

## **Section III**

### **Considérations d'ordre technique et organisation des élections**

## STRUCTURE DE L'ORGANISATION DES SYSTEMES ELECTORAUX

*Deux représentants de l'IFES, Joe Baxter, conseiller technique principal, du Ghana, et Tom Bayer, haut responsable de programme pour l'Afrique et le Proche Orient, ont présenté l'objectif de l'atelier centré sur le thème: "Une bonne gestion des élections passe par une organisation efficace".*

Ainsi que le fait remarquer Joe Baxter, l'administration d'élections est une tâche extrêmement complexe comprenant des centaines de tâches secondaires, une programmation compliquée et une supervision délicate des activités. C'est également une activité politique qui doit être perçue comme étant impartiale mais tenant compte du processus politique qui se déroule dans le pays. Les fonctionnaires électoraux les mieux intentionnés échouent en fin de compte s'ils ne disposent pas, pour leur gestion des élections, d'une structure administrative saine. Développer cette structure constitue donc leur tâche principale.

Il existe deux types principaux de commissions électorales. Celles dont le rôle est principalement celui d'un organisme de supervision, de décision et de régulation disposant d'un personnel administratif bien organisé, et celles où les responsables de la commission prennent eux-mêmes une part active dans l'administration journalière d'une élection. Dans les deux cas, pour être efficaces, les commissions doivent disposer d'une organisation et d'une structure indépendantes, impartiales et compétentes.

Les commissions électorales doivent être libres d'agir dans l'intérêt de tous les électeurs et non d'un candidat particulier afin de créer le climat de confiance nécessaire pour que les partis politiques respectent le processus et les résultats des élections. Elles sont généralement composées de personnes considérées tant par les partis politiques que par le public comme impartiales et méritant leur confiance. Elles peuvent parfois comprendre des représentants des principaux partis ou mouvements politiques, ce qui assure ainsi une répartition équilibrée du travail et ne fait que renforcer le caractère impartial et la transparence de leurs actions.

Pour maintenir leur crédibilité, les commissions doivent appliquer la loi avec équité et cohérence. Toutefois, la commission la plus impartiale et la plus indépendante sera inefficace si elle ne peut inscrire les électeurs, préparer les candidats, former les assesseurs des bureaux de vote, livrer les bulletins de vote à temps. Le public et les partis politiques doivent veiller à ce que les commissions soient à même de bien remplir leur mission.

Ainsi que le fait remarquer Joe Baxter, organiser le travail et la formation de milliers d'employés, assurer la fourniture en grandes quantités de centaines d'articles, rédiger des règlements, développer et mettre en oeuvre un plan d'éducation civique, inscrire les électeurs sur les listes électorales, superviser la campagne électorale, mettre au point des procédures d'enregistrement et de dépouillement des votes, élaborer une stratégie d'information du public, faire face aux difficultés logistiques et au manque de temps, met à l'épreuve même le fonctionnaire électoral le plus qualifié.

Un fonctionnaire électoral efficace doit être en mesure de faire face à ces problèmes, de superviser, organiser et diriger sans se noyer dans les détails. A lui de créer une équipe efficace et d'assigner à chacun sa tâche.

Joe Baxter a ensuite indiqué quelques techniques générales d'administration d'élection qui se sont révélées efficaces.



*David Adeenze-Kangah (Ghana),*

*Joe Baxter (IFES) et*

*Kwadwo Afari-Gyan (Ghana)*

**Fixer un objectif clair** - La première tâche du fonctionnaire électoral est de fixer un objectif clair et de créer une vision commune parmi les membres de son personnel. Cet objectif doit être concret, bien compris de l'ensemble du personnel, du président de la commission aux assesseurs des bureaux de vote.

**Définir les tâches principales** - Le calendrier des élections est l'outil de gestion le plus important de tout fonctionnaire électoral. Il doit contenir toutes les tâches principales que doit exécuter la commission électorale, fixer pour chacune d'elles un délai d'exécution et désigner la personne ou l'organisme responsable de son bon déroulement.

**Définir, organiser et distribuer les sous-tâches** - L'organisation d'une élection exige l'exécution d'une série de sous-tâches qui peuvent être attribuées à diverses personnes ou services. Elles doivent être détaillées, clairement circonscrites, et insérées chronologiquement dans les activités dont elles dépendent.

**Fixer des dates limites** - Le fonctionnaire électoral doit fixer des dates limites pour l'accomplissement de chaque tâche et sous-tâche, en prévoyant un peu de temps supplémentaire pour faire face aux retards et aux imprévus inévitables, ainsi que des étapes intermédiaires afin d'évaluer les progrès, examiner les problèmes et modifier les plans de travail si nécessaire. Il est impératif, pour la programmation des élections, de fixer des dates limites et de les respecter.

**Contrôler l'avancement des tâches** - Etablir un tableau comportant, par ordre chronologique, chaque tâche et ses sous-tâches, le nom des personnes qui en sont chargées, les dates intermédiaires et finales. Ce tableau doit être régulièrement mis à jour afin de contrôler l'avancement de toutes les sous-tâches.

### **Rapports avec le public**

Joe Baxter et Tom Bayer font remarquer qu'un fonctionnaire électoral efficace doit être à même d'établir des rapports suivis avec le public et avec la presse, avec les partis politiques et avec les ONG afin d'acquérir la confiance du public. Une campagne d'information active permettant aux groupes civiques de savoir comment se déroule le processus électoral peut contribuer à accroître leur confiance et peut avoir le même effet qu'un véritable réseau de contrôle ou de surveillance.

Les candidats, les partis politiques, les organisations civiles et d'autres groupes indépendants devraient avoir accès aux mêmes informations que celles dont disposent les fonctionnaires électoraux. Le système d'élections sera probablement d'autant plus efficace que sera élevé le nombre de personnes qui comprennent le fonctionnement du processus électoral et le travail de la commission ou du responsable des élections. Chaque bureau chargé de la préparation des élections a une mission et un message à transmettre à la population. Néanmoins, le programme de la presse n'est pas nécessairement compatible avec celui de la commission électorale, et il est donc essentiel que celle-ci établisse une stratégie de relations publiques qui lui permette d'acquérir une position de contrôle.

### **Questions et discussion**

Il n'existe évidemment pas de système de gestion d'élections universel, mais l'expérience montre que le meilleur moyen de mener à bien le processus électoral consiste à appliquer une approche systématique et organisée à chacune de ses phases. Quand on leur a demandé quels sont les deux conseils qu'ils donneraient à leurs collègues en matière de gestion d'élections, les participants se sont

engagés dans de longues discussions avant de décider que les deux points essentiels sont l'importance d'être réalistes et celle de ne pas dépasser les prévisions en termes de temps et de budget.

Parmi les autres points qui revenaient fréquemment dans leurs discussions, il convient de citer: la planification et la logistique, l'évaluation correcte du temps nécessaire pour planifier et exécuter correctement les élections, la transparence et la nécessité de tenir le public au courant, le rôle de l'électeur et de l'éducation civique, l'élaboration et la mise à jour des listes électorales, l'établissement d'un calendrier électoral réaliste, la préparation de budgets qui tiennent compte à la fois des besoins et des ressources disponibles, et le cas échéant, la recherche de moyens plus économiques d'atteindre les objectifs.

Parmi les autres thèmes de discussion, on peut relever les suivants: délimiter les pouvoirs du groupe chargé des élections et veiller à ce qu'il soit équilibré et représentatif, maintenir des rapports étroits avec tous les donateurs pendant toute la durée du processus électoral, résoudre les problèmes à la racine en se rendant dans les régions, établir des contacts avec toutes les circonscriptions, maintenir le public au courant des progrès, et établir une procédure d'examen des plaintes.

Les participants ont reconnu que l'indépendance de l'organisme chargé des élections dépendait largement de l'intégrité des fonctionnaires électoraux. Comme le faisait remarquer un des participants: "Notre travail est de faire respecter la démocratie". Il est donc indispensable que l'indépendance de la commission ait une base juridique claire.

D'après certains participants, il convient de considérer la société en tant que partenaire du processus électoral. Les ONG et le secteur privé sont souvent à même de fournir des ressources essentielles telles que personnel, savoir-faire et formation. En outre, la participation de la société civile tend à donner au processus électoral une plus grande légitimité et à le rendre plus crédible.

---

## **INFORMATISATION DE L'ADMINISTRATION ELECTORALE**

*Lors de son exposé en séance plénière, Harry Neufeld, conseiller en gestion, spécialiste dans l'informatisation de l'administration électorale et ancien directeur de la technologie de l'information à Elections Canada, a expliqué les risques et les avantages que comporte l'informatisation de l'administration électorale.*

Faire appel à l'informatique pour un traitement plus efficace et moins coûteux de l'information constitue pour nombre de fonctionnaires électoraux un objectif d'autant plus réalisable que le prix du matériel nécessaire devient plus abordable.

Les fonctionnaires électoraux qui ont pu informatiser leur travail s'accordent à reconnaître que cette solution est avantageuse dans quatre domaines: réutilisation des informations de campagnes électorales précédentes; simplification des méthodes de recherche et de planification; meilleure préparation des rapports; et élimination des coûts superflus. Toutefois, la plupart d'entre eux admettent que le passage à l'informatique est plus coûteux et demande plus de temps qu'ils ne le pensaient au départ.

