant la troisième journée

- Emploi de marques de sécurité sur les bulletins de vote pour empêcher leur photocopie et leur trucage.
- Utilisation de supports de vote de grande qualité, y compris d'encre indélébile provenant de fournisseurs internationaux de bonne réputation ; emploi d'urnes et de cachets à numéro de série unique ; utilisation d'écrans d'isolation pour rehausser le secret du vote.
- Emploi de formulaires de rapprochement/résultats pour : a) suivre aisément le nombre de formulaires remis aux centres et aux bureaux de vote ; et b) établir le nombre de bulletins utilisés dans les urnes, ainsi que de ceux qui ont été mutilés et rejetés, et comparer ce nombre avec le nombre initial de bulletins.
- L'existence d'un processus d'observation continu, assuré par des missions d'observation nationales et internationales.
- Disponibilité de formulaires de plainte et adoption de mécanismes d'enregistrement des plaintes à l'intention des électeurs et des agents des partis politiques.
- Séparation des opérations de vote spécial de celles de vote régulier afin de permettre aux forces de sécurité d'assurer une protection le jour du scrutin régulier.

Après le scrutin

- Réalisation d'un logiciel spécial capable de dépister les éventuelles défaillances au centre de saisie des données.
- Examen des rapports des groupes d'observateurs
- Étude et classification des plaintes reçues, auxquelles il est répondu systématiquement.
- Application d'un niveau de tolérance fixe en ce qui concerne les erreurs constatées dans les formulaires de rapprochement et de résultats.
- Recrutement d'agents professionnels au centre de saisie de données et maintien d'une atmosphère sécurisée et stable pour le personnel et les urnes jusqu'à la date de publication des résultats.

Recommandations tirées de discussions sur cette étude de cas

- L'intégrité et la transparence constituent la pierre angulaire du succès de tout processus électoral. Cela étant, la solidité des procédures de lutte contre la fraude électorale ainsi que leur réexamen et mise à jour périodiques peuvent garantir le succès d'une élection.
- Il est nécessaire de tenir des séances d'examen des enseignements tirés à l'issue de chaque élection afin de pouvoir analyser et évaluer les événements de cette élection et produire des recommandations à appliquer à l'avenir pour combattre la fraude électorale.
- L'assistance internationale fournie à l'IHEC à titre consultatif est jugée importante car elle peut aider la commission à améliorer ses capacités techniques.

Sénégal

Le Sénégal compte plusieurs institutions qui sont impliquées dans la gestion des élections, dont le ministère de l'Intérieur et la Commission électorale indépendante. Le ministère de l'Intérieur est l'administration de tutelle et exerce ses fonctions électorales par le biais de sa Direction générale des élections (DGE).

La DGE est responsable d'établir et de réviser les listes électorales, d'organiser et de surveiller la distribution de cartes d'électeur, de suivre l'impression de bulletins de vote, de mettre en place une éducation électorale et citoyenne, d'implanter et aménager des bureaux de vote, et de préparer et d'utiliser un budget pour la révision du registre des électeurs.

La seconde institution électorale du Sénégal est la Commission électorale nationale autonome (CENA) dont la mission est d'assurer le suivi et la supervision de toutes les opérations électorales du pays. Créée par décret en mai 2005, la CENA se compose de 12 membres. La CENA est représentée aux échelons régional et départemental et tire son mandat du code électoral. Elle fait appliquer la législation électorale tout en veillant au respect de la transparence et de l'équité dans la conduite des élections.

Les membres de la CENA, un organe indépendant, sont nommés pour un mandat de six ans, et le tiers d'entre eux sont renouvelés tous les trois ans. Son indépendance est garantie par différentes dispositions, y compris celle selon laquelle ses membres ne peuvent être révoqués après avoir été nommés.

En vertu du mandat électoral qu'elle détient pendant les périodes de transition, la CENA supervise également les archives électorales du pays et veille à la poursuite continue de programmes d'éducation et de sensibilisation. Elle contribue aussi aux réformes électorales en formulant des propositions d'amendement à l'intention du parlement et du pouvoir exécutif.

Afrique du Sud

Survol du financement des partis

En Afrique du Sud, les partis politiques sont financés par des sources tant privées que publiques. Tout parti politique a le droit d'obtenir des fonds auprès de ses adhérents et d'autres sources, y compris des entreprises privées (nationales et étrangères) et des organisations de la société civile. Le financement public est réglementé et offert à des partis politiques représentés, qui sont tenus de rendre publiquement compte des fonds qu'ils reçoivent de cette source. Le financement privé des partis politiques n'est pas réglementé, et aucune contrainte ne limite le financement privé, lequel ne fait l'objet d'aucune obligation de divulgation.

Le financement public des partis ne représente qu'une part relativement modique du total des fonds recueillis par les grands partis sud-africains. En raison de l'exigence de non-divulgation des financements privés, on ne connaît guère le montant total dépensé en campagnes politiques, mais des estimations en ont été faites.

C'est dans l'intérêt de la viabilité financière des partis que l'Afrique du Sud en autorise le financement aussi bien privé que public.

Le pays prévoit le financement public réglementé des partis politiques et ceux qui sont représentés au parlement doivent rendre des comptes sur les fonds qu'ils reçoivent de l'État. L'Afrique du Sud s'écarte toutefois des bonnes pratiques mondiales relatives au financement privé des partis politiques, car elle ne possède pas de cadre juridique pour ce type de financement.

Lois relatives au financement public des partis

La Loi de 1997 sur le financement public des partis politiques représentés régit l'admissibilité des partis à recevoir des fonds et prescrit le niveau des allocations accordées par le Fonds pour les partis politiques représentés. Aux termes de cette loi, un parti politique a le droit de toucher une allocation publique pour toute année fiscale au cours de laquelle il est représenté à l'Assemblée nationale ou dans une assemblée législative provinciale (ce qui exclut les partis qui ne sont représentés qu'aux conseils municipaux).

Le parlement alloue ces fonds à la Commission électorale indépendante (IEC), qui les administre et les redistribue aux partis représentés sur la base d'une formule qui tient compte du nombre de sièges occupés par les partis bénéficiaires à l'Assemblée nationale et aux assemblées législatives provinciales. Des allocations équitables sont versées aux provinces en proportion du nombre des sièges de leur assemblée législative, et l'allocation touchée par une province est répartie de manière égale parmi les partis représentés à cette assemblée.

La loi autorise les partis à utiliser leur financement public à des fins de campagne, ce financement devant également permettre au parti de maintenir une structure administrative stable. Les partis peuvent aussi utiliser ce financement pour des activités d'éducation politique et pour la promotion de la participation active des citoyens à la vie politique.

Un financement séparé est alloué à chaque député pour qu'il puisse maintenir un bureau de circonscription. Ce bureau doit être au service de tous les membres du public, et non seulement des partisans du parti représenté par ce député. Les fonds alloués à cette fin ne peuvent pas être utilisés pour des campagnes politiques.

