



**Déclaration de la
délégation internationale d'évaluation pré-électorale
aux élections législatives de 2011 au Maroc**

Rabat, le 26 octobre 2011

Dans le cadre d'une nouvelle loi sur l'observation des élections et suite à des discussions avec les autorités gouvernementales marocaines compétentes, l'Institut Démocratique National (NDI) a organisé une mission d'évaluation pré-électorale du 20 au 25 octobre qui s'inscrit dans le cadre d'une mission internationale générale du NDI pour l'observation des élections législatives prévues le 25 novembre 2011 au Maroc. La mission de cette délégation vise à démontrer l'intérêt de la communauté internationale dans le renforcement continu du processus politique démocratique et de gouvernance démocratique au Maroc, fournir une évaluation impartiale et précise du climat politique et des préparatifs électoraux, identifier les domaines où des améliorations s'avèrent nécessaires et proposer des recommandations en vue d'améliorer l'intégrité et la transparence de ce scrutin ainsi que des futures élections.

La délégation était composée de : Pedro Sánchez Pérez-Castejón (Espagne), expert politique ancien élu parlementaire et municipal ; Francesca Binda (Canada), experte en partis politiques et actuellement directrice résidente principale du NDI en Cisjordanie et Gaza ; Tova Andrea Wang (Etats-Unis d'Amérique), experte en réforme électorale, actuellement agrégée supérieure de recherches en démocratie à Demos et Jeffrey England (Etats-Unis d'Amérique), directeur résident du NDI au Maroc.

Durant leur séjour, les membres de la délégation se sont réunis à Rabat avec les représentants des partis politiques, des responsables du Ministère de l'Intérieur, du Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) chargé de coordonner les accréditations des observateurs, d'autres responsables gouvernementaux, des dirigeants de la société civile, des citoyens observateurs, des médias et des représentants de la communauté internationale. Les membres de la délégation se sont également rendus à Fès et Casablanca pour rencontrer des représentants des collectivités locales, des observateurs, des candidats, des dirigeants de partis politiques et d'autres militants.

L'évaluation pré-électorale fait partie de la mission internationale générale d'observation des élections du NDI. A la fin du mois d'octobre, le NDI prévoit d'envoyer une équipe de 10 observateurs à long terme qui continueront d'observer la période pré-électorale (y compris l'examen des listes électorales, l'inscription des candidats et la période de la campagne électorale), le jour du scrutin et la phase postélectorale immédiate à travers le pays. Par ailleurs, une délégation internationale d'environ 30 personnes se rendra au Maroc pendant la semaine du jour de l'élection. Cette délégation compte se déployer à travers le pays en vue d'observer les derniers jours de la période de la campagne électorale, les procédures de vote, le dépouillement, le décompte des voix et la proclamation des résultats.

La délégation ne cherche ni à s'ingérer dans le processus électoral, ni à fournir une évaluation finale du processus électoral. Tous les aspects liés à l'évaluation ont été menés conformément aux lois marocaines et aux normes internationales en matière d'observation des élections invoquées dans la Déclaration de Principes de l'observation internationale des élections. Toutes les recommandations

sont proposées dans l'espoir d'appuyer et de renforcer le processus de réforme démocratique que les marocains ont eux-mêmes entrepris.

Le NDI et la délégation pré-électorale ont apprécié l'hospitalité, l'ouverture et la sincérité de tous ceux qui ont participé à l'évaluation. La délégation souhaite tout particulièrement exprimer sa gratitude au CNDH pour l'invitation qui lui a été adressée à observer cet important processus.

Résumé analytique

Les élections législatives qui sont prévues au Maroc le 25 novembre 2011 se tiennent près d'un an avant la date qui était normalement programmée. Cette année, le Maroc a connu des mouvements de protestations populaires qui exigent une participation accrue dans le processus de partage du pouvoir au sein des institutions de l'Etat et réclament de mettre un terme à la corruption et au népotisme qui sont largement aperçus au sein de la classe dirigeante. En réponse, un référendum a été organisé en juillet dernier qui a donné lieu à la révision de la constitution du pays. Un vaste arsenal de lois régissant la campagne et les procédures électorales a également été rapidement promulgué, bien que certaines de ces lois doivent encore être finalisées. Nombre de marocains perçoivent le processus électoral comme un premier test pour la nouvelle constitution, l'esprit avec lequel elle sera interprétée et comment elle sera mise en œuvre.

Malgré le raccourcissement du calendrier électoral, le climat électoral est marqué par un certain nombre de facteurs positifs, le plus remarquable peut-être étant la promulgation d'un cadre juridique pour l'observation électoral par les organisations nationales et internationales qui codifie un droit prescrit dans la nouvelle constitution. La plupart des acteurs ont indiqué que l'administration des élections au niveau national apparaît techniquement saine et professionnelle. En outre, les changements survenus en matière de conditions d'identification des électeurs (au lieu d'avoir à présenter une carte d'électeur spéciale, les électeurs peuvent maintenant simplement faire état de leur carte d'identité nationale) sont perçus comme une évolution positive en vue de faciliter les procédures électorales. Malgré certaines limites intrinsèques, les partis politiques admettent que les citoyens, tout particulièrement les jeunes, attendent des partis qu'ils s'engagent dans le changement, et les dirigeants des partis reconnaissent la nécessité de prendre en charge les aspirations et les préoccupations des citoyens dans leurs campagnes et plateformes électorales.