Dans un monde où, d'ici dix ans, les ordinateurs seront soixante fois plus rapides que ceux d'aujourd'hui tout en ne coûtant que 15 pour cent de leur prix actuel, les fonctionnaires électoraux doivent soupeser soigneusement le risque d'obsolescence de leur équipement si, dans le même laps de temps, deux campagnes seulement ont lieu.

Il ne fait aucun doute que la fusion des techniques de l'informatique et des communications va révolutionner l'administration des élections dans le monde entier. Les systèmes utilisés dans le cadre de cette administration ces élections devraient être rapides, simples, robustes et d'emploi facile afin d'être à la portée de tous. Il est important qu'ils soient fiables et faciles d'accès car, pendant les périodes de presse, ils doivent pouvoir fonctionner vingt heures par jour et sept jours sur sept.

Tous les fonctionnaires électoraux doivent être capables de gérer des situations d'urgence, en particulier dans les démocraties parlementaires où il n'existe pas de calendrier fixe d'élections. Les systèmes informatiques les plus élaborés prévoient généralement la possibilité d'effectuer des copies de sauvegarde pouvant être utilisées en cas de panne du système. Le moyen le plus simple de parer à toute éventualité est de disposer d'un vaste assortiment de pièces de rechange.

Des procédures spéciales de sécurité sont indispensables dans un système électoral informatisé pour protéger le caractère confidentiel de certaines informations, mais il faut respecter une certaine transparence si l'on veut que les citoyens puissent être certains que les listes électorales n'ont pas été manipulées et que les résultats des élections n'ont pas été falsifiés.

Les fonctionnaires électoraux, lorsqu'ils informatisent leurs services, commencent par automatiser le travail de bureau - traitement de texte, tableur, courrier électronique - avant de passer aux listes électorales et au scrutin.

L'informatisation peut également être appliquée dans divers autres domaines: planification logistique, gestion des approvisionnements, financement des élections, allocation des sièges en cas de représentation proportionnelle, cartographie, enregistrement des partis politiques, profils des candidats, examen des litiges et des contestations d'ordre juridique, programmes de formation, gestion des actifs et des sites.

L'objectif fondamental, lors de l'élaboration de systèmes électoraux informatisés, est de gérer les informations concernant l'organisation de telle sorte qu'elles soient facilement accessibles à ceux qui les utilisent. Il faut pour cela que les fonctionnaires électoraux considèrent l'information comme un bien devant être géré avec la même rigueur que l'actif fixe et les finances. Compte tenu de la nature cyclique de leurs besoins en informations, les commissions électorales devraient tenter d'établir des partenariats avec des organisations gouvernementales ou privées confrontées aux mêmes problèmes d'informatisation.

Afin de mieux déterminer les objectifs, les délais et les coûts de l'automatisation de la gestion de l'information, les fonctionnaires électoraux peuvent fixer leurs priorités sous forme d'un plan succinct. Un bon système informatique exige du temps: du temps pour planifier, élaborer, réaliser, essayer, former, mettre en oeuvre, assurer l'entretien.

Les frais qu'entraînent l'informatisation d'un système peuvent être énormes. Le coût du risque qu'implique l'application de cette technologie peut être encore plus élevé. Mais éviter la révolution informatique peut se révéler l'option la plus coûteuse de toutes.

---

## L'INSCRIPTION ET LE VOTE ELECTRONIQUES

*Harry Neufeld a centré son exposé sur l'inscription des électeurs et l'utilisation de l'ordinateur pour faciliter l'élaboration et la mise à jour des listes électorales. Il a ainsi permis aux participants de mieux comprendre les conséquences de l'informatisation dont il avait parlé dans l'exposé qu'il a présenté en séance plénière.*

M. Neufeld a posé huit questions aux participants de trois ateliers, une méthode qui a assuré un dialogue moins direct mais une meilleure participation. Les réponses données par les groupes sont résumées ci-dessous.

### 1. Pourquoi inscrire les électeurs?

Une première réponse a été donnée sous forme de question de pure forme: si une élection est prévue, comment l'administration électorale pourrait-elle ne pas inscrire les électeurs? Parmi les autres réponses, il convient de citer la nécessité de séparer les personnes ayant le droit de voter de celles qui ne l'ont pas.

Sous l'angle de l'organisation, il est logique qu'une commission électorale inscrive les électeurs car cela constitue une première étape de la planification. L'établissement de listes électorales permet d'effectuer un contrôle des endroits où se dérouleront les élections et de savoir si d'autres seront nécessaires le jour de l'élection. C'est aussi l'occasion de vérifier l'équipement disponible et d'évaluer les besoins en équipement et en fourniture qu'il faudra satisfaire à temps.

Du point de vue politique, l'inscription des électeurs est la preuve tangible que le gouvernement a l'intention d'organiser des élections sans trucage. La liste électorale aide les partis politiques à déterminer la répartition de leurs ressources dans les zones les plus peuplées. Elles peuvent encore servir à évaluer l'intérêt que porte la population aux élections.

### 2. Pourquoi informatiser les listes électorales?

La plupart des participants ont répondu que l'informatisation des listes électorales, en réduisant le temps nécessaire à cette opération, contribue à accroître l'efficacité de l'ensemble du processus. Un système informatisé évite d'inscrire deux fois le même électeur, uniformise les listes, facilite leur mise à jour et la préparation de statistiques, occupe moins d'espace et offre de meilleures conditions de sécurité.



*Andrew A. Muwonge (Botswana) et*

*Therence Sinuguruza (Burundi)*

### 3. Pourquoi une liste électorale permanente?

Une liste permanente épargne beaucoup de travail à la Commission électorale dans les pays où les élections anticipées sont fréquentes et peuvent avoir lieu dans les trente jours qui suivent la chute d'un gouvernement. Refaire des listes à chaque élection est coûteux et impossible dans les pays qui n'ont pas les moyens de maintenir une équipe permanente. La liste permanente constitue la base d'un système uniforme et ordonné et peut être particulièrement utile aux partis politiques qui peuvent suivre l'évolution démographique des électeurs et examiner des questions telles que la délimitation des circonscriptions.

#### 4. Quels sont les éléments essentiels?

La disparité des réponses des participants reflétait probablement des interprétations différentes de la question. Un groupe préconisait de tenir compte de données comme: le nom, l'âge, le sexe, la citoyenneté, le domicile, le lieu de vote, etc. Un autre groupe estimait qu'une commission, pour établir une liste électorale, devait disposer d'un personnel suffisant, d'archives, de bureaux, d'équipement, de règles précises concernant l'inscription sur les listes. Un troisième suggérait qu'un consensus politique à propos de la liste, de sa conception et de ses règlements, devait précéder la définition des autres éléments.

#### 5. Comment la liste électorale est-elle gérée?

Diverses méthodes ont été proposées, en particulier la mise à jour par les bureaux d'inscription des régions ou des districts et, là où l'inscription sur les listes et le vote sont volontaires, le recours à l'éducation civique pour encourager les électeurs à communiquer tout changement survenu concernant leur inscription sur les listes électorales.

Divers exemples ont été cités, dont celui des Etats Unis, où les nouvelles listes sont établies sur la base des anciennes et du nombre des personnes ayant voté au cours d'élections précédentes (moins celles qui n'ont pas participé à un nombre minimum d'élections et dont le nom est rayé automatiquement des listes). Au Canada, jusqu'à récemment, les officiers de l'Etat civil effectuaient les inscriptions en allant de maison en maison. Ailleurs, la mise à jour se fait automatiquement par un lien direct avec le registre de l'Etat civil.

#### 6. Comment informatiser le processus électoral?

Les groupes proposaient de recourir à l'informatique pour réunir les informations contenues dans les registres de l'Etat civil, dans les listes électorales et ailleurs. L'informatique devrait permettre de décentraliser au maximum le recueil de données en reliant entre eux les ordinateurs centraux et périphériques par le moyen des réseaux d'interconnexion locaux ou à large bande (MAN - LAN). Une autre solution consisterait à copier toutes les données des bureaux locaux sur des disquettes qui seraient envoyées aux bureaux centraux. Le niveau de sécurité du stockage des données informatiques, la mise à jour et le recueil des données doivent être acceptés par tous les partis politiques.

#### 7. Comment mettre à jour la liste électorale?

Harry Neufeld a proposé trois étalons pour mesurer la validité d'une liste électorale. Portée: combien d'électeurs sont inscrits? Actualité: leur adresse est-elle encore correcte? Précision: les données diffèrent-elles de celles qui ont été recueillies pendant la période d'inscription? Des systèmes devraient être élaborés pour aider les fonctionnaires électoraux à répondre à ces questions à toutes les étapes du processus d'inscription et de vote.

#### 8. Comment réduire les coûts d'une liste électorale?

Les listes électorales reliées directement aux registres de l'Etat civil, comme c'est



*Zeid Al-Faiz (Jordanie),*

*Louise Bailey (OAU) et*

*Mamadou Kane (OAU)*

le cas en Suède, sont peu onéreuses. Harry Neufeld a toutefois fait remarquer que, aux États-Unis et au Canada, le public est opposé au fait que tant de données personnelles soient concentrées en un seul endroit où elles sont accessibles aux fonctionnaires de tous les niveaux. Certains participants font remarquer qu'un gouvernement désireux de contrôler les actions de ses citoyens pourrait, s'il disposait d'un système intégré comme une liste centralisée, les identifier très facilement et très rapidement. D'autres estiment que peu de pays sont en mesure de garder, pour chaque activité du gouvernement, des listes séparées et le personnel nécessaire.