Angola

Arrière-plan électoral

Les premières élections multipartites de ce pays se sont tenues en 1992 avec l'assistance des Nations Unies. Les deux élections suivantes de ce type ont eu lieu en 2008 et 2012. La comparaison entre ces deux dernières élections fait ressortir une nette progression dans la gestion des opérations électorales par le recours intensif à de nouvelles TIC.

La Commission électorale nationale (connue par son sigle portugais CNE) se compose d'un président et de 16 commissaires nationaux nommés par les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, et élus par cette dernière. Une structure semblable est en place aux niveaux provincial et municipal. Au total, la CNE compte 3060 membres et 1332 employés administratifs.

Les élections générales du 31 août 2012

Pour la CNE, les opérations électorales de 2012 se sont avérées plus complexes que les précédentes menées en 2008. L'atmosphère politique qui régnait en 2012 exigeait un degré élevé de responsabilité de la part de toutes les parties prenantes afin d'assurer la sécurité, la transparence et la confiance du public dans le processus. Certains des domaines complexes à gérer étaient les suivants :

- faire en sorte que les électeurs se rendent à des bureaux de vote spécifiques faisant partie de centres de vote
- inclure des orientations de vote dans les trousseaux électoraux
- améliorer les procédures technologiques et opérationnelles au niveau de la logistique des élections
- introduire la localisation par cartes géo référencées et un système d'information géographique

Après l'annonce des élections à venir par décret présidentiel, la CNE a lancé plusieurs appels d'offres concernant la production et l'achat de différents produits et services, requis par la logistique des élections. Au nombre de ces produits et services figurait l'établissement d'une carte des bureaux de vote à références géographiques ; la fabrication et la fourniture de matériels de vote ; des appareils technologiques pour le comptage, la transmission et l'annonce des résultats ; et des réseaux de communication de données à la fois vocale et de gestion.

Pour gérer les dernières phases du processus électoral, la CNE a mis en place une Commission ad hoc de gestion électorale ayant pour responsabilité principale de trouver des solutions rapides aux problèmes qui pourraient émerger pendant ces périodes du processus électoral. Les principaux aspects de sa mission étaient les suivants :

- établir des commissions ad hoc aux niveaux provincial et municipal
- rester en contact permanent avec les organes de l'administration publique
- mettre sur pied une équipe chargée de collaborer avec les fournisseurs de biens et de services
- assurer le suivi du fonctionnement des centres de vote
- résoudre les incidents pouvant survenir aux centres de vote

Une infrastructure logistique considérable a été mise en place pour l'organisation et l'équipement des centres et des bureaux de vote dans tout le pays, afin de répondre aux besoins de distribution, d'entretien et de récupération de l'information et des matériels. Pour ce qui est de l'éducation civique, la CNE a réalisé un programme de communication, d'information et de marketing électoral dans le but de sensibiliser et de mobiliser les électeurs, afin d'assurer leur participation au scrutin. Cette campagne a fait appel à la création d'un portail Web diffusant une information d'intérêt pour les électeurs, et à des annonces à la télévision, à la radio, dans la presse écrite et sur les taxis.

La CNE a annoncé les premiers résultats préliminaires (50 pour cent des votes) une vingtaine d'heures après la clôture du scrutin. Quarante-huit heures après la clôture du scrutin, plus de 90 pour cent des votes avaient été dépouillés.

Une grande attention a été accordée au suivi du scrutin. La CNE a enregistré plus de 70 missions électorales, réunissant près de 2000 observateurs, qui se sont déployés dans le pays entier. Tous reçurent de la CNE une trousse électorale et un guide de la législation électorale en plusieurs langues. Un certain nombre de séminaires ainsi que la visite d'établissements de la CNE ont été organisés avant et pendant le scrutin.

Afghanistan

L'étude de cas présentée par la Commission électorale indépendante de l'Afghanistan visait à illustrer les problèmes auxquels se heurte l'enregistrement des électeurs dans un pays en transition vers la démocratie et dont les indices de développement humain sont faibles.

L'Afghanistan doit en effet relever de graves défis en matière d'enregistrement des électeurs. Il n'y existe pas de registres systématiques de l'état civil et le gouvernement ne dispose pas d'archives ou de registres touchant aux données personnelles de l'électorat, telles que les dates de naissance et de décès, l'enregistrement des mariages et la cohérence des patronymes. Les limites des circonscriptions n'ont pas été fixées et il n'existe pas d'information d'adresse sur la population. Les données de recensement sont inexistantes, et aucun système n'est en place pour la collecte exacte de données.

Commission électorale indépendante (IEC)

L'IEC a été établie par la constitution ainsi que par une loi électorale régissant la tenue d'élections présidentielles, législatives et provinciales. Il s'agit d'un organe indépendant et autonome mandaté par la législation pour organiser toutes les élections nationales et provinciales en Afghanistan et, à un échelon inférieur, celles aux fonctions de maire et aux conseils de district. L'IEC est légalement chargée de veiller à ce que toutes les élections soient libres, équitables et crédibles.

Elle se compose d'une commission de sept membres, d'un secrétariat installé dans son siège, et des bureaux dans chacune des 34 provinces du pays. Les commissaires et un directeur général des élections sont nommés directement par le président du pays. Deux élections présidentielles et deux élections provinciales ont été tenues à ce jour, en 2004-2005 et 2009-2010. L'Afghanistan se prépare actuellement aux élections présidentielles et provinciales qui auront lieu en 2014, et aux législatives prévues pour 2015.

Contexte de l'enregistrement des électeurs

L'enregistrement des électeurs a dû faire face à de nombreuses difficultés. Les efforts qui ont été déployés au cours des années ont été freinés par différents facteurs, dont les menaces planant sur la sécurité, un faible taux d'alphabétisation, et les carences d'organisation. Ces efforts ont donc été coûteux en temps et en argent, et leur réussite n'a souvent été que partielle. La loi électorale prévoit que si le registre des électeurs est tiré d'un registre de l'état civil, l'IEC est responsable de s'assurer que les électeurs admissibles s'enregistrent auprès d'elle. Mais comme les données d'état civil sont en grande partie absentes, il n'existe pas d'options claires et directes pour identifier les électeurs, ce qui est de nature à compromettre l'intégrité de l'enregistrement des électeurs.

En 2003-2004, un registre national des électeurs a été établi, pour être mis à jour en 2005. Peu de temps après, en 2006-2007, un projet pilote de création conjointe de registres de l'état civil et des électeurs a été lancé. Ce programme n'a cependant pas pu aboutir en raison de la grande difficulté à coordonner les opérations avec le ministère de l'Intérieur. Un autre problème tenait au fait que les délais d'exécution des programmes d'enregistrement des électeurs et d'introduction de la carte nationale d'identité étaient incompatibles à court et moyen terme.