Toutefois, ces éléments positifs surviennent dans le contexte d'une crise persistante de confiance dans les institutions politiques marocaines et dans les systèmes de gouvernance. Cette crise s'est manifestée dès 2007, lorsque la participation dans les dernières élections législatives a connu un niveau historiquement faible de 37 pourcent, et s'est poursuivie sous forme de manifestations populaires continues. Les dirigeants admettent généralement le risque d'un faible niveau de participation aux prochaines élections, en reconnaissant que le public n'est pas satisfait des évolutions à ce jour et qu'une faible participation pourrait remettre en question la légitimité du nouveau parlement et le processus de réforme lui-même. Plusieurs militants, voire même les dirigeants des partis eux-mêmes, affirment que les citoyens ne perçoivent toujours pas les partis politiques comme des véhicules du changement, ce qui fait accroître la crainte d'un taux d'abstention élevé. La neutralité de l'administration électoral au niveau local suscite également beaucoup de préoccupations. Sans des changements significatifs dans le système électoral complexe et le découpage électoral disproportionné, il est probable qu'une législature éclatée soit à nouveau élue et que certains grands partis remportent, comme dans les élections précédentes, un nombre de sièges inférieur au pourcentage des voix qu'ils auront obtenues.

Le plus grand défi de ce processus électoral sera de redonner confiance aux électeurs et d'assurer une plus large implication citoyenne dans l'intégrité du processus et des institutions. Il reviendra aux autorités électorales d'appliquer de manière impartiale et vigoureuse les lois et réglementations pertinentes, de même que les partis politiques sont tenus de faire preuve, dans leurs plateformes électorales et dans le choix des candidats, de réactivité face aux aspirations de la population, alors que

la société civile est appelée à assurer une surveillance du scrutin et permettre un plus fort engagement dans le processus électoral. Etant donné que le calendrier des préparatifs aux élections a été plus court que prévu, les autorités marocaines doivent faire preuve de flexibilité et de clarté dans l'élaboration des réglementations et fournir de gros efforts pour mieux faire connaître les règles et les procédures. Au moment où les marocains attendent de la nouvelle législature et du nouveau gouvernement qu'ils mettent en œuvre les dispositions de la constitution révisée et s'attaquent aux problèmes qui revêtent une importance cruciale pour eux, ils ont besoin d'être rassurés quant à la volonté des dirigeants politiques d'être réceptifs et responsables.

Le contexte électoral

Une évaluation complète de toute élection doit prendre en considération tous les aspects du processus électoral : le cadre juridique qui régit les élections, l'observation des élections, les partis politiques et les médias ; le climat politique avant et pendant la campagne ; les procédures de vote et de dépouillement ; la totalisation des voix et la proclamation des résultats ; les mécanismes de recours et leur résolution ; et la mise en œuvre des résultats des élections. L'analyse doit puiser dans les informations de la période pré-électorale, du jour du scrutin et de la période postélectorale immédiate.

Dans le contexte des récentes réformes constitutionnelles et électorales du Maroc, l'évaluation de l'élection doit également prendre en considération le climat politique dans lequel les réformes ont été lancées, et de voir jusqu'à quel point le processus électoral pourra répondre – et sera perçu comme étant en mesure de répondre – aux attentes et aspirations des marocains. En effet, le processus électoral peut être considéré comme le premier test de la nouvelle constitution marocaine et de l'esprit avec lequel elle sera interprétée et mise en œuvre.

Jusqu'aux élections parlementaires de 2007 – les premières à avoir été observées par une délégation internationale indépendante – le Maroc avait connu une décennie de changements significatifs au moment où le pays s'engageait dans une grande expérience d'ouverture politique et sociale dans le cadre d'une monarchie centralisée. De façon générale, le rapport d'observation internationale du NDI de 2007 indique que le scrutin du 7 septembre pour l'élection de la Chambre des Représentants s'est déroulé dans des conditions correctes et transparentes. Toutefois, le faible taux de participation (37 pour cent) et le taux élevé de bulletins blancs, nuls ou de protestation (19 pour cent) ont démontré que le système politique marocain n'avait pas encore surmonté le défi de convaincre les électeurs et d'instaurer la confiance dans les institutions législatives, les élus, les candidats et les partis. Lors des élections municipales de 2009, les taux de participation étaient plus élevés (52 pour cent) et la professionnalisation accrue de l'administration des élections a constitué un pas en avant. En même temps, le nombre élevé des recours (équivalent de huit recours pour chaque centaine d'électeurs) et des bulletins invalidés ont révélé que des problèmes sous-jacents n'avaient pas été résolus. Les élections indirectes d'octobre 2009 en vue de renouveler un tiers des sièges de la Chambre des Conseillers a également révélé l'existence d'un mécontentement au sein des partis politiques, en raison notamment d'allégations de fraude et de partialité de la part de l'administration.

Alors que les tunisiens, égyptiens et libyens voisins ont envahi les rues au cours du printemps arabe, de jeunes activistes marocains ont mobilisé les foules à travers le pays dans des mouvements de protestation de rue simultanés et sans précédent pour exiger davantage de partage du pouvoir et la fin de la corruption et du népotisme au sein de la classe dirigeante. En réponse au Mouvement du 20 février – qui a tiré son nom du premier jour des protestations – et à leurs manifestations continues, le Roi Mohamed VI a annoncé le 9 mars la formation d'un comité chargé de proposer des amendements à la constitution marocaine. Le 1^{er} juillet, moins de quatre mois plus tard, un taux de participation de 73 pour cent de marocains et un résultat de 98 pour cent en faveur de la nouvelle constitution ont été annoncés pour le référendum.