La question que se posent la plupart des contribuables dont le gouvernement cherche constamment à rationaliser le processus de recueil et de stockage des données, est la suivante: "Doit-on sacrifier la protection de la vie privée au nom de l'efficacité?". A cette question, deux groupes ont répondu oui, le troisième ne se prononçant pas.

---

## **L'ÉDUCATION CIVIQUE DE L'ÉLECTEUR**

*Carl Larkin, Responsable de programmes, NDI, Afrique du Sud, et le Révérend Frère John Maviiri, Joint Christian Council de l'Ouganda, ont animé les discussions sur l'éducation civique de l'électeur et ont parlé entre autres de la préparation du message à transmettre, de l'utilisation des médias, des méthodologies de la formation, de l'éducation des électeurs dans le cadre de l'éducation en matière de démocratie, l'utilisation des ressources et le rôle du gouvernement et des ONG.*

Le Frère Maviiri a défini l'éducation civique comme étant un programme soigneusement conçu et destiné à éveiller l'intérêt des citoyens pour leur pays et les événements qui s'y passent, et à leur faire prendre conscience de leurs droits et de leurs devoirs ainsi que de leur rôle actif en tant que participants au processus démocratique. L'éducation civique devrait être une action continue, dont l'application par tous les acteurs est rendue plus facile par un objectif et un programme communs.

Dans son exposé sur l'éducation des électeurs, Carl Larkin a souligné l'importance du rapport entre institutions gouvernementales et groupements civiques et le rôle de ceux-ci dans l'information des électeurs. La plupart des participants ont admis que l'éducation civique est une tâche trop importante pour être entreprise par un seul organisme et qu'elle exige un effort coordonné des citoyens, des partis, des fonctionnaires électoraux, des ONG et de la communauté internationale. Le rôle de chacun est fréquemment défini dans les lois électorales.

Les participants estiment que les partis politiques et les ONG devraient jouer un rôle dans l'éducation civique. Il est important que ces dernières reçoivent l'appui de la communauté internationale et la collaboration du gouvernement, mais elles doivent préserver leur indépendance et leur neutralité. Certains participants jugent que les partis politiques ne devraient pas participer à l'éducation civique du fait même de leur caractère politique. D'autres ont suggéré que les fonctionnaires électoraux coordonnent les programmes d'éducation civique et que, en cette qualité, ils en garantissent l'impartialité.



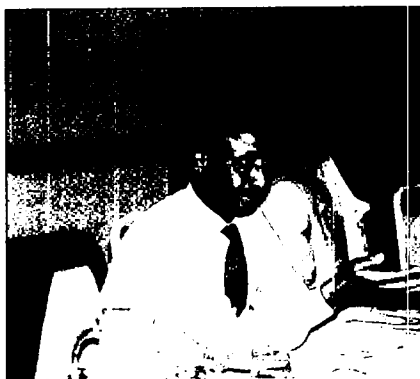
Les programmes d'éducation civique devraient être permanents, et non limités aux périodes électorales, bien planifiés et bien coordonnés, et considérés comme un processus de longue durée. Divers participants ont suggéré d'introduire l'éducation civique dans les programmes scolaires. Pour ce qui est de leur financement, les participants conseillent de faire appel aux ressources locales plutôt que de dépendre constamment de la communauté internationale.

Radio, presse, musique, danse, théâtre, tous les moyens disponibles devraient être mis à contribution pour éduquer l'électeur. Les participants estiment qu'il conviendrait que les ONG établissent des réseaux d'activités civiques, auxquels participeraient les syndicats, les groupements féminins et les congrégations religieuses, afin de mettre les informations et le matériel concernant l'éducation civique à la disposition des communautés locales.

La question de l'évaluation des programmes d'éducation civique a soulevé des débats animés. Les participants ont parlé de taux de rotation des électeurs, de bulletins nuls, et de la capacité de l'électorat d'expliquer le processus électoral, comme constituant des mesures communes par le moyen desquelles évaluer l'impact de l'éducation civique.

Différents thèmes importants revenaient constamment dans les discussions du colloque, en particulier le fait que l'éducation civique est une entreprise trop importante pour un seul groupe, qu'elle doit être bien coordonnée et qu'elle doit être partagée entre les fonctionnaires électoraux, les ONG, les partis politiques et la communauté internationale.

Les participants s'accordent également à reconnaître que l'éducation civique doit être dispensée avec impartialité. Il convient également, lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre du programme, de rechercher activement au niveau local des ressources humaines, financières et matérielles.



Amare Tekle (Érythée) et

Stephen Akabway (Ouganda)

---

## **FORMATION DES ADMINISTRATEURS ELECTORAUX**

*Au cours de cet atelier, les participants ont examiné divers aspects de la préparation de programmes de formation pour les administrateurs, de la formation de formateurs à la sélection des candidats. Amare Tekle, ancien commissaire de l'Eritrea Referendum Commission, et Stephen Akabway, commissaire de la Constituent Assembly Commission de l'Ouganda, ont présenté le sujet.*

L'expérience que les deux conférenciers ont acquise en tant que commissaires électoraux dans leur pays leur a fait comprendre l'importance de la logistique et de la planification dans tout processus électoral. Les besoins variant d'un pays à l'autre, il est indispensable de les évaluer et de les planifier soigneusement avant d'élaborer un programme de formation.

L'Erythrée n'avait plus connu d'élection depuis 40 ans et l'Afrique du Sud n'avait jamais eu d'élections ouvertes à l'ensemble de la population. Et pourtant, leur situation était très différente. Bien que dans les deux pays une grande majorité de la population n'ait jamais voté, la participation de la population sud-

africaine à des protestations organisées contre l'apartheid montre bien que les besoins de l'électorat de ce pays étaient différents de ceux de l'Erythrée.

Il est essentiel de connaître dès le départ le nombre de personnes qui suivront la formation et leur niveau. En Afrique, où un grand nombre de langues sont parfois parlées au sein d'un même pays, la connaissance des langues officielles peut devenir un critère important dans le recrutement des candidats.

Une fois déterminé le type de formation requis, la première étape consiste à former des formateurs. Cela fait, ceux-ci seront envoyés aux quatre coins du pays pour former les assesseurs des bureaux de vote. Les formateurs doivent être recrutés parmi des personnes ayant une certaine expérience, démontrant une bonne maturité d'esprit, de caractère facile et intègres. En Erythrée, les formateurs ont été recrutés parmi des enseignants, des magistrats et des fonctionnaires à la retraite. L'effectif des formateurs varie en fonction du pays et du nombre de bureaux de vote.

Après la formation des formateurs, il s'agit de recruter les assesseurs à former en faisant appel aux étudiants de l'enseignement supérieur et aux membres des organisations de jeunes. Il peut être nécessaire de chercher sur le marché ouvert des candidats expérimentés pour assumer les tâches d'inscription sur les listes électorales et celles de présidents des bureaux de vote. Dans ce domaine, l'avis d'organisations telles que IFES, NDI, AAI et IRI peut être précieux.

Un autre point clé de la préparation des élections est le choix des matières à enseigner et le niveau de la formation. Il n'est pas nécessaire de tout enseigner à tout le monde. Seuls les responsables de haut rang, comme les représentants provinciaux, régionaux et des districts doivent connaître à fond la législation et l'ensemble du processus électoral. C'est eux en effet qui devront recevoir les plaintes et juger si elles doivent être transmises aux autorités électorales nationales. Les présidents des bureaux de vote doivent guider et superviser les activités de vote et résoudre les petits problèmes que rencontrent les électeurs et les représentants des partis. Le personnel affecté aux bureaux de vote doit être en mesure d'assurer le bon fonctionnement des bureaux le jour des élections.

Un aspect important de la formation consiste à donner au personnel, à tous les niveaux, un sentiment de confiance, d'indépendance et d'impartialité. Il est tout aussi important de conseiller au personnel de se garder d'être trop zélé ou de vouloir trop bien faire.

Au fur et à mesure que le processus démocratique gagnera du terrain et que les élections seront plus nombreuses, les besoins en formation diminueront et les périodes de formation se feront plus courtes. Et, en fin de compte, le pays disposera d'une réserve de personnes bien préparées qui ne nécessiteront avant chaque élection qu'une brève mise à jour.

## **Discussions**

Nombre de participants se préoccupaient de la difficulté de trouver des personnes dignes de confiance auxquelles donner la formation nécessaire. L'un d'entre eux a fait remarquer que beaucoup de ces candidats exigent d'être payés d'avance et puis ne se présentent pas aux cours.

Ils ont également mis l'accent sur le besoin de superviser soigneusement toutes les phases de la formation, car les programmes peuvent subir des modifications ou être allégés au cours de leur application. De là l'importance de disposer de formateurs bien préparés et de manuels traduits dans des langues accessibles.