En 2008, le registre des électeurs a été mis à jour une nouvelle fois et l'emploi de données biométriques a été considéré. Les empreintes digitales d'électeurs ont été prises, numérisées, puis introduites dans le système informatique. Ces opérations ont présenté des problèmes d'incompatibilité (par exemple, il a été impossible de valider la date de la numérisation). En 2010, une nouvelle opération d'enregistrement des électeurs a été lancée. Mais comme cela avait été le cas l'opération précédente, des problèmes ont surgi en raison du manque de délimitation des circonscriptions, entraînant la création de centres de vote non désignés dépourvus de listes d'électeurs.

Dans l'ensemble, les efforts d'enregistrement des électeurs entrepris par l'IEC n'ont pas reçu de commentaires favorables de la part des observateurs internationaux et nationaux. Tous les commentaires faisaient état des fréquentes défaillances du système et des risques qui en découlaient pour sa crédibilité. Créer un registre de l'état civil basé sur le projet Tazkira qui a été lancé récemment dans le but de munir les citoyens de cartes nationales d'identité électroniques, pourrait être une option possible à long terme pour l'enregistrement des électeurs.

Préparatifs des élections de 2014

L'IEC a pris une série de décisions portant sur les élections de 2014. À la suite de l'atelier thématique CE-PNUD de 2012 sur les technologies de l'information et la gestion des élections, une étude de faisabilité a été menée sur l'administration des listes électorales. De cette étude de faisabilité se sont dégagées des recommandations destinées à renseigner le processus d'enregistrement des électeurs, qui a été lancé très tôt. En 2012, le président a signé un décret portant sur un plan national d'enregistrement des électeurs doté d'un budget. Un plan initial a été proposé en octobre 2012, et des plans complémentaires ont été publiés en décembre 2012 et en janvier 2013. Au moment de la tenue de l'atelier, l'IEC discutait de la délivrance de cartes d'identité avec le ministère de l'Intérieur.

Études de cas discutées pendant la quatrième journée

Enseignements

- Étant donné que les élections sont un processus politique, les objectifs stratégiques de l'enregistrement des électeurs et le soutien à lui accorder doivent être négociés avec les parties prenantes clés afin qu'un consensus puisse s'en dégager.
- L'approche stratégique du choix d'un système d'enregistrement des électeurs doit concilier des objectifs (politiques et opérationnels) de court et de long terme.
- Il y a lieu de consacrer la planification et le temps nécessaires au mode d'enregistrement des électeurs. La planification doit prévoir des dispositions pour le passage d'un système périodique à un système continu (basé éventuellement sur un registre de l'état civil) et pour la suppression des noms qui n'ont plus lieu de figurer sur le registre.
- Pour garantir la durabilité spécifiquement en Afghanistan, la volonté politique nécessaire est vitale. Il faudra veiller à l'indépendance de l'OGE et au respect du cadre juridique. La création de listes d'électeurs devra bénéficier des compétences techniques nécessaires. Il convient d'ores et déjà d'élaborer un budget prévisionnel pour faire face aux coûts futurs de la carte nationale d'identité électronique, de l'achat et du maintien d'équipements technologiques, et de la mise à jour de données.

Égypte

La discussion sur l'Égypte à l'atelier s'est concentrée sur l'enregistrement des électeurs.

Contexte général

- Depuis la révolution de 2011, l'Égypte se range parmi les pays en transition. Des élections législatives et présidentielles et deux référendums y ont eu lieu en 2011 et 2012.
- Les registres des électeurs qui y existaient avant 2011 manquaient de crédibilité. L'enregistrement des électeurs dans la perspective d'élections post-révolutionnaires a été pris en charge par le ministère de l'Intérieur.

Modèle d'enregistrement des électeurs

Le registre des électeurs actuel a été extrait de la base nationale d'identité qui a été créée en 1990. Pour les élections de 2011 et 2012, les autorités égyptiennes ont décidé de contourner l'ancien modèle d'enregistrement des électeurs. Leur but était de mettre fin aux pratiques de l'ancien régime et aux manipulations des listes électorales qu'on lui reprochait de pratiquer. Le modèle qu'il a été décidé d'adopter était censé améliorer la qualité du registre des électeurs par son inclusivité et son exactitude.

Cependant, le nouveau modèle n'a pas fonctionné aussi bien qu'on l'espérait en raison de certaines difficultés liées au fait que la base nationale d'identité n'avait pas été conçue à des fins électorales et que certaines adaptations ont donc dû lui être apportées. Par exemple, les adresses des électeurs n'étaient pas suffisamment précises pour permettre à la Haute commission électorale (HIC — dénomination de l'OGE en 2011 et 2012) de leur affecter des centres de vote.

Les défis et activités de l'OGE

L'OGE s'est trouvé soumis à des pressions intenses en raison du peu de temps dont il disposait pour organiser les élections et du grand nombre d'électeurs (plus de 50 millions). La HIC devait également tenter de rétablir la confiance de l'électorat, dont le niveau de confiance envers le système électoral avait été fortement affecté par les élections du régime précédent ainsi que par des dissensions entre politiciens et partis politiques qui avaient caractérisé cette époque.

En prévision des scrutins de 2011 et 2012, l'OGE a entrepris différentes actions pour mettre le registre des électeurs à jour, informer la population par une campagne médiatique, et affecter les électeurs à des centres de vote. De gros efforts ont été déployés pour enregistrer les électeurs égyptiens à l'étranger.

Perspectives futures

La nouvelle constitution égyptienne de 2012 stipule que le gouvernement a le devoir d'enregistrer tous les électeurs. Cela signifie que l'enregistrement des électeurs est fondé sur la constitution, et qu'il est attendu de l'OGE qu'il y accorde une attention et des ressources considérables.

Au moment où l'atelier se déroulait, le projet de texte de la nouvelle loi électorale prévoyait les mêmes dispositions relatives à l'enregistrement des électeurs. Il est à prévoir qu'à l'avenir, le registre des électeurs sera extrait de la base nationale d'identité étant donné que ce modèle a fonctionné raisonnablement bien pendant les élections de 2011 et 2012.

Sierra Leone

Contexte

La Sierra Leone possède deux organes électoraux. La Commission d'enregistrement des partis politiques (PPRC) s'occupe de l'enregistrement des partis et des candidats, et la Commission électorale nationale (NEC) surveille les opérations d'enregistrement des électeurs et les scrutins. Depuis 2007, la NEC a mené à bien une série d'élections : présidentielles et législatives (2007), conseils des collectivités locales (2008) ; et présidentielles, législatives et conseils des collectivités locales (2012).

Systèmes et méthodes d'enregistrement des électeurs

L'enregistrement des électeurs effectué en 2007 n'était destiné qu'à servir pour les élections de cette même année. Des machines à lecture optique (OMR) et des scanners y ont été utilisés. Certaines limitations sont apparues avec ce système, dont l'impossibilité de dépister les enregistrements multiples. Après les élections de 2008, la NEC a opté pour un système d'enregistrement continu appuyé par une nouvelle technologie, de nature à combler les insuffisances de la technologie OMR.