Malgré le résultat écrasant en faveur de la nouvelle constitution, le scrutin a été aussi marqué par des débats continus entre différentes tendances politiques sur la question de savoir si les amendements constitutionnels étaient suffisants pour conduire à un véritable changement. Plusieurs groupes ont relevé des améliorations significatives, notamment la garantie que le Premier Ministre sera désigné parmi le parti qui obtient le plus grand nombre de sièges au Parlement, le pouvoir accru du Premier Ministre à nommer les hauts fonctionnaires, l'application de la "parité" entre les hommes et les femmes et la reconnaissance de l'Amazigh, la langue des populations berbères du pays, comme langue officielle. Cependant, certains marocains ont également fait part de leur souci de constater que la campagne référendaire a encore une fois un exemple de ce qu'ils considèrent comme étant des règles de jeu inégales, alors que les partisans de la constitution avaient accès aux ressources de l'Etat et à l'assistance des autorités religieuses pour s'assurer de l'approbation écrasante.

A la mi-juillet, le Ministère de l'Intérieur a engagé des discussions sur la tenue d'élections anticipées comme premier pas après la réforme constitutionnelle. Suite à une série de consultations avec les partis politiques, la date du 25 novembre 2011 a été annoncée comme la date du scrutin. Entre-temps, les partis politiques, les groupes de la société civile ainsi que d'autres parties intéressées ont alors porté leur attention sur l'examen du paquet de lois électorales devant être révisées en cherchant à faire entendre leurs voix à leur sujet, notamment les lois relatives à la Chambre des Représentants, aux partis politiques, à l'observation des élections, au découpage électoral et aux listes électorales, qui ont toutes été soumises par le Ministère de l'Intérieur aux dirigeants des partis sous la forme de projets. Bien qu'un large accord ait été obtenu quant à la nécessité de tenir les élections plus tôt que la date normalement prévue en octobre 2012, le délai du 25 novembre ne laissait que peu de temps pour mener des discussions valables, étudier, se concerter et apporter sa contribution à ces différents textes de loi.

Ce processus d'examen des lois électorales était crucial ; c'est en fait un premier test qui consiste à déterminer si le Parlement et les partis pourront jouer de manière optimale un rôle plus significatif comme le stipule la nouvelle constitution. Le contenu du cadre électoral est tout aussi important ; ainsi les décisions relatives au mode de scrutin, au découpage électoral, à la réglementation des partis politiques et à l'observation détermineront si les prochaines élections vont aboutir à un Parlement différent et capable d'agir différemment. A ce stade, les lois, décrets ou autres réglementations afférentes n'ont, toutefois, pas encore tous été clarifiés, finalisés ou rendus publics.

Certains aspects spécifiques au contexte des élections parlementaires de 2011 sont discutés ci-après.

Le Cadre électoral : Suite au référendum constitutionnel, le Ministère de l'Intérieur a présenté aux dirigeants des partis politiques les copies des textes de projets de loi révisés à la mi-juillet, notamment les lois relatives à la Chambre des Représentants, aux partis politiques et à l'observation. Après que le Ministère ait remis les projets de loi, une série de discussions entre l'administration et les partis politiques s'en est suivie. Les partis politiques ont ensuite proposé leurs contributions et suggestions sur le cadre juridique au cours de cette période, quoique le temps disponible soit relativement court pour pouvoir étudier les projets de loi et apporter une contribution étant donné le volume et la portée de ces lois. Pour les membres de la société civile, les partis et les autres acteurs, la réforme du cadre électoral semble se dérouler à travers des discussions à huis clos sans opportunité offerte à des contributions de l'extérieur. Il y a eu peu de débats dans l'une comme dans l'autre chambre du Parlement ; en fait, moins du quart des membres élus de la chambre basse ont pris part aux séances dans lesquelles les lois ont été votées. Certes, les lois qui ont résulté de ce processus apportent quelques changements au cadre électoral, mais les procédures législatives ont suscité des interrogations et renforcé le sentiment au sein du public que la manière dont les décisions étaient prises contribuait à maintenir le *statu quo*.

Les révisions de 2011 maintiennent le même mode de scrutin de représentation proportionnelle avec le plus fort reste aussi bien pour les circonscriptions locales à plusieurs sièges que pour la liste

nationale qui existait en 2007.¹ Le seuil minimum nécessaire pour participer à la répartition des sièges au Parlement au niveau des circonscriptions locales a été maintenu à 6% alors que le seuil nécessaire dans le cas de la liste nationale a été abaissé à 3% à la demande des petits partis. Lorsque le NDI a entendu les différents points de vue à propos du seuil, aucun parmi ceux que le NDI a rencontrés ne s'est montré préoccupé outre mesure du seuil relatif à l'une ou l'autre liste. En fait, ce système crée fondamentalement des législatures éclatées en raison du grand nombre de partis, car il est pratiquement impossible de gagner plus d'un siège dans une seule circonscription. La complexité inhérente à la répartition des voix et le fait qu'elle donne lieu à des résultats différents de ceux qui sont attendus conduisent à des incompréhensions et des suspicions chez les citoyens et les responsables des partis.