Un des participants a expliqué que son organisation, qui préconise une approche allant du haut vers le bas, offre également une formation aux hauts responsables des partis politiques afin de les rendre davantage conscients de leur rôle et de leurs responsabilités pendant les élections. Dans le pays d'un autre participant, les magistrats reçoivent également une formation ainsi que les assesseurs et les membres des partis politiques. En donnant aux magistrats le pouvoir d'effectuer des contrôles dans les bureaux de vote le jour des élections, toute irrégularité éventuelle est aussitôt portée à la connaissance des différents partis et des responsables. D'autres admettent que les assesseurs sont plus attentifs et consciencieux s'ils savent qu'un haut responsable peut arriver à tout moment.

---

## **LOGISTIQUE DU JOUR DE L'ÉLECTION - I**

*Les conférenciers décidèrent de donner une définition pratique de la logistique du jour de l'élection et d'axer les discussions sur la planification et la préparation qui ont lieu pendant la période qui sépare deux élections, ainsi que sur le besoin de souplesse tant au niveau de la planification que de l'exécution. Les exposés d'introduction ont été présentés par Tom Bayer, haut responsable des programmes Afrique et Proche Orient, IFES, et Bruno Soares, Conseiller technique principal, Projet des Nations Unies en matière d'assistance électorale au Mozambique.*

Même le plan logistique le plus minutieux doit être adapté au pays dans lequel les élections se déroulent. Il est donc préférable de disposer d'un plan succinct, que l'on peut modifier en fonction des circonstances et compléter d'autant de plans d'urgence que le fonctionnaire électoral le juge nécessaire. Lors de la séance plénière, il avait été précisé que le fonctionnaire électoral doit s'occuper de toutes les phases - avant, pendant et après - des élections. Selon Tom Bayer, la phase de "pré-pré-élection" est également importante du point de vue administratif.

Bruno Soares établit une distinction entre les termes "système électoral", signifiant un ensemble de fonctions ayant un seul objectif, les élections, et le "processus électoral" qui est la préparation et l'exécution matérielle. La planification logistique commence, à ses yeux, au "processus"

Tom Bayer illustre ensuite la symbiose existant entre les éléments du système électoral et la planification logistique parallèle. Le climat culturel, social et politique d'un pays, ses ressources humaines et financières, l'aspect juridique des élections, la campagne électorale, le vote et le dépouillement des suffrages influent sur la préparation logistique nécessaire au bon déroulement des élections. Et inversement, les questions d'ordre logistique comme le lieu, les transports, les communications, le climat, exercent une influence sur l'organisation du scrutin, du dépouillement et de la campagne électorale. Les situations conflictuelles et politiques existantes permettent de prédire la façon dont les élections se dérouleront.

La première tâche de la personne chargée de planifier l'aspect logistique des élections est de faire concorder les prescriptions des lois électorales, de la consti-

tution ou des accords de paix avec les circonstances locales et de veiller à ce que le processus électoral se déroule de façon organisée. Le fonctionnaire électoral peut s'appuyer sur l'expérience de la commission pour recommander de modifier certains aspects des procédures électorales, ce qui peut entraîner parfois la modification de la loi électorale elle-même.

Il est indispensable que la population se rende compte que les élections constituent un engagement au niveau national et que tous, des fonctionnaires électoraux au simple citoyen, sont responsables du succès du processus électoral. Il est également nécessaire que les commissions, les ministères ou les départements chargés de la préparation et de l'exécution de toutes les étapes de la logistique disposent de l'autonomie nécessaire pour prendre des décisions concernant toutes les questions fiscales et d'organisation.

Bruno Soares, pour illustrer l'importance d'une planification poussée et de plans d'urgence, cite l'exemple de l'Angola et du Mozambique. Ces deux pays, qui ont reçu une importante aide internationale tant technique que financière, étaient encore en guerre lorsque les premiers plans d'élections libres ont été élaborés. Leur système électoral n'avait donc guère ou aucun rapport avec la réalité qu'ont dû affronter les fonctionnaires électoraux.

### **Discussions**

Les discussions ont porté sur la planification du jour du scrutin, la répartition du temps et la possibilité de tenir des élections en ne faisant appel à l'avenir qu'à des ressources nationales. Un des participants souligne le fait que, en Afrique du Sud, l'absence d'une procédure d'inscription sur les listes électorales avait compliqué toute la planification de la fourniture et de la distribution des bulletins de vote. Il souhaite que, lorsque la planification des prochaines élections commencera, les leçons tirées des élections précédentes seront encore présentes à l'esprit des responsables.

L'Ouganda s'est aperçu en matière de financement des élections, comme le fait remarquer un des participants, que la communauté internationale n'est pas disposée à financer certaines activités électorales. Aussi les pays devraient-ils au moins essayer de tirer tout le parti possible des fonds disponibles, car, ajoute ce participant, "la démocratie n'est certainement pas bon marché".

L'Érythrée a pu disposer du financement nécessaire pour son référendum, indique un participant, mais on prévoit déjà des difficultés dans ce domaine pour les prochaines élections. Par ailleurs, les responsables du référendum avaient appris l'importance d'une organisation souple lorsqu'ils avaient dû reconstruire rapidement les huttes abritant les bureaux de vote qui avaient été détruites deux jours avant le référendum par une bombe.

Au Ghana, où 20 000 bureaux de vote avaient été installés, c'est le plan logistique, soigneusement préparé, qui a permis de déterminer les stocks, les fournitures et les autres ressources nécessaires. Mais même ainsi, le jour des élections, un seul hélicoptère était disponible au lieu des trois prévus dans le plan. Au Botswana, les informaticiens n'ont pu respecter leur promesse de préparer à temps le système de vote et de dépouillement des bulletins. Toutefois, grâce aux bons rapports qu'entretenaient la commission des élections avec les partis politiques, le processus électoral a pu se dérouler normalement.

Enfin, un participant soutient qu'il est vain de planifier des élections en Afrique car il s'agit d'un processus politique plutôt que technique. Ce point de

vue a été rejeté par un des conférenciers qui estime que les problèmes au sein du processus électoral ne sont pas imputables à la planification mais bien au manque de communication et de planification entre les ministères, entre ceux-ci et la commission électorale, ou entre les partis politiques et le gouvernement.

## LOGISTIQUE DU JOUR DE L'ÉLECTION - II

*Les orateurs, Jeff Fischer, chef du personnel, IFES, et Joe Baxter, Conseiller technique principal, Ghana, ont centré les travaux de la session sur la recherche d'une définition pratique de la logistique des élections, sur le développement d'un plan logistique et sur l'appui apporté par les donateurs.*

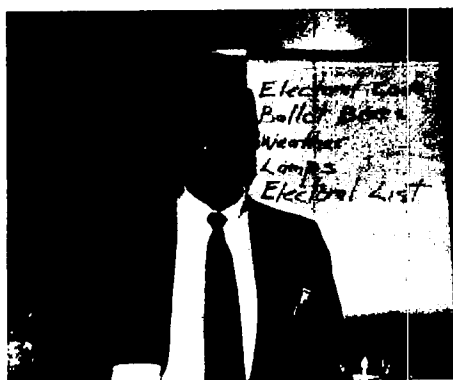
Joe Baxter entame les discussions en identifiant trois caractéristiques principales de la planification logistique: a) bonne préparation, non seulement du jour de l'élection, mais aussi des phases précédant et suivant les élections; b) plans d'urgence; c) bonnes communications.

Les participants reconnaissent que le terme logistique couvre un grand nombre de caractéristiques ou de besoins, principalement: le calendrier des activités, le budget, le personnel, les transports, les communications, les plans d'urgence, les ressources et les fournitures, et même les prévisions météorologiques.

Jeff Fischer souligne que la préparation du budget constitue également un point de départ de la logistique. Il convient de tenir compte, lors de l'élaboration du budget, du matériel et des fournitures, en particulier pour les communications et le transport, des délais et des retards de livraison, et de la sécurité du stockage.

Joe Baxter fait remarquer que la présentation d'un budget précis et d'un bon plan logistique peut rehausser la crédibilité de la commission électorale auprès du gouvernement. Ceci peut être extrêmement important lors d'élections en période de transition, lorsque les ministères qui étaient auparavant en charge des questions électorales peuvent se montrer très critiques à l'égard de commissions indépendantes.

Tous les participants s'accordent à reconnaître que les problèmes de logistique peuvent être énormes dans bien des pays d'Afrique, et que, le jour de l'élection, la capacité et la compétence des responsables de l'organisation de l'élection sont jugés par tous. Les problèmes rencontrés par la plupart des participants sont principalement un terrain en friche, des routes mal entretenues, des véhicules en nombre insuffisant ou en mauvais état, des communications médiocres et des systèmes de distribution fragiles et incertains. Ces facteurs, ajoutés à une planification peu réaliste, font que l'on doit faire appel d'une façon excessive à l'armée pour le transport et la distribution en temps utile du matériel confidentiel aux bureaux de vote, y compris les bulletins de vote. La question de crédibilité peut également être soulevée quand le public considère que les militaires sont étroitement associés au gouvernement.



Jeff Fischer (IFES)

Un problème non prévu s'est posé au Sénégal: celui de l'impossibilité de dépouiller les suffrages pendant la nuit par manque de courant électrique dans certains bureaux de vote. Il a fallu apporter en toute hâte des lampes à pétrole aux bureaux en question, souvent situés dans des zones rurales d'accès difficile.

En Angola, ce sont les mauvaises infrastructures routières et les communications insuffisantes qui ont beaucoup accru le coût de l'administration des élections. Il a fallu faire largement appel aux hélicoptères, ce qui évidemment a lourdement pesé sur les frais.