La technologie de l'enregistrement biométrique des électeurs (EBE) a été adoptée pour le processus électoral de 2012 et a porté sur deux caractéristiques biométriques : saisie d'image faciale (par photographie) et empreintes des deux pouces. La différence principale entre les procédures de 2007 et de 2012 tenait au fait qu'en 2007, des appareils photo Polaroid avaient été utilisés pour l'image faciale et que les cartes d'électeurs étaient imprimées et délivrées immédiatement, alors qu'en 2012, les données collectées sur place ont dû être traitées centralement et dédoublonnées avant que les cartes d'électeurs ne puissent être délivrées.

Processus d'enregistrement des électeurs en Sierra Leone en 2012

Comme indiqué plus haut, une gamme entière d'élections a été menée à bien en 2012. Dans le cadre de cet ensemble de processus, 3 000 centres d'enregistrement des électeurs ont été établis à travers le pays, 800 kits d'EBE ont été achetés, tous alimentés en courant électrique par des groupes électrogènes, et 760 équipements d'enregistrement des électeurs ont été déployés.

En raison du nombre limité de kits d'EBE, il n'a pas été possible de procéder à l'enregistrement des électeurs de façon simultanée dans tout le pays. Le processus d'enregistrement a donc été mis en œuvre en quatre étapes, sur une durée de 14 jours pour chaque étape. L'opération entière a duré huit semaines et a permis d'enregistrer 2 692 635 électeurs.

Des listes électorales provisoires ont été imprimées et affichées pour permettre aux votants en puissance et aux citoyens de les vérifier. Dans le même temps, un processus d'appariement des données (dédoublonnement) a été entrepris pour repérer les enregistrements multiples. Les cartes d'électeur ont été publiées parallèlement à l'affichage du rôle provisoire des électeurs. Des listes électorales définitives, assorties de photographies, ont été produites au terme du processus.

L'opération de dédoublonnement (appariement des données)

Comme la technologie requise n'existait pas dans le pays, l'opération de dédoublonnement a dû être externalisée (en Belgique). Cette situation a suscité certaines préoccupations politiques en Sierra Leone devant le risque que l'envoi outremer de données d'électeurs pouvait faire planer sur l'intégrité, la confidentialité, la sécurité et le secret de ces données. Pour finir, un accord a été conclu avec les partis politiques, qui ont été autorisés à envoyer des représentants vers l'entreprise chargée du dédoublonnement afin de pouvoir observer cette opération sur place.

Défis et problèmes rencontrés

- Un petit volume de données a été perdu en raison de la corruption de fichiers. Les personnes qui ont pu démontrer qu'elles s'étaient précédemment enregistrées dans les délais utiles (en présentant leur ticket d'enregistrement) ont eu la possibilité de s'enregistrer à nouveau.
- Inscription erronée d'un petit nombre de personnes dans le registre en raison de l'emploi du mauvais code de localisation.
- Constatation d'un écart de 1 pour cent entre les chiffres d'enregistrement bruts (2,7 millions d'électeurs) et les données électroniques enregistrées dans la base de données (2 676 000 électeurs). Au terme de l'opération de dédoublonnement, il manquait environ 27 000 empreintes de pouce par rapport au nombre des électeurs inscrits.
- Retards dans la production de photographies faciales en raison de difficultés de configuration du logiciel d'EBE, particulièrement aux étapes initiales du processus.
- Quelque 90 000 cartes d'électeur non ramassées (représentant 0,3 du nombre des électeurs enregistrés) sont restées dans les bureaux des circonscriptions. Cependant la loi permet aux électeurs de voter même s'ils n'ont pas leur carte d'électeur sur eux pour autant que leur nom figure sur le rôle des électeurs affiché au bureau de vote.
- L'opération a été onéreuse. Le système d'EBE a coûté 10 millions de dollars (montant financé entièrement par des donateurs par le biais d'un panier de fonds géré par le PNUD). Des fonds supplémentaires de 15 millions de dollars ont été requis pour les besoins opérationnels (personnel, location de moyens de transport, etc.). Leur financement a été assuré conjointement par des donateurs et le gouvernement.

Il convient aussi de noter la forte dépendance du processus à l'égard de prestataires étrangers pour l'impression des registres et des cartes d'électeurs.

Réalisations et durabilité

- L'opération a été couteuse, mais a contribué à la crédibilité du processus électoral de 2012 et à l'acceptation générale du résultat des élections.
- Un rôle des électeurs plus fiable et mieux accepté a été ainsi produit.
- Le système sert de point de départ à un système continu d'enregistrement des électeurs capable d'être mis à jour, ce qui revient à un progrès sensible par rapport au système consistant à repartir de zéro pratiquement tous les deux ans.
- Le nouveau système constitue un investissement national à long terme. L'on espère par ailleurs que le système d'EBE pourra être utilisé dans le projet imminent d'enregistrement national.

Cap-Vert

En général, le système électoral de ce pays jouit d'une crédibilité suffisante pour être accepté par toutes les parties prenantes. La participation de la diaspora aux élections et le vote à l'étranger sont autorisés et occupent une place importante en raison du nombre proportionnellement élevé des électeurs qui vivent à l'étranger. Les registres de l'état civil fonctionnent relativement bien.

Système actuel d'enregistrement des électeurs

Le processus électoral est placé sous la responsabilité de la Commission électorale nationale indépendante, composée de cinq membres. Ces membres sont sélectionnés par le parlement et chargés de la supervision des élections. La gestion électorale directe relève de la Direction générale de l'appui aux processus électoraux du ministère de l'Intérieur. L'enregistrement des électeurs est obligatoire et se poursuit de manière continue et permanente. Des commissions d'enregistrement des électeurs sont chargées de l'enregistrement des électeurs au pays, des électeurs à l'étranger, ainsi que tous les ressortissants cap-verdiens de la diaspora.

Depuis 2007, les commissions d'enregistrement des électeurs sont tenues de conserver une copie de la base de données du registre de l'état civil. Cette base de données donne accès à la liste des personnes décédées ainsi que de celles qui ont acquis la nationalité cap-verdienne. Afin de s'enregistrer, les citoyens doivent produire une signature numérisée. Il n'est pas utilisé d'information biométrique aux bureaux de vote. La carte d'identité suffit, mais les commissions d'enregistrement des électeurs gardent un fichier de sauvegarde contenant les photos des électeurs.

Les listes électorales sont produites à partir des listes du registre au moins 30 jours avant une élection. Les citoyens peuvent accéder aux listes électorales par Internet. Ils sont également avisés de leur enregistrement et peuvent consulter les listes électorales affichées aux centres d'enregistrement. L'un ou l'autre de ces mécanismes permet aux citoyens de corriger tout détail d'enregistrement.