Listes des candidats : La reconnaissance de la parité entre les hommes et les femmes dans la nouvelle constitution est un pas important en faveur de la participation des femmes dans les processus politiques et de façon générale dans la société marocaine. Alors que la liste nationale avait été réservée exclusivement aux femmes depuis son introduction en 2002 sur la base d'un accord informel entre les partis politiques, la nouvelle loi électorale a codifié le principe de sièges réservés aux femmes. Bien que la loi réserve 60 sièges exclusivement aux femmes au sein d'une liste nationale distincte, plusieurs militantes ont fait état de leur déception devant ce résultat ; même si le nombre global des sièges réservés aux femmes a augmenté, la loi n'améliore la représentation des femmes que de 9 pour cent à environ 15 pour cent de la législature – ce qui est loin de la parité que certaines organisations féminines demandaient à l'origine ou même du quota d'un tiers ou d'un quart des sièges suggéré par la suite. Par ailleurs, plusieurs femmes auraient souhaité que l'ensemble des 90 sièges de la liste nationale soit réservé aux femmes. Cependant, la nouvelle loi électorale prévoit également l'inclusion de 30 sièges réservés aux jeunes de sexe masculin dans la liste nationale.² Bien que l'encouragement des jeunes à la participation à la vie politique soit un pas positif pour prendre en charge les nombreuses préoccupations soulevées dans les manifestations du Mouvement 20 février, les groupes de femmes se demandent si le fait de limiter les sièges réservés aux jeunes aux seuls candidats de sexe masculin respecte l'esprit et la lettre de la constitution qui stipule la mise en place de la parité entre les hommes et les femmes.

Le système électoral semble également avoir un impact significatif sur le processus interne de désignation des listes de candidats au niveau des circonscriptions locales. Sachant que la plupart des partis ne pourront remporter qu'un seul siège par circonscription, les partis n'ont d'autre choix que de placer leurs candidats les plus populaires en tête de liste – en l'occurrence, il s'agit souvent de quelqu'un disposant de moyens financiers et/ou ayant une grande notoriété. Cela constitue un dilemme pour les partis qui souhaitent satisfaire la revendication quasi-générale au sein de la société civile et politique active en faveur du changement et des “nouveaux visages” en politique, mais qui sont conscients que les députés sortants sont dans le système actuel souvent mieux placés pour remporter l'unique siège que le parti sera en mesure de gagner. Sachant que la plupart des électeurs font leur choix sur la base du symbole du parti figurant sur le bulletin de vote, il est évident qu'ils voteront en fin de compte en faveur du candidat placé à la première position, ce qui semble constituer un obstacle à la participation des femmes et des jeunes dans les listes locales, et ne favorise guère l'arrivée de nouveaux candidats, autres que les candidats sortants.

¹ Selon la méthode du plus fort reste, les sièges sont en effet répartis en deux tours: d'abord, les sièges sont alloués aux partis qui ont atteint le quotient électoral, qui est défini suivant la méthode Hare comme le nombre total de voix divisé par le nombre total des sièges. Le quotient est ensuite soustrait du total des voix de ces partis. Puis, tous les partis ayant un nombre de voix supérieur au seuil légal obtiennent des sièges suivant celui d'entre eux qui a le plus grand nombre de voix – ou, “plus fort reste” – jusqu'à ce que tous les sièges soient répartis. Le système marocain est un système à liste fermée, ce qui signifie que chaque parti fixe l'ordre dans lequel les candidats sont placés sur les listes. Voir Annexe D du rapport final du NDI sur les élections législatives au Maroc du 7 septembre 2007.

² “Les listes de candidats comprennent les noms successifs de deux candidats de sexe féminin suivis du nom d'un candidat de sexe masculin. La direction de la liste sera attribuée à une candidature féminine et l'âge des candidats de sexe masculin sur la liste nationale ne devra pas dépasser quarante ans à la date de l'élection.” (Article 23, Loi N° 27-11 relative à la Chambre basse du Parlement)

Le découpage électoral : Un processus de révision du découpage électoral a été initié dans le cadre de l'ensemble des réformes électorales. Cependant, peu d'informations sont disponibles sur la manière dont ce processus a été entrepris et si des critères clairs, tels que suggérés par certains partis politiques, ont été appliqués. En fait, le NDI a appris auprès des responsables du Ministère de l'Intérieur chargés de l'administration des élections qu'il n'y avait pas de procédure systématique de détermination des limites des circonscriptions électorales sur une base démographique. Par ailleurs, un certain nombre de sièges et de circonscriptions semblent avoir été ajoutés sans aucune corrélation systématique avec les changements survenus dans la taille de la population ou la ventilation démographique. Ce que l'on sait c'est qu'il existe d'importantes variations dans la taille des circonscriptions à travers le pays.

Le NDI a relevé des avis partagés au sein des acteurs politiques avec lesquels la délégation s'est entretenue à propos de la question du découpage. Alors que certains, notamment les petits partis, soulignent l'intérêt de disposer de grandes circonscriptions pour les candidats et/ou partis ayant plus de ressources (au point même, affirme-t-on, que seuls les candidats riches pourront se permettre de mener campagne dans de telles circonscriptions), d'autres ont attiré l'attention sur la surreprésentation éventuelle des voix du monde rural dans plusieurs circonscriptions, ce qui biaiserait les résultats des élections. De la même manière, et alors que les petits partis estiment que les grandes circonscriptions vont diluer les soutiens géographiquement concentrés, d'autres pensent que l'existence de grandes circonscriptions va dissuader la corruption et l'achat des voix et renforcer ainsi le rôle des partis plutôt que des candidats pris individuellement.