Une mauvaise administration des élections est normalement la conséquence d'une mauvaise planification. Un participant a expliqué que, au Malawi, une analyse approfondie du chemin critique avait été effectuée avant les élections, et que, grâce à celle-ci, il avait été facile de savoir quoi faire et quand le faire. Cette planification offrait également une certaine souplesse pour résoudre les problèmes de dernière minute. Ainsi, lorsqu'il est apparu que le nombre des bulletins de vote était insuffisant, des bulletins supplémentaires ont été imprimés pendant la nuit et livrés à l'aube du jour de l'élection, le tout ayant été exécuté sous un strict contrôle.

Jeff Fischer note que les élections sont souvent fixées par voie légale et ne peuvent être prolongées pour cause de mauvaise préparation. Or, il ne suffit pas d'établir les quantités de matériel et de fourniture pour chaque bureau de vote, il faut encore choisir le moyen de transport en fonction du terrain, de l'encombrement et du poids des paquets et des conditions de sécurité.

Il est également nécessaire de déterminer, pour chaque élection, les sources d'approvisionnement en matériel, les coûts, les délais de livraison et les conditions de stockage. Certaines fournitures doivent faire l'objet de soins tout à fait particuliers. C'est le cas des bulletins de vote et des empreintes digitales pour lesquels des mesures de sécurité particulières doivent être prévues, impliquant l'utilisation de numéros de contrôle et un registre de transport entre le moment de leur préparation jusqu'à leur distribution dans chaque bureau de vote.

Parlant de l'avenir des élections en Afrique, Joe Baxter suggère que les gouvernements cherchent à organiser et à financer leurs élections sans l'aide de donateurs. Comment y arriveront-ils?

Pour un des participants, les pays devront "simplement apprendre à préparer des élections à peu de frais". Pour d'autres, il convient de mettre l'accent sur la formation, la réutilisation de l'équipement et la planification. Toutefois, la plupart acceptent l'idée qu'une certaine assistance sera encore nécessaire pendant au moins les dix prochaines années.

Selon un fonctionnaire des Nations Unies, se référant à l'expérience du Mozambique, il est important qu'un pays "possède" son propre processus électoral et n'attende pas que tout le financement et toute l'organisation soient fournis par les donateurs. Certains participants estiment que ces derniers continueront à s'intéresser aux principales élections qui auront lieu pendant la période de transition. Selon d'autres, la participation des donateurs peut contribuer à accroître artificiellement le coût global d'une élection. La plupart s'accordent à reconnaître qu'une administration électorale en quelque sorte permanente est indispensable si l'on veut que les élections continuent à se dérouler de façon efficace et peu onéreuse lorsque la participation des donateurs cessera.

## DEPOUILLEMENT DES VOTES ET EXAMEN DES PLAINTES

*Les participants se sont penchés sur les problèmes de l'affichage des résultats, depuis le bureau de vote ou le bureau local de dépouillement des votes jusqu'au niveau national. L'accent a été mis sur l'importance de la transparence à chaque étape du processus. Les discussions ont porté sur l'utilité du comptage parallèle des voix ainsi que sur l'examen des plaintes avant la proclamation officielle des résultats. Les conférenciers étaient Michael Carroll, responsable de programmes, AAI, Adrian Munga, Foundation for Democratic Process, Zambie, Patrick Merloe, conseiller pour le processus électoral et Ned McMahon, haut responsable de programme, tous deux du NDI.*

Cette session, consacrée au dépouillement des votes, était axée essentiellement sur les activités se déroulant entre le moment de la fermeture du bureau de vote et celui de la proclamation des résultats. Le but était d'examiner le type de planification requis pour faciliter ces activités, y compris les mesures nécessaires pour réduire le taux d'erreurs administratives et accroître ainsi la confiance du public.

Le moment où le dépouillement des votes est terminé et où les résultats finals sont proclamés constitue le point crucial de l'ensemble du processus électoral, celui qui détermine qui sont les gagnants et qui sont les perdants. Le public attend souvent cette phase avec un certain scepticisme car il est arrivé dans le passé que le dépouillement soit interrompu, qu'il y ait eu un manque de transparence lors du transport des urnes du bureau de vote au centre de dépouillement ou qu'il y ait eu un manque de confiance à l'égard des responsables du dépouillement des votes.

Le public doit savoir qu'il existe des procédures permettant de trancher les contestations sur le vote et le dépouillement avant la proclamation des résultats. La transparence en matière de dépouillement des votes et de calcul final des résultats est indispensable pour que le public se fie à l'ensemble du processus électoral. Les possibilités de problèmes étant grandes, il est essentiel que le dépouillement des votes soit bien planifié afin de gagner la confiance du public à l'égard de l'ensemble des élections.



*Casselia Stewart (Libéria)*

Afin de pouvoir contrôler les erreurs administratives qui peuvent survenir pendant le dépouillement, il convient de mettre en place des procédures aussi efficaces et claires que possible, ce qui ne peut se faire sans une bonne planification. A cet effet, le processus de dépouillement doit être décomposé en ses éléments afin d'examiner le moyen de réduire la marge d'erreur possible à chacune des étapes.

Les participants, à la question de savoir s'ils préféreraient que les urnes soient envoyées à un autre bureau pour le comptage des votes, ont répondu massivement par la négative. Lorsque le dépouillement a lieu sur place, d'une part, les résultats peuvent être annoncés plus tôt, ce qui donne confiance au public et, d'autre part, il est possible d'établir un système de contrôle et d'équilibre grâce aux scrutateurs qui représentent les différents concurrents, aux observateurs nationaux et internationaux et aux fonctionnaires électoraux.

Un argument supplémentaire en faveur du dépouillement sur place est qu'il promeut la participation de l'électorat en "rapprochant" le processus électoral du public et en permettant à celui-ci d'en suivre l'évolution de près. En outre, les participants pensent que le dépouillement est plus sûr s'il est effectué sur place car

on évite ainsi la possibilité de fraude pendant le transport des urnes. Enfin, ils ont soulevé un certain nombre de problèmes à propos du transport des urnes, en particulier le besoin de protéger les véhicules, le danger de déplacer les urnes dans l'obscurité et le manque de sécurité.

La discussion a alors porté sur les raisons qui sous-tendent les lois exigeant le transfert des urnes. Les raisons citées allaient de la présence d'un meilleur éclairage dans les zones non rurales à la possibilité d'intégrer dans un centre de comptage ces votes à d'autres venant d'ailleurs et d'éviter ainsi les possibilités que soient connus, dans les petites circonscriptions, les partisans de l'un ou de l'autre parti et que des mesures d'intimidation soient prises à leur encontre.

Les participants ont ensuite examiné les procédures permettant de contrôler la façon dont le vote ou le dépouillement se sont déroulés et dans quelle mesure elles modifient la publication des résultats. Il est certain que, d'une part, le public souhaite connaître rapidement les résultats et que, d'autre part, tout le processus électoral exige du temps car certaines procédures doivent être respectées lors du dépouillement. Les assesseurs doivent être conscients de ce que signifie une seconde vérification éventuelle des suffrages exprimés. Dans le pays de l'un des participants, les urnes sont conservées, scellées, pendant un an. Les participants reconnaissent en général que les procédures de recours existantes sont susceptibles de résoudre la plupart des plaintes, qu'il s'agisse de la demande de procéder à un nouveau comptage ou autre.

Mike Carroll soulève la question du transport qui pose toujours des problèmes, que l'on décide de mélanger et de déplacer les urnes ou de compter dans le bureau de vote lui-même et de déplacer les tableaux avec le résultat final. Au sein de la commission, qui décide les questions de transport? La façon dont le public perçoit cette partie du processus est importante, aussi faut-il que les procédures choisies soient bien planifiées et transparentes pour dissiper les soupçons parmi les sceptiques.

Les participants ont ensuite examiné les modes de dépouillement des votes dans les différents pays. Le concept du comptage parallèle des votes peut contribuer à accroître la confiance du public dans les résultats du dépouillement. Pat Merloe a expliqué qu'il ne s'agit pas d'un sondage d'opinion mais du résultat de calculs fondés sur des échantillons statistiques soigneusement choisis afin d'obtenir une image fiable des résultats finals. Ces calculs peuvent être effectués par des ONG ou d'autres organismes neutres et sont acceptables s'ils sont représentatifs de l'ensemble de l'électorat. Ils doivent être réalisés avec professionnalisme pour être à la fois précis et crédibles et, à cet effet, il est indispensable de donner la priorité à la formation de ceux qui en sont chargés.



*Ashiek Manie (Afrique du Sud)*



## **ROLE DES OBSERVATEURS**

*Le rôle des observateurs, qui permettent de gagner la confiance du public en ce qui concerne l'honnêteté et l'efficacité du processus électoral, a été étudié sous l'angle international par Horacio Boneo, Directeur de la Division de l'assistance électorale des Nations Unies. Ensuite, le professeur Tessy Bakary, de l'Université Laval, Québec, Canada, et Grace Githu, Directeur exécutif de l'Institute for Education and Democracy, Kenya, ont examiné les stratégies à appliquer pour renforcer les capacités nationales en matière de supervision du processus électoral. Enfin, Taofiki Aminou, GERDDES-Afrique, a fait part de l'expérience acquise par son ONG en matière de supervision des élections avec l'aide d'Africains collaborant au sein d'un réseau interrégional d'ONG.*

### **Supervision internationale des élections**

Le but recherché en matière de supervision internationale des élections est d'accroître la crédibilité, tant au niveau national qu'international, du processus électoral grâce à des avis impartiaux, bien informés et bien documentés, sur les conditions d'équité et de liberté dans lesquelles il s'est déroulé, pourvu que ces avis soient étayés par des preuves concrètes. Si tout se passe bien, il n'y a guère de difficulté à déclarer que l'élection s'est déroulée correctement, et si de gros problèmes se posent, il est tout aussi facile de déclarer le contraire. Les difficultés commencent quand il est évident que des manipulations ont eu lieu à différentes étapes du processus électoral.