Si au moment de s'enregistrer un citoyen communique son numéro de téléphone portable, il recevra un SMS à la veille de l'élection, l'informant du bureau de vote où il devra voter. Une ligne verte a également été ouverte pour les situations où les électeurs souhaiteraient être renseignés sur leur lieu de vote. Le coût total de l'enregistrement des électeurs est de 500 000 euros (675 000 dollars) par année. Après avoir rencontré quelques problèmes, liés principalement aux votes de la diaspora, les autorités ont cherché à améliorer et rationaliser le processus. C'est ainsi qu'a été créé le Système national d'identification et d'authentification des citoyens (dont le sigle en portugais est SNIAC).

SNIAC

Semblable au système de même nom utilisé au Portugal, le SNIAC prévoit de fusionner les différentes bases de données des services publics, y compris celui chargé de la délivrance de passeports.

À l'époque de l'atelier de Maputo, on en discutait au parlement du Cap-Vert. La première version de ce système avait été proposée en 2006 puis débattue en groupes de travail avant d'être présentée au parlement sous sa forme finale. Le système vise à créer une plate-forme d'information en interconnectant le registre électoral biométrique et un registre de l'état civil optimisé, et d'y inclure l'enregistrement et le dénombrement des naissances, des décès, des résidents étrangers et des ressortissants nationaux. Le coût estimatif de ce système était de 4,5 millions d'euros (6,1 millions de dollars), à financer conjointement par le budget de l'État (2,3 millions d'euros), Pro-PALOP-TL (1,6 million d'euros) et le Portugal (0,5 million d'euros).

Bien que le plan prévoie la fusion de plusieurs bases de données, les autorités électorales ne pourront accéder qu'aux données de citoyens considérés comme admissibles au vote.

Les principaux problèmes à résoudre dans la mise en place de ce système sont les suivants :

- création et maintien d'une base de données fiable avec une information de lieu de résidence, car la société cap-verdienne est géographiquement très mobile, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays ;
- maintien d'un service de qualité égale aussi bien pour les citoyens de la diaspora que pour les citoyens résidant dans le pays ; et
- réalisation d'un consensus concernant la dissolution des commissions d'enregistrement à partir du moment où le nouveau système entrera en service.

En termes techniques, la base de données existante des électeurs est fiable, car elle a été testée à l'occasion des élections de 2011. Le seul impératif qu'il reste à remplir consiste à établir les bases juridiques autorisant l'interconnexion de différentes bases de données, et également pour produire un registre automatique des électeurs devant les dispenser de se présenter à l'enregistrement. Par ailleurs, des garanties de protection des données sont déjà en place au niveau juridique. La durabilité financière ne devrait pas poser de problèmes, car le fonctionnement du nouveau système sera financé à partir du budget de l'enregistrement civil. Enfin, la durabilité politique est assurée étant donnée la fiabilité de la base de données, comme indiqué plus haut.





Remarques de
conclusion et
recommandations
des délégations
d'OGE

Remarques de conclusion et recommandations des délégations d'OGE

Durabilité de l'administration électorale

- Il est important d'institutionnaliser les OGE et leurs organes en les inscrivant dans la constitution nationale afin qu'ils soient à l'abri de toute ingérence gouvernementale.
- La durabilité politique de l'administration électorale renvoie à son aptitude à réaliser et à préserver dans le temps la confiance des parties prenantes (en remplissant son rôle à la fois politique et administratif).
- La pérennité de la crédibilité de l'OGE dépend du choix du modèle et du cadre juridique/réglementaire mis en place dans le pays selon son propre contexte. Des facteurs externes (volonté politique, choix de système électoral, structure et comportement des partis politiques) et internes (attitudes et comportements, politiques et procédures de l'OGE) contribuent indéniablement à la durabilité politique de l'OGE.
- Quel que soit le modèle de l'OGE, il est techniquement faisable et nécessaire de procéder dès le départ à des évaluations des coûts.
- Il est toujours possible de prendre des mesures d'optimisation des ressources, selon le type de coûts en question. De manière générale, il est possible de réaliser des réductions de coût significatives au moyen d'une planification stratégique et opérationnelle intégrée.
- Les allocations budgétaires doivent être basées sur les besoins définis par l'OGE, car il ne convient pas que l'OGE s'adapte aux allocations décidées unilatéralement par le gouvernement.
- L'assistance électorale doit être déployée dans une perspective à long terme en tenant compte du cycle électoral entier et du stade de démocratisation du pays.

Durabilité des processus électoraux

- Comme ils portent sur le thème central de la représentation politique, les systèmes électoraux constituent un facteur majeur de la réalisation et de la sauvegarde d'institutions et de pratiques électorales crédibles. Pour qu'il soit durable, le système électoral choisi doit répondre à des buts stratégiques conciliant des objectifs de court et de long terme. Il devra aussi être suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution des conditions politiques.
- Pour que le choix d'un système électoral soit durable, ce choix doit être négocié de manière élargie avec toutes les parties prenantes et respecter leurs préoccupations. Si toutes les préoccupations entourant la représentation ne sont pas correctement résolues, la durabilité du système sera mise en danger. Il est donc crucial d'appliquer le principe de l'inclusivité en vue de garantir la durabilité du système.
- Il est également nécessaire d'œuvrer à l'instauration et au maintien d'une opinion publique bien affirmée, car elle est une institution centrale de la démocratie. La responsabilité de cette entreprise incombe premièrement aux dirigeants politiques, aux groupes de la société civile, aux médias, aux formateurs d'opinions, et aux intervenants universitaires.
- Les partis politiques exercent une influence directe sur la durabilité des processus démocratiques et électoraux. Ils doivent donc veiller à représenter l'électorat d'une manière acceptable. Par leur comportement et en se souciant premièrement de l'intérêt général, plutôt que d'intérêts partisans et étroits, les partis doivent permettre aux électeurs de se sentir véritablement représentés.
- Il est recommandé que les parties appliquent des pratiques internes démocratiques et qu'ils se comportent de manière transparente envers l'ensemble des citoyens.
- Une responsabilité particulière en matière de durabilité démocratique incombe aux politiciens mêmes, ainsi qu'aux partis politiques, aux groupes de la société civile, aux formateurs d'opinion, aux universitaires, aux dirigeants syndicaux et professionnels, au système éducatif et au monde des affaires.
- Il est souhaitable qu'une réglementation claire soit instituée à propos du financement et des dépenses de campagne. Cette réglementation doit être appuyée par un organe d'exécution investi de solides pouvoirs d'investigation et de sanction.