Néanmoins, et à la lumière des informations actuellement disponibles, les écarts significatifs entre le nombre d'électeurs représentés par un député élu n'ont pas été pris en considération et, par conséquent, les écarts de cette ampleur vont en fait favoriser les voix de certains citoyens par rapport à celles d'autres. En 2007, à titre d'exemple, un siège dans la province de Tiznit représentait 45.373 électeurs, alors que qu'un siège à Zagora, au sein de la même zone géographique, représentait 66.977, soit une variation de 32 pour cent.

L'intérêt de garantir une certaine cohérence dans la taille des circonscriptions a été souligné par le Code de bonne conduite en matière électorale de 2002 adoptée par la Commission de Venise: Lignes directrices et rapport explicatif. Ce Code, ainsi que d'autres normes internationales, recommande que l'écart dans la taille de la population d'une circonscription à l'autre ne doit pas dépasser 15 pour cent: "L'écart maximal admissible ... ne devrait pas dépasser 10 pour cent, et en tout cas pas 15 pour cent sauf circonstance spéciale (protection d'une minorité concentrée, unité administrative faiblement peuplée)." Le Code insiste sur la nécessité, lors du découpage électoral et de la répartition des sièges, de tenir compte des critères démographiques tels que la population globale ou le nombre d'électeurs inscrits.³ Bien que le processus de découpage électoral n'ait pas encore été totalement rendu public, les écarts existant entre certaines circonscriptions dépassent de loin ces marges.

Le maintien du mode de représentation proportionnelle avec la méthode du plus fort reste et du découpage actuel va très certainement aboutir, de nouveau, à une situation où aucun parti ne disposera d'une majorité substantielle, en fait beaucoup moins qu'une majorité, à la Chambre des Représentants. Contrairement à la volonté populaire et à l'esprit de la représentation proportionnelle, certains grands partis vont probablement, encore une fois, remporter moins de sièges proportionnellement au nombre total de leurs voix.

Les partis politiques : Devant le raccourcissement du calendrier assigné aux préparatifs des élections, les partis et certaines coalitions qui se sont récemment constituées sont encore en train d'élaborer leurs stratégies, leurs messages de campagne et leurs plateformes. Entretemps, plusieurs partis tentent de mobiliser les citoyens en vue de leur inscription sur les listes électorales, au vu des

³ Voir le texte complet à cette adresse : <http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023rev-e.pdf>

crainces dont ils ont fait état à propos du taux de participation aux prochaines élections. Ce sont là des indicateurs positifs. A la lumière des entretiens menés avec les représentants de l'ensemble de l'éventail politique, les partis reconnaissent que les citoyens attendent du changement de la part des partis. Bien qu'il ne soit pas toujours clair comment les campagnes des partis vont satisfaire ces attentes, les responsables des partis reconnaissent aussi la nécessité d'aborder avec sérieux les aspirations et préoccupations des citoyens dans leurs campagnes et plateformes électorales. En rapport avec les appels au changement émanant du public, la plupart des partis admettent que les jeunes constituent une composante démographique importante qui doit s'engager dans le processus politique et l'action partisane.

Toutefois, de manière générale, et malgré les ajustements introduits dans la loi révisée relative aux partis politiques et malgré quelques efforts dont les partis ont fait état à la délégation, le public est toujours convaincu que le comportement ou l'approche de la plupart des partis n'a pas fondamentalement changé. Le public indique du doigt les mécanismes internes fermés utilisés dans le choix des candidats, l'incapacité à formuler des positions ou programmes clairs et à s'impliquer directement auprès des citoyens. Toutefois, et pour ajouter une touche d'optimisme, la plupart des partis sont conscients de ces perceptions et de l'impact éventuel qu'elles pourraient avoir sur la participation des électeurs le jour du scrutin et expriment la volonté d'y répondre. Mais, étant donné le calendrier tronqué de ces élections, la délégation estime que les partis ne disposent que de peu d'opportunité pour s'engager dans de larges concertations internes significatives en vue de la sélection des candidats.

Financement des partis politiques : La délégation a été encouragée par les réformes introduites dans les lois relatives aux partis politiques et à la Chambre des Représentants et autres décrets y afférents qui comportent une régulation accrue et plus claire du financement des partis et des dépenses des candidats. Ces nouvelles règles prévoient l'augmentation et la clarification du financement consenti par l'Etat pour financer le fonctionnement et les campagnes des partis, les limites des dépenses électorales des candidats et des propositions visant à encourager les candidatures féminines. Toutefois, elles ne limitent pas expressément les dépenses électorales des partis politiques au niveau national. Il faudra également veiller à l'application de ces règles avec rigueur et équité en vue de restaurer la confiance dans le cadre légal et assurer la neutralité de l'Etat. Il est aussi important d'affiner davantage le cadre de financement des campagnes électorales lors des futures élections.