Que dire d'un processus électoral où les circonscriptions sont toutes de dimensions différentes, les plus petites se trouvant dans les zones favorables au candidat, où certaines zones reçoivent plus de ressources que d'autres pour les inscriptions sur les listes électorales, où les alliances sont interdites ou entravées, où l'utilisation des ressources et des moyens publics n'est pas équitable, où la durée de la campagne électorale est raccourcie au maximum pour ne pas donner le temps à l'opposition de s'organiser?

Les directives et les critères de supervision des élections indiquent ce qu'il faut observer et comment l'observer ainsi que les comparaisons à effectuer. Une bonne méthode de supervision porte sur l'ensemble des fonctions, du calendrier, des zones géographiques et des étapes clés du processus électoral et pas uniquement sur le jour de l'élection. L'aspect géographique est important car de prétendues irrégularités ou actes d'intimidation au niveau régional ou local peuvent prendre une toute autre dimension quand ils sont observés depuis la capitale.

L'évaluation doit se fonder sur des critères bien choisis. Il peut être utile de comparer les processus électoraux dans des pays similaires à condition que les données choisies pour la comparaison soient valables. Dans certains pays, des normes ont été tirées de l'observation d'élections précédentes ou d'autres critères existants. En tout état de cause, la meilleure comparaison est celle qui se fonde, lorsque cela est possible, sur l'expérience passée.

### **Différentes approches, différentes tendances**

Les missions de l'Organisation des Nations Unies pour des opérations à grande échelle comme celles qu'elle a effectuées au Nicaragua, en Haïti, au El Salvador, en Angola, en Afrique du Sud et au Mozambique font appel à un nombre impor-

tant d'observateurs qui passent de longues périodes de temps dans des endroits stratégiques du pays dès les toutes premières étapes du processus électoral. Ces observateurs sont chargés de superviser les phases d'inscription sur les listes électorales et le déroulement de la campagne électorale ainsi que les élections elles-mêmes. Ils sont plus nombreux pendant les semaines de travail intense qui précèdent immédiatement le jour de l'élection afin d'assurer une présence suffisante. En dépit du rôle important joué par le groupe initial, la "taille" de la mission est généralement définie par le nombre de personnes présentes au cours de la dernière étape.

Une présence permanente est utile mais non essentielle pour une surveillance chronologique. Nombre d'organisations internationales choisissent plutôt d'envoyer périodiquement des équipes pour de courtes périodes afin de superviser le bon déroulement du processus électoral. Cette approche comporte un risque, celui que les informations obtenues proviennent principalement des villes et peu des zones rurales. L'avantage d'une présence continue, telle que celle des observateurs des Nations Unies, est de faciliter l'établissement de rapports avec les organisations locales et avec les individus.

Une tendance inquiétante et une utilisation discutable des ressources est ce que l'on appelle "le tourisme électoral". Il s'agit de délégations d'observateurs qui arrivent quelques jours avant la date de l'élection, suivent la fin de la campagne électorale, effectuent quelques entrevues choisies, puis quittent le pays sans attendre que le dépouillement soit terminé. Etant donné que ces délégations dépendent inévitablement de sources d'information de deuxième et même de troisième main, il est évident que les faits sur lesquels elles fondent leurs déclarations éventuelles sont peu fiables.

Tout aussi préoccupante est la pression exercée sur les Nations Unies et sur d'autres organisations internationales afin qu'elles envoient un grand nombre d'observateurs le jour des élections. Il semble que la raison qui sous-tend cette demande est que plus grand est leur nombre, meilleure sera leur supervision et plus indiscutable la légitimité des élections. En Afrique du Sud et au Mozambique, le nombre des observateurs était respectivement de 1 800 et 2 400 personnes.

Un nombre si élevé de personnes impose une contrainte importante sur les ressources de la mission. Le temps nécessaire et les efforts déployés pour faire face à cette arrivée massive d'observateurs pendant les semaines qui précèdent immédiatement les élections pourraient être mieux employés pour résoudre d'autres aspects plus pressants et plus importants du processus de supervision des élections.

Deux approches fondamentales ont été utilisées pour déterminer quelles sont les activités du jour des élections qui requièrent la présence d'observateurs internationaux. La première approche est celle qui a été appliquée en Namibie, où un ou plusieurs observateurs ont été affectés à chaque bureau de vote. Cette solution était possible en Namibie étant donné les ressources disponibles et le petit nombre de bureaux de vote (365). Mais dans la majorité des cas, le nombre des bureaux de vote est plus élevé (2 500 au Mozambique et plus de 90 000 au Mexique) ce qui exclut la solution appliquée en Namibie. Dans ces cas, la solution consiste à organiser des équipes mobiles d'observateurs qui visitent en moyenne une quinzaine de bureaux de vote et tirent la plupart de leurs informations des conversations qu'ils ont avec les assesseurs, les représentants des partis et les observateurs nationaux présents dans chaque bureau.



*Un atelier de travail*

Il s'ensuit que la présence de représentants du parti au pouvoir et des partis d'opposition ainsi que d'observateurs nationaux impartiaux est devenu un élément essentiel dont il faut tenir compte lors de l'évaluation de l'efficacité d'une mission internationale d'observation. Un soutien international limité peut aider les ONG locales à assurer cette présence. Au Mozambique, où le coût de chaque observateur international s'est monté à près de 6 000 dollars E.U., un programme innovateur destiné à aider les observateurs locaux a permis d'en envoyer 32 000 dans les différents bureaux de vote, pour un coût total de 1 500 000 dollars E.U.

Ce processus d'observation apporte une contribution importante à la crédibilité et, par conséquent, à la légitimité du processus électoral. C'est important sur le plan interne car la légitimité d'une démocratie découle directement de la crédibilité des élections. C'est également important sur le plan international car depuis la Deuxième Guerre Mondiale les aides financières sont de plus en plus liées à des critères de droits de l'homme. Le rôle d'élections claires est essentiel dans la construction de sociétés pluralistes et libres.

### **Surveillance interne et transition vers la démocratie**

Les élections en Afrique, dans les pays anciennement placés sous un régime autoritaire, exigent plus que jamais la présence d'observateurs internationaux. Développer la capacité des nations africaines à surveiller leurs propres élections est vital pour le processus de consolidation de la démocratie sur ce continent. La comparaison des élections qui se sont tenues récemment et dans lesquelles la communauté internationale a pris une grande part (Malawi, Burundi), une part moyenne (Niger, Mali) ou une part limitée (Côte d'Ivoire, Gabon) montre que la communauté internationale a joué un rôle décisif et qu'aucun de ces pays ne semble encore prêt à organiser seul des élections, sans aide extérieure.



*Grace Githu (Kenya)*

### **Organisations civiques locales**

Une étude des diverses organisations civiques locales révèle que leur niveau de développement et leur participation aux élections de transition sont limités. Toutefois, l'évolution qu'elles ont connue en Zambie, Kenya, Togo, Ghana, ou Bénin montre clairement que les possibilités de développement existent.

Les organisations civiques locales ont pour mission de rassembler un grand nombre de citoyens représentatifs des différentes couches de la société. Elles ne sont pas fondées sur une base ethnique ou régionale. Elles encouragent la participation des masses et constituent un moyen efficace de rassembler des individus, des groupes sociaux et des associations et de les réconcilier avec la politique et la démocratie en leur faisant prendre conscience de l'importance de celles-ci. Elles contribuent aussi à introduire des valeurs et des pratiques démocratiques dans les cultures locales.

Le développement de ces organisations doit être encouragé et renforcé, mais un certain nombre de problèmes doivent être surmontés, le principal étant celui de l'idéologie et de la culture. Il peut être difficile d'établir une organisation neutre,

étant donné le caractère radical et personnel de l'arène politique en Afrique, auquel s'ajoute l'héritage de gouvernements autoritaires qui avaient promulgué des lois limitant le droit de former des associations ou interdisant à celles-ci de s'occuper de politique. En dépit du rétablissement officiel des libertés civiles et politiques, il est toujours malaisé, parfois même illégal, pour les organisations civiles d'entrer dans le processus politique.

L'objectif principal des programmes destinés à soutenir la démocratie par le biais d'une aide électorale devrait être celui de créer en Afrique des organisations analogues à celles qui ont pris part au présent colloque (AAI, IFES, NDI). Il convient à cet effet d'augmenter tant les ressources que les capacités des organisations choisies, de façon qu'elles puissent élargir leur base d'appui en vue d'élections démocratiques et assurer la surveillance de toutes les phases des élections. Les organisations réunissant les conditions nécessaires sont entre autres la Campaign for Democracy, du Nigéria, GERDDES - Afrique, en Afrique occidentale et centrale, ITEKA, au Burundi, PAC/PAGGEM au Malawi et NEMU au Kenya.