Durabilité des processus électoraux

- Les allocations du gouvernement aux budgets électoraux doivent être basées sur les besoins de l'administration électorale, dont ils doivent couvrir les frais d'exploitation et prévoir leur augmentation avec le temps.
- La prise en compte des délais d'exécution et des budgets/coûts est essentielle pour une bonne planification. Les aspects opérationnels et relatifs aux achats d'une élection prévue doivent être étudiés déjà au stade de l'élaboration du projet. Les experts techniques de l'OGE et d'autres partenaires de mise en œuvre doivent y être associés.
- Il convient de mener, en temps utile, une analyse exhaustive du risque financier et de définir une stratégie d'atténuation afin d'éviter d'être confronté ultérieurement à des frais supplémentaires qu'on aurait dû éviter.
- Les décisions concernant l'opportunité et les modalités du vote à l'étranger doivent être prises après un examen attentif des facteurs juridiques, techniques, politiques et de durabilité, et au terme d'un processus entièrement consultatif, transparent et inclusif.
- Les décisions relatives à l'échelonnement des scrutins doivent être fondées, pour autant que ce soit légalement possible, sur des considérations politiques, techniques et économiques, ainsi que sur la préparation des électeurs.
- Afin de garantir la sécurité et la durabilité du processus électoral, l'OGE et ses organes doivent être habilités et appuyés par le cadre constitutionnel, légal, sécuritaire et opérationnel (y compris financier et technologique) approprié.

Contexte de l'enregistrement des électeurs

- Les systèmes et méthodes d'enregistrement des électeurs doivent être sélectionnés dans un souci de rentabilité et de souplesse de mise en œuvre afin d'optimiser l'inclusion de tous les citoyens admissibles. Ils doivent parallèlement minimiser les cas d'enregistrements multiples ou frauduleux.
- Il n'existe pas de méthodologie d'enregistrement des électeurs qui soit applicable à toutes les circonstances. Ce qui fonctionne dans un pays pourrait ne pas fonctionner dans un autre. L'introduction d'une nouvelle méthodologie doit s'appuyer sur des études de faisabilité exhaustives mettant à contribution des parties prenantes clés. Pour garantir la durabilité politique du registre des électeurs, sa réalisation doit bénéficier à chaque étape du temps de préparation nécessaire, d'un degré de transparence élevé et de l'implication des parties prenantes.
- Si la méthodologie adoptée dépend d'un équipement ou de logiciels de haute technologie, il est important d'établir des ponts entre l'administration électorale et d'autres services assurés par les pouvoirs publics, pour autant que ce soit possible. Il se pourrait que cet équipement puisse servir à ces autres services, mais à chaque étape la protection de données personnelles devra rester prioritaire.
- L'identification des citoyens relève normalement (mais pas toujours) de la responsabilité d'organes publics autres que l'OGE. Cependant, certains pays possèdent des registres de la population en plus des registres de l'état civil (rôles municipaux de résidents, particulièrement en Europe continentale) qui servent souvent de base à la compilation de listes électorales. Il est recommandé que les pays acquittent leurs responsabilités en matière de recensement, d'établissement de registres de l'état civil et autres registres de la population afin que les OGE puissent assurer leur fonction d'enregistrement des électeurs.
- Les nouvelles technologies ne peuvent en elles-mêmes garantir la confiance du public dans le processus électoral. On ne doit pas y voir une panacée technique pour la résolution de problèmes qui sont de nature essentiellement politique. En songeant à introduire de nouvelles technologies, les pouvoirs publics et les OGE doivent exécuter de rigoureuses études de faisabilité pour déterminer : i) si la technologie peut effectivement résoudre les questions que l'on souhaite résoudre ; et ii), si elle le peut, la mesure dans laquelle son déploiement sera durable.
- Les systèmes à cartes d'identité, comme tout autre système d'enregistrement de la population, peuvent aider l'État à gérer ses ressources nettement mieux en documentant ses citoyens de manière exacte et en orientant ses services publics vers les domaines les plus appropriés, y compris vers l'assistance à l'enregistrement des électeurs. Une attention particulière devra donc être accordée à la mise en place de cadres juridiques appropriés en matière de protection des données afin de garantir l'usage transparent de données par l'État, d'une manière ne portant pas atteinte au droit des citoyens à la vie privée.



European
Commission

**Joint EC-
Sustainability**





Annex

UNDP Thematic Workshop on Integrity in Electoral Administration:

Adequate Resourcing for
Credible Elections

Programme de
l'atelier

Maputo, Mozambique, 4-8 March 2013

Journée 1 : Lundi 4 mars 2013	
8.00 – 8.30	Enregistrement des participants
8.30 – 10.15 Séance d'ouverture Modérateur :	Pierre Harzé , <i>Directeur adjoint, Programme des Nations Unies pour le développement. Représentation du PNUD à Bruxelles</i>
Intervenants :	Remarques et orientations inaugurales Dr. João Leopoldo da Costa , <i>Président, Comissão Nacional de Eleições de Mozambique (CNE)</i> M. Paul Malin , <i>Ambassadeur, délégation de l'UE au Mozambique</i> Mme Jennifer Topping , <i>Coordonnatrice résidente des NU/Représentante résidente du PNUD, Mozambique</i> Mme Geraldine J Fraser-Moleketi , <i>Directrice de Pratique, Groupe de la Gouvernance démocratique, PNUD/BDP</i> Mme Carmelita Rita Namashulua , <i>ministre de l'Administration d'État, ministère de l'Administration d'État, Mozambique</i>
10.15 – 10.30 Intervenants :	Buts de l'atelier : présentation du programme et questions pratiques Etienne Claeys , <i>Chef du secteur Démocratie — unité de Gouvernance, Démocratie, Genre et Droits de l'Homme, Commission européenne — EuropeAid — DG Développement et Coopération</i> Niall McCann , <i>Conseiller et Coordonnateur principal du PNUD pour le soutien des processus électoraux, EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance</i>
10.30 – 11.00	Photo de groupe
11.00 – 11.30	Pause café
Journée 1 : Lundi 4 mars	Module 1 Durabilité des architectures d'administration électorale
Modérateur :	Béchir Bungu Munta , <i>Secrétaire exécutif national adjoint, CENI République Démocratique du Congo</i>
Rapporteur :	Mary Horvers , <i>Chef de projet, délégation de l'UE, République du Yémen</i>
11.30 – 12.00 Intervenant :	Durabilité de l'architecture juridique des OGE Francisco Cobos-Flores , <i>Expert électoral international</i>
12.00 – 12.30 Intervenant :	Durabilité politique de l'administration électorale Carlos Valenzuela , <i>Conseiller technique principal des NU pour le soutien électoral en Tunisie, en Égypte et en Libye</i>
12.30 – 13.00	Questions et discussion
13.00 – 14.00	Déjeuner
Modérateur : Rapporteur :	William Davis , <i>Secrétaire exécutif, Commission électorale de Sierra Leone</i> Isabel Otero-Blum , <i>Conseillère électorale, PNUD Égypte</i>
14.00 – 14.30 Intervenant :	Données comparatives sur les coûts électoraux Mathieu Bile , <i>Directeur, Division électorale des NU en République démocratique du Congo</i>
14.30 – 15.00 Intervenant :	Coûts comparatifs des trois catégories d'OGE Rafael Lopez-Pintor , <i>Expert électoral international</i>
15.00 – 15.30 Intervenant :	Durabilité du financement des OGE Flavien Misoni , <i>Conseiller technique principal, Projet électoral UE/PNUD au Burkina Faso</i>
15.30 – 16.00	Questions et discussion
16.00 – 16.30	Pause café
Modérateur : Rapporteur :	João Damião , <i>Commissaire, CNE Angola</i> Abdoul Wahab Ba , <i>Conseiller en matière de paix et de développement, PNUD Togo</i>
16.30 – 17.30 Intervenants :	Une discussion comparative sur les modèles d'OGE Manuel Carrillo , <i>Chef de cabinet, Unité des Affaires internationales, Institut électoral fédéral, Mexique</i> Narayan Gopal Malego , <i>Secrétaire général de la Commission électorale du Népal</i> João Lepoldo da Costa , <i>Président de la NEC, Mozambique</i>
17.30 – 18.00	Questions et discussion