Accès aux médias : La délégation a apprécié l'occasion qui lui a été donnée de rencontrer la Haute Autorité de la Communication Audio-visuelle (HACA) et a relevé la singularité de cette agence de réglementation dans la région du Moyen Orient et d'Afrique du Nord (MENA), ainsi que le professionnalisme dont elle semble faire preuve. Il est certes louable que les médias soient soumis à un contrôle de la part d'une agence semi-indépendante et que l'accès équitable aux médias publics soit réglementé par la loi. Certains partis avec lesquels la délégation s'est entretenue pensent cependant que les formules adoptées en matière d'allocation de temps d'antenne défavorisent les partis ayant une représentation limitée ou ne disposant pas de représentation au Parlement.

La délégation du NDI relève l'absence de critères ou de formules claires pour la répartition du temps de couverture médiatique accordé aux partis politiques. Alors que la HACA affirme n'être mandatée que pour réglementer l'accès de façon globale, il n'y a aucun mécanisme qui assure une couverture équitable aux partis aux heures de grande écoute ou que des distinctions seront faites entre les différents types de programmes liés aux élections. Ces insuffisances relatives au temps d'antenne sont aggravées par un autre point faible en ce sens que l'allocation d'un temps d'antenne équitable s'applique à l'ensemble de la période de la campagne, plutôt que sur une base journalière ou hebdomadaire. On peut donc imaginer que les petits partis se verront accorder la totalité de leur temps d'antenne – déjà limité – en une seule fois à la fin de la campagne à un moment de faible écoute dans la journée.

En outre, étant donné que l'analyse du niveau de couverture des partis n'est réalisée qu'après les élections, il n'y a aucune possibilité de faire respecter les règles qui pourraient avoir un impact sur le déroulement des campagnes électorales.

Participation électorale : De façon générale, la principale préoccupation de presque tous les acteurs avec lesquels la délégation s'est entretenue a porté sur le degré de participation attendu aux élections. A plusieurs reprises, ces acteurs ont affirmé qu'un taux de participation de 50 pour cent serait considéré comme un taux satisfaisant (et encore ambitieux). Ces préoccupations semblent émaner de l'expérience des élections de 2007 où la participation avait atteint un taux historiquement faible de 37 pour cent et sont renforcées par le sentiment partagé par un grand nombre que le public n'est pas encouragé par les évolutions enregistrées jusqu'ici. Bien que largement exprimé, le souci de l'impact éventuel que pourrait avoir un faible taux de participation fait l'objet d'interprétations variées. Certains affirment que le taux de participation va déterminer la légitimité de l'ensemble du processus de réforme, d'autres estiment qu'il va mettre en question la crédibilité du nouveau Parlement avec la probabilité de la poursuite du mécontentement qui pourrait en fait prendre de l'ampleur. Même si les informations qui s'y rapportent restent anecdotiques, il y a un sentiment général que les campagnes électorales sont entachées de corruption ; les perceptions négatives concernant l'intégrité du système peuvent aussi susciter un sentiment cynique à propos de l'efficacité du système politique dans sa totalité et partant inciter à l'abstention.

Administration des élections : Au titre du cadre électoral révisé, le Ministère de l'Intérieur demeure l'organe en charge de l'administration des élections. Presque tous les acteurs ont souligné que l'administration des élections à l'échelle nationale est techniquement saine et professionnelle. Il est à noter que la réforme des commissions administratives chargées de superviser les listes électorales dans lesquelles les juges ont maintenant été chargés de la collecte et de l'examen des listes électorales a été perçue comme un signe positif par pratiquement tous les partis et les acteurs. L'annulation de l'obligation de présenter une carte d'électeur spécifique à la faveur de l'utilisation de la carte d'identité nationale est ainsi perçue comme une évolution positive, car il y avait une certaine confusion à propos de la distribution des cartes d'électeurs dans le passé. De même, les efforts de communication visant à encourager les citoyens éligibles à s'inscrire sur les listes électorales afin d'être en mesure de voter ont été considérés comme des signaux encourageants.

Alors que certains font la distinction dans le fonctionnement des autorités électorales entre le niveau national et le niveau local, plusieurs parmi ceux que le NDI a rencontrés demeurent sceptiques quant à la neutralité du Ministère. Pour ce qui les concerne, les responsables du Ministère avec lesquels la délégation s'est entretenue se considèrent eux-mêmes comme des personnes chargées de la mise en œuvre de la loi et ne disposant d'aucune possibilité d'établir des règles d'accompagnement ou d'interpréter le cadre juridique lorsque des ambiguïtés apparaissent. Pourtant, des décisions et des interprétations sont inévitables dans un processus électoral.

Le fait de disposer d'une commission électorale indépendante dotée du pouvoir d'interpréter et de réglementer le cadre juridique des élections résout ce genre de problème. La mise en place d'autorités électorales indépendantes est devenue un trait commun des élections à travers le monde. Dans certains pays, ces commissions jouent le rôle de conseil auprès du Ministère de l'Intérieur pour les questions de l'administration électorale ou même de prise en charge de la responsabilité de sa direction. Grâce à leur capacité d'agir en tant qu'administrateurs impartiaux, au nom des citoyens, entre les partis politiques, les candidats et les observateurs, les commissions électorales indépendantes peuvent aider à renforcer la confiance du public dans l'intégrité et la transparence du processus.