### **Une étude de cas au Kenya**

Le mouvement qui s'est fait jour au début des années 90 en faveur d'un retour à la démocratie en Afrique s'est caractérisé par l'aspiration du peuple à un plus grand respect des lois, à la défense des droits de l'homme et à l'organisation de conférences nationales et d'élections générales. Au Kenya, la population souhaitait principalement amender la constitution du pays qui mettait hors la loi tous les partis politiques à l'exception du Kenya African National Union (KANU). Cette revendication était menée par des organisations légales et des organisations de défense des droits de l'homme, des associations religieuses et divers autres groupements. Ces divers groupes, ayant décidé de superviser les élections générales multipartites de 1992, se sont associés sous le nom de National Election Monitoring Unit (NEMU), dont les buts principaux sont les suivants:

- surveiller les élections, veiller à ce que tous puissent y participer, prendre note de toutes les malversations électorales;
- apprendre aux électeurs quels sont leurs droits et les conséquences de leur vote dans un système politique multipartite;
- acquérir de l'expérience en matière de supervision d'élections;
- jouer un rôle de médiation lors de la transmission des pouvoirs;
- établir des rapports avec la Commission électorale.

Pour défendre leur crédibilité, les représentants du NEMU ont adopté une attitude de stricte neutralité politique. Lorsque le NEMU a donné son jugement définitif sur les élections, il l'a fait par le biais d'un Conseil des Anciens qu'il avait nommé à cette fin.

En dépit de ses efforts pour établir des contacts réguliers avec la Commission électorale, il a fallu de nombreux mois avant que le NEMU soit officiellement reconnu, statut que les observateurs internationaux obtiennent généralement sans délai et sans problème. La présence d'observateurs internationaux a donné aux

observateurs nationaux un peu de l'espace politique dont ils avaient besoin et a accru la confiance de l'électorat qui espérait de la sorte une diminution des trucages électoraux, des manœuvres d'intimidation et des actes de violence. Le NEMU a reçu de la communauté internationale le soutien dont elle avait besoin pour financer son projet de supervision des élections.

Mais le NEMU s'est rendu compte que des élections pluripartites ne débouchaient pas nécessairement sur la démocratie et que les partis d'opposition ne différaient guère des partis au pouvoir. Aussi, prépare-t-il un plan pour les prochaines élections dans lequel il tente d'approfondir le processus de démocratisation, en mettant l'accent en particulier sur l'éducation civique, l'amélioration du système de supervision, les méthodes de formation, le renforcement des institutions civiques et l'établissement de réseaux de collaboration au niveau national, régional et continental.

### **Supervision interrégionale**

En 1991, GERDDES a créé une organisation interrégionale destinée à permettre aux Africains d'intervenir directement dans la supervision des élections. La première mission de supervision d'élections a eu lieu lors des élections législatives au Bénin en 1991 et comprenait des observateurs de divers pays africains. Le GERDDES a ensuite été responsable des aspects logistiques d'une mission d'observation lors d'élections en République centrafricaine et a depuis suivi de nombreuses autres élections.

Selon l'expérience de GERDDES, les problèmes financiers limitent souvent l'action des observateurs africains qui sont en outre confrontés à des grandes difficultés lorsqu'ils veulent entrer dans un pays ou être accrédités en leur qualité d'observateurs.

Il est indispensable d'encourager les efforts déployés en Afrique pour développer la supervision internationale des élections car ils permettent de faire connaître aux Africains les questions électorales et de les faire participer directement au processus de démocratisation. Au cours des années, le GERDDES a tiré un grand profit de sa collaboration avec les organisations internationales participant à la supervision des élections, et leur en est reconnaissant.

## PROCESSUS DE SUPERVISION DES ELECTIONS

*Les participants ont été répartis en trois groupes de travail afin de simuler un jour d'élection présidentielle. En tant que dirigeants du groupe d'observateurs indépendants "Ligue Kayemba pour la démocratie", chaque groupe devait préparer une déclaration sur la légitimité des élections. Deux jours après les élections, 20 pour cent des votes avaient été dépouillés et, selon le ministère de l'Intérieur qui avait organisé les élections, le président en place emportait déjà 51 pour cent des suffrages. Les deux principaux candidats de l'opposition recueillaient respectivement 35 et 10 pour cent des suffrages. Toutefois, il restait encore à compter les votes exprimés dans la province d'origine du principal candidat de l'opposition. Des problèmes ont surgi au niveau des listes électorales. Si aucun des candidats en lice ne dépasse 51 pour cent du total des suffrages exprimés, il allait falloir procéder à un deuxième tour.*

Les porte-parole des deux groupes ont estimé que, avec seulement 20 pour cent des votes comptés, il était trop tôt pour faire une déclaration officielle. D'après l'un des groupes, le dépouillement n'a pas encore porté sur les suffrages des zones rurales qui forment la majorité de l'électorat. L'autre groupe, tout en refusant de faire une communication officielle, presse les partis politiques de rester calmes et d'attendre les résultats finals.

Le troisième groupe admet que des irrégularités ont eu lieu mais qu'il est trop tôt pour affirmer qu'elles ont favorisé l'un ou l'autre parti. Lors des prochaines élections, il conviendrait d'établir un dialogue entre les partis et les autorités électorales et créer une commission électorale indépendante ainsi qu'un registre électoral unique.

A la question de savoir si les irrégularités relevées pouvaient avoir des conséquences sur les premiers vingt pour cent déjà dépouillés, les porte-parole des groupes ont répondu qu'ils ne voulaient pas porter de jugement hâtif sur l'ensemble du processus. L'un des groupes a remarqué que le fait de ne pas faire de déclaration, alors que 51 pour cent des votes allaient déjà en faveur du candidat en place, risquait "d'entraîner d'autres conséquences".

Les trois groupes ont déclaré qu'ils continuaient à soutenir le processus en dépit des irrégularités et des doutes concernant sa légitimité car, à ce point, il était important de l'appuyer et d'encourager un esprit de coopération et de dialogue. L'un des porte-parole estime que son groupe a adopté une approche constructive en recommandant d'améliorer les mécanismes de contrôle des élections.

Les réponses des porte-parole ont soulevé de vives discussions à propos du concept "d'élections libres et impartiales" et de la nécessité de distinguer les faits des allégations. Certains estiment que, même si des irrégularités ont effectivement été relevées, la situation dans son ensemble n'est pas critiquable. Un des participants considère que le doute concernant la liberté et la régularité d'un processus électoral est aussi important que les faits et les chiffres s'y rapportant.

Ainsi que le fait remarquer un participant, l'ensemble de l'exercice a permis de montrer combien il est important de bien préparer une déclaration pour qu'elle soit équilibrée avant de la présenter au public. D'autres pensent cependant que l'exercice aurait été plus profitable et aurait créé une dynamique nouvelle si les groupes de travail avaient été divisés en groupes de fonctionnaires électoraux et de représentants d'ONG et de partis politiques.



*Raphael Mhone (Malawi) et*

*David Bandawe (Malawi)*

---

## **RENFORCER LES INSTITUTIONS ELECTORALES ET DEFINIR LE ROLE ET LA STRUCTURE DES COMMISSIONS ET DES AUTORITES ELECTORALES APRES LES ELECTIONS**

*Ned McMahon et Patrick Merloe, du NDI, ont dirigé les discussions sur le rôle de l'administration électorale lorsque les élections sont terminées.*

Tous les participants se sont accordés à reconnaître qu'une commission électorale permanente est à la fois importante et nécessaire compte tenu des responsabilités énormes attachées à un processus électoral. La notion de permanence est essentielle car les élections se suivent constamment, des élections partielles, municipales ou locales ayant lieu entre les élections nationales. Une commission permanente sera moins onéreuse et plus efficace car elle permet d'épargner le temps et l'argent qui sont nécessaires à la mise sur pied à chaque fois de commissions et de nouveaux programmes. A cet égard, les programmes d'éducation civique devraient être organisés dans une perspective à long terme.

La plupart des participants estiment que les commissions électorales doivent être indépendantes et ont longuement débattu la question de l'étendue de leurs pouvoirs: une commission doit-elle avoir des pouvoirs exécutifs ou de contrôle? et quelle est la place de ces pouvoirs dans le contexte juridique et législatif?

Le calendrier des élections nationales a également soulevé de vives discussions, car il faut, pour l'établir, tenir compte des dispositions prévues dans les lois électorales, des codes de conduite des partis et des articles de la constitution s'y rapportant.

Les participants ont établi la liste des tâches qu'une commission électorale devrait effectuer entre deux élections: mettre à jour les listes électorales, organiser l'éducation civique et la formation des électeurs, introduire des réformes juridiques ou électorales, former le personnel chargé du processus électoral, améliorer et entretenir l'équipement et créer un registre central. Tous étaient d'accord sur le fait que la commission doit tirer des leçons des expériences passées et introduire dans l'administration des élections les changements qui s'imposent.