Journée 2 :
Mardi
5 mars 2013

Module 2

Durabilité des processus électoraux

Modérateur :	Barthélemy Kere , <i>Président, CENI Burkina Faso</i>			
Rapporteur :	Mourtada Deme , <i>Directeur de projet, PNUD Nigéria</i>			
8.30 – 9.00 Intervenant :	Présentation de la future organisation électorale globale (GEO) par la délégation coréenne Kim Yong-Hi , <i>Secrétaire général adjoint, NEC République de Corée</i>			
9.00 – 9.20 Intervenant :	Impact des systèmes électoraux et de la représentation sur la durabilité Carlos Valenzuela , <i>Conseiller technique principal des NU pour le soutien électoral en Tunisie, en Égypte et en Libye</i>			
9.20 – 09.40 Intervenant :	L'opinion publique : une institution nécessaire pour la durabilité ? Rafael Lopez-Pintor , <i>Expert électoral international</i>			
09.40 – 10.00 Intervenante :	Le rôle des partis politiques Raquel Rico-Bernabe , <i>Spécialiste du PNUD pour le soutien des processus électoraux, EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance</i>			
10.00 – 10.30	Questions et discussion			
10.30 – 11.00	Pause café			
Modérateur :	Mohammed Nuru Yakubu , <i>Commissaire national, INEC Nigéria</i>			
Rapporteur :	Simon Finley , <i>Conseiller électoral Asie-Pacifique, Centre régional du PNUD, Bangkok</i>			
11.00 – 11.20 Intervenant :	Durabilité du financement des campagnes électorales Gianpiero Catozzi , <i>Conseiller pour l'assistance électorale au PNUD, EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance</i>			
11.20 – 11.40 Intervenant :	Financement des partis et répercussions sur l'intégrité électorale Ricardo Godinho Gomes , <i>Directeur de programme, projet Pro-PALOP-TL</i>			
11.40 – 12.00 Intervenante :	Distance entre l'électorat et ses représentants : Le système démocratique est-il durable ? Deborah Ullmer , <i>Directrice régionale adjointe du NDI pour l'Afrique australe et de l'Est.</i>			
12.00 – 12.30	Questions et discussion			
12.30 – 14.00	Déjeuner			
14.00 – 15.30	Études de cas			
Intervenants : Rapporteurs :	Libye Nuri AlAbbar <i>Président, Haute commission électorale nationale, Libye</i>	Côte d'Ivoire Antoine Adou <i>Conseiller spécial du Président de la CEI, Côte d'Ivoire</i>	République de Corée Kim Jeong-Gon <i>Directeur général des affaires électorales internationales, NEC, République de Corée</i>	Sao Tomé-et-Principe Elsa Monteverde <i>Membre de la NEC, Sao Tomé-et-Principe</i>
	Baha Bakri <i>Conseiller juridique, Appui au processus électoral en Tunisie, PNUD Tunisie</i>	María Sanchez Gil-Cepeda <i>Directrice de programme Délégation de l'UE, Liban</i>	Silvain Schultze <i>Directeur de programme, Délégation de l'UE, Togo</i>	Abdoulaye Kourouma <i>Conseiller technique principal pour les questions électorales, PNUD Mozambique</i>
15.30 – 16.00	Pause café			
16.00 – 17.30 Modérateur :	Séance plénière : compte rendu et discussion des études de cas Gopal Krishna Siwakoti , <i>Ph. D, Secrétaire général, Comité national d'observation des élections (NEOC)</i>			
Rapporteurs :	Rapporteurs des études de cas			

Journée 3 : Mercredi 6 mars 2013	Module 3 Durabilité des processus électoraux			
Modérateur : Rapporteur :	Damian Lubuva , <i>Président de la commission, NEC, République unie de Tanzanie</i> Harouna Ouédraogo , <i>Assistant Représentant résident/Chef d'équipe de la gouvernance, PNUD Burkina Faso</i>			
9.00 – 09.20 Intervenant :	Durabilité des modalités de scrutin Denis Kadima , <i>Directeur exécutif, Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (EISA)</i>			
09.20 – 09.40 Intervenant :	Analyse comparative des coûts de scrutins dans les démocraties avancées, les pays en développement, les zones de crise, les pays en situation d'après-conflit et les pays en transition Vincent Tohbi , <i>Directeur des programmes, Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (EISA)</i>			
09.40 – 10.00 Intervenant :	Comment réduire les coûts des achats électoraux ? Victor Margall , <i>Spécialiste en achats, Bureau d'appui aux achats du PNUD (PSO), Copenhague</i>			
10.00 – 10.30	Questions et discussion			
10.30 – 11.00	Pause café			
Modérateur : Rapporteur :	Safaa Al-Musawi , <i>Porte-parole, IHEC Irak</i> Francesca Pavarini , <i>Directrice de programme, Délégation de l'UE, Kenya</i>			
11.00 – 11.20 Intervenant :	Durabilité des modèles de vote à l'étranger Eamon O'Mordha , <i>Chef d'équipe de la Mémoire politique et institutionnelle, Division de l'Assistance électorale, Nations-Unies</i>			
11.20 – 11.40 Intervenant :	Échelonnement des scrutins : conséquences pour la durabilité Almami Cyllah , <i>Directeur régional pour l'Afrique, Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)</i>			
11.40 – 12.00 Intervenant :	Sécurisation des élections : conséquences pour la durabilité Akshay Rout , <i>Directeur général, Election Commission of India</i>			
12.00 – 12.30	Questions et discussion			
12.30 – 14.00	Déjeuner			
14.00 – 15.30	Études de cas			
Intervenants :	Irak Safaa Al-Musawi <i>Porte-parole, IHEC Irak</i>	Afrique du Sud Terry Tselane <i>Vice-président, IEC Afrique du Sud</i>	Angola João Damião <i>Commissaire, CNE Angola</i>	Sénégal Doudou Ndir <i>Président, CENA Sénégal</i>
Rapporteurs :	Osama Matri <i>Spécialiste en gouvernance, PNUD Libye</i>	Hamida Kibwana <i>Chef de projet, PNUD SADC-ECF</i>	Victor Giner <i>Directeur de programme, Délégation de l'UE, Guinée Bissau</i>	Elwira Dolina <i>Communications, EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance</i>
15.00 – 15.30	Pause café			
15.30 – 17.00 Modérateur : Rapporteurs :	Séance plénière : compte rendu et discussion des études de cas Mamane Seydou , <i>Directeur général des Affaires politiques et judiciaires, Ministère de l'Intérieur, Niger</i> Rapporteurs des études de cas			