Les listes électorales : Les listes électorales des élections de 2011 sont basées sur la liste électorale de 1992 qui avait été mise à jour et révisée périodiquement. Le Ministère de l'Intérieur a lancé un processus d'inscription à fin septembre qui durera jusqu'au 27 octobre, il s'est également engagé à supprimer les noms des personnes décédées ou qui n'ont plus la qualité d'électeurs avant les élections du 25 novembre. Comme il a été relevé plus haut, les efforts de communication menés par les partis et les

pouvoirs publics en vue d'inciter la population à s'inscrire sur les listes électorales sont un signe positif.

La nouvelle loi relative aux listes électorales a chargé le Ministère de supprimer les noms doublement inscrits des listes électorales. Des éclaircissements sont toutefois nécessaires pour veiller à ce que des critères autres que le nom d'un électeur soient utilisés pour déterminer si un électeur est inscrit doublement. Il semble également, au titre des dispositions de la nouvelle loi, que les électeurs qui sont déjà inscrits et dont la carte d'identité nationale n'avait pas été enregistrée en même temps que leur inscription, doivent se réinscrire pour pouvoir voter.⁴ Cet aspect devrait être clarifié ou traité.

Les informations disponibles à propos de la procédure de vérification des listes ou de recours en cas d'erreurs ou de rejets ne sont pas claires non plus, ainsi d'ailleurs que le calendrier précis de chaque phase de ce processus, y compris les plaintes et les recours. Ceci est d'autant plus problématique au vu du calendrier raccourci de ces élections en particulier, en plus de certaines fêtes nationales et religieuses qui pourraient affecter les processus administratifs. Même si ces éléments ont été élucidés dans la loi, ils demeurent peu clairs aux yeux du public et des partis politiques, ce qui limitera leur capacité à examiner et recueillir les recours relatifs aux erreurs. Il est prévu que les listes électorales définitives ne soient publiées qu'à quelques jours du scrutin, ce qui pourrait éventuellement donner lieu à une confusion le jour des élections et peut-être même priver des électeurs légitimes de leur droit de vote. Les groupes de la société civile et les partis politiques ont fait état de leur préoccupation à ce sujet étant donné l'exigence faite aux candidats et aux observateurs locaux d'être inscrits sur les listes électorales pour pouvoir participer normalement aux élections.

Transparence du dépouillement des voix : Lors de l'observation des élections de 2007, le NDI avait relevé un certain nombre de problèmes liés au dépouillement des voix, notamment la disposition qui prévoit de brûler tous les bulletins valides immédiatement après le dépouillement des votes, le traitement des bulletins inutilisés, la simplification de la conception du bulletin de vote pour permettre un dépouillement rapide et l'annonce des résultats au niveau des bureaux de vote. Aucun effort apparent n'a été fait pour répondre à ces préoccupations.

Observation des élections : Une des caractéristiques marquantes de la nouvelle constitution marocaine est d'avoir consacré le principe de conformité des processus d'observation électorale avec les normes internationales en la matière, ce qui a été codifié, tel que l'ont recommandé les observateurs internationaux en 2007, dans le premier texte de loi adopté.⁵

Le nouveau texte de loi décline les dispositions relatives à l'observation indépendante et impartiale par des institutions nationales marocaines, les associations de la société civile et les organisations non-gouvernementales étrangères. Il s'agit d'une évolution importante dans le cadre électoral du Maroc qui fournit une garantie fondamentale aux citoyens et aux observateurs internationaux.

Le Comité d'accréditation des observateurs électoraux a été mis en place au début du mois d'octobre sous la coordination du Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) qui a fait preuve de rigueur et de professionnalisme dans ses responsabilités électorales. Cependant, les règles et procédures relatives à l'accréditation des observateurs ont été annoncées en instituant une date limite et un délai de 10 jours seulement pour soumettre les demandes. A la lumière des discussions avec les responsables et les groupes d'observateurs locaux, les critères d'acceptation demeurent peu clairs et sont peut-être subjectifs. Il est certes compréhensible que le Comité en question a besoin de temps pour examiner les demandes et traiter les accréditations, mais le délai de dix jours reste trop court pour soumettre les demandes. En outre, aucune information n'est disponible à propos de la

⁴ Selon les dispositions 12.2 du Chapitre III et 5.4 du Chapitre II de la Loi N° 36-11 relative au renouvellement et au traitement informatique des listes électorales générales définitives en vue de leur mise à jour.

⁵ Loi N° 30-11 relative aux conditions et modalités de l'observation électorale indépendante et impartiale. Voir Article 11 de la Constitution du Royaume du Maroc.

procédure de recours au cas où des demandes émanant d'organisations ou d'observateurs sont rejetées ou si le calendrier prévoit un temps suffisant pour les procédures de recours. Par ailleurs, il semble qu'il n'y ait aucune disposition permettant de remplacer des observateurs qui pourraient tomber malades ou être autrement empêchés d'effectuer leur mission le jour du scrutin qui interviendra presque un mois après le délai de dépôt des demandes. Le CNDH a expliqué lors des réunions avec la délégation qu'il s'en tiendra strictement à la règle de ne permettre aucun changement dans les listes d'observateurs après la date du 28 octobre, ce qui représente un sérieux défi pratique aussi bien aux observateurs locaux qu'aux groupes d'observateurs internationaux.⁶ Etant donné le court délai et le défi de mettre en oeuvre des règles tout à fait nouvelles, les informations doivent être claires, disponibles en temps opportun et largement diffusées.