---

## **CREATION D'UNE ASSOCIATION DE FONCTIONNAIRES ELECTORAUX AFRICAINS**

*En proposant la création d'une association de fonctionnaires électoraux, le Dr. Amare Tekle, ancien commissaire de la Eritrean Referendum Commission, a fait remarquer que, lorsqu'il avait été désigné comme responsable de la commission électorale de son pays, il n'avait aucune expérience en matière de systèmes et de processus électoraux. Il avait alors cherché de l'aide mais n'avait pu trouver aucune organisation africaine qui fût en mesure de l'aider. D'autres participants, qui avaient voulu eux aussi participer au changement démocratique, avaient connu les mêmes déboires que lui.*

Les élections constituent une composante essentielle de la nouvelle révolution en faveur de la démocratisation que connaît l'Afrique actuellement. La création

d'une Association de fonctionnaires électoraux serait bienvenue à un moment où les pays dépendent de l'aide extérieure mais éprouvent un besoin croissant d'autonomie. La nature, les statuts et le choix des membres peuvent être décidés au fur et à mesure mais il est indispensable que l'association soit indépendante dès le début pour asseoir sa crédibilité.

Cette association peut:

- veiller à l'indépendance et à l'impartialité des commissions électorales;
- agir en tant que consortium d'achat;
- contribuer à faire partager les expériences de chacun, les techniques de l'information et, dans le meilleur des cas, les ressources;
- constituer un centre de documentation;
- contribuer à préparer les manuels, les trousseaux de formation, le matériel de formation des électeurs;
- participer à l'organisation du travail des observateurs;
- encourager la recherche en vue d'améliorer et de simplifier les lois et les processus électoraux.

Jeff Fischer, chef du personnel de l'IFES, pense que l'Association des fonctionnaires électoraux des pays d'Europe centrale et orientale (ACEEEO) pourrait servir de modèle à une association africaine du fait de la diversité linguistique et culturelle de ses membres.

Créée en 1991 à Budapest, l'ACEEEO regroupe un réseau d'institutions, d'ONG et d'académies qui se sont engagées à développer l'aspect professionnel de l'administration des élections dans les pays membres. Le financement de cette association reste problématique et un secrétariat semi-permanent fonctionne à Budapest. L'association a reçu un financement initial de l'USAID, du Gouvernement hongrois et de la Fondation Mott. Sa prochaine réunion, qui se tiendra à Kiev, sera la plus importante qui ait été organisée jusqu'à présent, diverses anciennes républiques soviétiques ayant exprimé le souhait d'y participer.

### **Création d'un groupe de travail**

Les participants, réunis en séance plénière, ont adopté la proposition de nommer le Dr. Tekle à la tête d'un petit comité et de l'autoriser à choisir trois ou quatre membres parmi les participants en veillant à ce qu'ils représentent équitablement les régions ainsi que les femmes.

Le groupe de travail est chargé de préparer une étude, qui devra être achevée dans six mois, et de l'envoyer aux membres par courrier, avec une analyse comparative des associations de fonctionnaires électoraux d'Amérique latine, d'Europe orientale et de Grande Bretagne. L'étude devrait permettre de définir la direction à suivre et de décider s'il est nécessaire de tenir une autre session en vue de la création d'une association de fonctionnaires électoraux africains.



## **DISCUSSIONS FINALES ET CLOTURE DU COLLOQUE**

*Les participants ont passé en revue les discussions qui se sont déroulées pendant le colloque, ont fait des commentaires et donné leur avis sur les ateliers et les séances plénières, et ont présenté des recommandations en vue de l'organisation de réunions futures.*

Steve McDonald, vice-président exécutif de l'AAI, assure les participants que le colloque avait répondu à la plupart des attentes de ses organisateurs, dont le but était de réunir les personnes grâce auxquelles les élections peuvent avoir lieu afin de leur donner la possibilité d'échanger leurs expériences professionnelles et personnelles et de jeter les bases d'un réseau informel.

La décision de créer un groupe de travail afin d'étudier la possibilité de former une association de fonctionnaires électoraux constituait une initiative importante. Les organisateurs s'engageraient à rechercher un financement suffisant pour permettre au président de l'association de mener à bien sa tâche.

Steve Mc Donald a invité les participants à poursuivre les discussions, pendant cette séance plénière, sur le renforcement des institutions électorales et à définir les rôles et les structures post-électorales à l'intention de ceux qui se sont engagés dans l'oeuvre de démocratisation. Il a demandé aux participants de commencer leurs travaux en établissant le programme d'un colloque de suivi qui pourrait se tenir dans une année environ.

L'un des points de ce programme devrait porter sur la formation d'une association de fonctionnaires électoraux. Les autres points devraient être fixés dans le contexte des besoins futurs et refléter les changements immenses qui se sont faits jour en matière de compréhension et d'application des principes de gouvernement démocratique en Afrique. Ainsi, comment les besoins du continent vont-ils se modifier au cours des prochaines années et de quelle manière la communauté internationale peut-elle apporter son soutien? Comment peut-on équilibrer et utiliser au mieux des ressources toujours plus rares?

### **Réponses et commentaires**

Les participants ont été unanimes à apprécier les possibilités d'apprendre et d'échanger des opinions que leur a offertes le colloque. Ils ont décrit les ateliers comme étant "très intéressants", "éducatifs", une expérience enrichissante" et ont particulièrement apprécié l'occasion qui leur était donnée d'apprendre en partageant leurs expériences avec d'autres. Certains ont regretté le temps trop court alloué aux séances plénières, problème dû à des difficultés d'organisation des services d'interprétation simultanée.

Nombreux sont ceux qui sont décidés à mettre en pratique chez eux les leçons qu'ils ont tirées du colloque. Plusieurs ont exprimé l'espoir que ces leçons pourraient être plus largement diffusées. Un participant s'est posé la question de savoir comment et par quel moyen transmettre ces leçons aux commissions électorales et aux organismes participant au processus électoral. Le représentant d'une ONG a suggéré d'envoyer des communiqués, de donner des conférences de presse et, le cas échéant, d'organiser des ateliers locaux.

La plupart des participants ont accueilli favorablement la proposition concernant la création d'une association de fonctionnaires électoraux, qui offrirait une base de ressources dont tous les pays ont grand besoin et constituerait une preuve de pro-

grès. L'un d'eux a insisté sur l'importance de respecter l'équilibre des genres au sein de cette association et de tenir compte des besoins et des préoccupations des personnes marginalisées. Un autre a ajouté que l'association permettrait aux Africains de savoir où leur administration électorale peut s'adresser afin de recevoir de l'aide.

Un participant fait remarquer que les principes généraux appris pendant les ateliers étaient très utiles et qu'il les avait déjà appliqués dans son propre pays, mais qu'il ne fallait pas oublier que chaque nation a ses propres besoins. Intéressé par le scénario "Kayemba", il avait invité ses collègues à consacrer la session du matin à examiner l'organisation et les besoins de l'administration électorale chargée de préparer les élections à venir dans son pays.

Les participants se sont ensuite penchés sur la préparation du programme d'un prochain colloque et ont établi la liste des points qui, selon eux, devraient y être inclus. Un des participants, responsable de la préparation d'élections, estime qu'il faudra encore beaucoup de temps avant de pouvoir convaincre les gouvernements et les citoyens de l'importance de comprendre la démocratie, de créer des démocrates et d'expliquer les raisons de participer à une élection. Il est certain que l'éducation civique a un grand rôle à jouer dans ce domaine, mais elle est souvent considérée comme faisant partie du contexte plus large des droits de l'homme et, à ce titre, certains pays craignent qu'elle n'entraîne un "effet libéralisateur".

Selon un autre participant, commissaire électoral, trop peu a été dit concernant le véritable objet d'élections libres et impartiales: "le développement de la démocratie dans nos pays". Il aurait souhaité que davantage de temps soit consacré aux méthodes permettant d'aider les partis et les groupements politiques à analyser les principes démocratiques et leur rôle en tant qu'élément de construction de la démocratie.

De même, il aurait fallu parler davantage de la place qu'occupe la presse libre dans le processus démocratique. Il aurait été également utile d'examiner le rôle de l'armée dans ce processus, en particulier le rapport existant entre des considérations de sécurité et la nécessité d'organiser régulièrement des élections. C'étaient là des questions auxquelles il fallait accorder une grande attention à l'avenir. Le colloque avait ouvert de nouvelles perspectives en mettant l'accent sur l'importance du rôle des ONG dans le processus électoral.

Un représentant de l'OUA a proposé que son organisation soit davantage impliquée dans l'organisation du prochain colloque. Il rappelle aux participants que, en 1990 et en 1993, l'OUA avait adopté des déclarations approuvant la transition démocratique en Afrique. Il ajoute que son organisation souhaite poursuivre son travail en collaboration avec les Nations Unies, l'AAI, le NDI et l'IFES. L'expérience qu'elle avait acquise en envoyant des observateurs électoraux dans divers pays d'Afrique était positive et elle continuerait à suivre de près les processus électoraux de ce continent.

Un participant, fonctionnaire électoral, propose aux organisateurs d'inviter davantage de représentants des parlements et des gouvernements lors des prochains colloques. En effet, la plupart des pays doivent modifier leur législation concernant le processus démocratique. Etant donné que les fonctionnaires électoraux dépendent du gouvernement en ce qui concerne le financement et l'indépendance des commissions électorales, la participation d'un plus grand nombre de législateurs contribuerait à renforcer les rapports entre les institutions gouvernementales, judiciaires et électorales.

A ce point, le colloque a été déclaré clos.



*Steve McDonald (AAI)*