Journée 4 : Jeudi 7 mars 2013		Module 4 Durabilité de l'enregistrement des électeurs			
Modérateur :	Amadou Magagi , <i>Secrétaire général permanent, CENI Niger</i>				
Rapporteur :	Serena Bertaina , <i>Directrice de programme, Délégation de l'UE, Tanzanie</i>				
9.00 – 9.20	Enregistrement des électeurs : durabilité et coût des différentes méthodologies				
Intervenant :	Dieudonné Tshiyoyo , <i>Conseiller électoral régional, Centre régional du PNUD, Dakar</i>				
9.20 – 09.40	Enregistrement des électeurs et introduction des TIC : durabilité et coûts				
Intervenant :	Clément Aganahi , <i>Expert international en élections/TIC</i>				
9.40 – 10.00	Méthodologies d'enregistrement des électeurs et durabilité politique au long du processus				
Intervenante :	Teresa Polara , <i>Spécialiste en soutien des processus électoraux, Commission européenne — EuropeAid — DG Développement et Coopération</i>				
10.00 – 10.30	Questions et discussion				
10.30 – 11.00	Pause café				
Modérateur :	Khamees Salem , <i>Commissaire, Comité suprême pour les élections et référendums au Yémen</i>				
Rapporteur :	Lena Veierskov , <i>Directrice de programme, Délégation de l'UE, République démocratique du Congo</i>				
11.00 – 11.30	Enregistrement indépendant des électeurs par rapport à l'enregistrement généré à partir de systèmes nationaux d'enregistrement de la population et de l'état civil : considérations de coût et de durabilité				
Intervenante :	Karine Sahli-Majira , <i>Démographe internationale</i>				
11.30 – 12.00	Durabilité de la protection des données et de l'emploi de cartes nationales d'identité				
Intervenant :	Niall McCann , <i>Conseiller et Coordonnateur principal du PNUD pour le soutien des processus électoraux, EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance</i>				
12.00 – 12.30	Questions et discussion				
12.30 – 14.00	Déjeuner				
14.00 – 15.30	Études de cas				
Intervenants :	Égypte Tarek Saad <i>Chef adjoint du Département des politiques et programmes, ministère d'État pour le Développement administratif, Égypte</i>	Afghanistan Ziaulhaq Amarkhil <i>Directeur des élections, IEC Afghanistan</i>	Cap-Vert Arlinda Chantre <i>Directrice générale, Direction générale de l'appui aux processus électoraux, Cap-Vert</i>	Sierra Leone William Davis <i>Secrétaire exécutif, Commission électorale de la Sierra Leone</i>	
Rapporteurs :	Amor Boubakri <i>Conseiller juridique, Projet d'appui au processus électoral en Tunisie, PNUD Tunisie</i>	Senelisiwe Ntshangase <i>Analyste de programme Governance, VIH et sida, PNUD Swaziland</i>	Sylvie Estriga <i>Analyste politique, Délégation de l'UE, Mozambique</i>	Simon-Pierre Nanitelamio <i>Conseiller technique en chef, Projet électoral UE/PNUD à Madagascar</i>	
15.30 – 16.00	Pause café				
16.00 – 17.00	Séance plénière : compte rendu et discussion des études de cas				
Modérateur :	Ali Mohamed Manik , <i>Commissaire, Commission électorale, Maldives</i>				
Rapporteurs :	Rapporteurs des études de cas				

Journée 5 : Vendredi 8 mars 2013		Module 5 Durabilité de l'assistance internationale aux processus électoraux
Modérateur :	Guy Jean Clément Mébiama , <i>Direction des Affaires électorales, DGAE — République du Congo</i> Pierre-Antoine Archange , <i>Chef de l'unité de Gouvernance démocratique, PNUD Haïti</i>	
Rapporteur :		
9.00 – 9.30	Cadres de politique de la Division de l'assistance électorale du Département des Affaires politiques des NU et évaluations de l'assistance électorale des NU	
Intervenants :	Eamon O'Mordha , <i>Chef d'équipe de la Mémoire politique et institutionnelle, Division de l'Assistance électorale, Nations-Unies</i> Niall McCann , <i>Conseiller et Coordonnateur principal du PNUD pour le soutien des processus électoraux, EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance</i>	
9.30 – 9.45	Cadre de politique de soutien des processus électoraux de l'UE	
Intervenante :	Teresa Polara , <i>Spécialiste en soutien des processus électoraux, Commission européenne — EuropeAid — DG Développement et Coopération</i>	
9.45 – 10.30	L'avenir de l'assistance électorale internationale : Table ronde modérée	
Panélistes :	Représentants de l'UE, de l'EAD, du PNUD, de l'IFES, du DFID, du NDI et d'agences	
Modérateur :	humanitaires Denis Kadima , <i>Directeur exécutif, EISA</i>	
10.30 – 11.00	Questions et discussion	
11.00 – 11.30	Pause café	
11.30 – 12.30	Discussions plénières : récapitulatif des enjeux et recommandations	
Modérateur :	Séance animée par trois représentants d'OGE Teresa Polara , <i>Spécialiste en soutien des processus électoraux, Commission européenne — EuropeAid — DG Développement et Coopération</i> Gianpiero Catozzi , <i>Conseiller pour l'assistance électorale au PNUD, EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance</i>	
12.30 – 13.00	Clôture de la conférence	
Intervenants :	Etienne Claeys , <i>Chef du secteur Démocratie — unité Gouvernance, Démocratie, Genre et Droits de l'homme — Commission européenne — EuropeAid — DG Développement et Coopération</i> Pierre Harzé , <i>Directeur adjoint, Programme des Nations Unies pour le développement, Représentation du PNUD à Bruxelles</i>	
13.00 – 14.30	Déjeuner	



co-organisé par



European Commission
United Nations Development Programme
Joint Task Force on Electoral Assistance



GPECS

Global Programme for Electoral Cycle Support



learn4dev
JOINT COMPETENCE DEVELOPMENT

accueilli par



Le Gouvernement de la
République du Mozambique