Exceptionnellement, la délégation a noté les préoccupations émanant des partis politiques et des groupes de la société civile à propos du nombre élevé de bureaux de vote – à peu près 40.000 – ce qui risque éventuellement de dissuader l'observation des élections. En même temps, le fait de disposer d'un grand nombre de bureaux de vote facilite l'accès des électeurs aux urnes. Il reste à déterminer comment les lieux de ces bureaux de vote ont été affectés par rapport à la population pour pouvoir aboutir à d'autres conclusions.

Sensibilisation des électeurs : D'importants efforts en matière d'éducation civique et de mobilisation des électeurs ont été menés en 2007, en plus des campagnes organisées par les autorités électorales et des partenariats entre le public et le privé à travers l'ensemble du pays en vue d'inciter les citoyens à s'inscrire et à participer et de fournir des informations sur les procédures de vote. A ce stade, la délégation n'a pas une idée claire des efforts qui seront menés en faveur de la sensibilisation des électeurs avant le vote, surtout que le délai de la phase des préparatifs a été raccourci. La délégation n'a entendu parler d'aucune initiative significative en cours ou en préparation. Une action efficace de sensibilisation des électeurs ne peut se limiter au seul processus du jour de l'élection. Les informations relatives aux procédures d'inscription dans les listes électorales semblent avoir été largement diffusées ; les informations portant sur les autres aspects de réglementation et de procédure électorale sont tout aussi pertinentes pour les électeurs, les partis politiques et les observateurs. Vu le court calendrier électoral, certaines réglementations sont forcément encore à l'étape d'adoption. Toutefois, les autorités marocaines peuvent renforcer la confiance dans le processus en veillant à ce que les informations soient diffusées de façon systématique et en temps opportun.

Etant donné le nombre élevé de bulletins de vote blancs ou nuls enregistré en 2007, les observateurs internationaux avaient fait des recommandations en vue de changer la conception des bulletins de vote et de les tester auprès des électeurs. En dépit de cette recommandation, les autorités électorales ont indiqué que les bulletins de vote resteront les mêmes que ceux utilisés dans cette précédente élection et que toute discussion sur un changement éventuel semble avoir été limitée dans le meilleur des cas. Toutefois, ces taux élevés de bulletins nuls montrent qu'il y a un vrai besoin chez les électeurs et les responsables des opérations de vote de mieux comprendre les règles et réglementations des procédures de vote et tout particulièrement celles relatives au bulletin de vote.

Recommandations

Dans l'esprit de la coopération internationale et des valeurs démocratiques que nous partageons, la délégation propose respectueusement les recommandations suivantes:

⁶ Sur la base des informations disponibles et selon les résultats de l'opération d'accréditation, on s'attend à ce que le Collectif Associatif pour l'Observation des Elections, une coalition nationale d'organisations de la société civile qui observent les élections depuis 2002, mobilise 3.000 observateurs locaux, alors que le CNDH mobilisera 240 de ses propres observateurs, et divers autres groupes locaux pourraient mobiliser jusqu'à 400 observateurs. Les groupes internationaux pourraient inclure le NDI, l'Union Européenne, la Ligue des Etats Arabes et d'autres.

1. Les autorités chargées de la coordination de l'observation et de l'accréditation des organisations et des observateurs individuels devraient clarifier les critères, les délais et autres éléments vagues se trouvant dans les réglementations. Ces informations devraient être diffusées largement et en temps opportun, et le personnel chargé du scrutin devrait être bien formé aux droits et responsabilités des observateurs. Par ailleurs, les autorités doivent se montrer plus flexibles lorsque les observateurs nationaux et internationaux sont confrontés à des problèmes pratiques en se déployant dans des délais aussi courts.
2. Les autorités marocaines doivent appliquer, de façon équitable et impartiale, toutes les réglementations relatives aux campagnes, notamment la prohibition de l'achat des voix, l'interdiction de l'utilisation des ressources publiques ou des institutions religieuses dans les campagnes, ainsi que les réglementations en matière de financement des campagnes. Les autorités doivent s'efforcer de veiller à ce que le processus électoral se déroule dans sa totalité dans un climat paisible sans violence ou intimidation.
3. Des efforts doivent être consentis par les autorités pour clarifier certains éléments du cadre juridique des listes électorales, et faire en sorte que les électeurs, les partis politiques et la société civile soient en mesure de vérifier les informations et de présenter des recours qui doivent être tranchés à temps et de manière efficace avant le jour du scrutin.
4. Le résultat final des opérations de vote doit être rendu public immédiatement après le dépouillement des voix, y compris les totaux et les résultats désagrégés par bureau de vote.
5. La pratique qui consiste à brûler les bulletins de vote valides immédiatement après le comptage des voix doit cesser conformément aux normes internationales et aux meilleures pratiques de règlement des litiges. De manière similaire, les autorités électorales doivent continuer à déployer tous les efforts pour assurer la sécurité des bulletins de vote inutilisés.
6. La société civile marocaine, quant à elle, doit veiller à l'observation du processus électoral de façon plus générale plutôt que de se limiter au jour du scrutin, en couvrant la période de la campagne électorale et en s'efforçant de couvrir des zones en dehors des zones urbaines.
7. Les partis doivent s'efforcer de gagner la confiance des électeurs au moyen de plateformes électorales judicieuses et d'efforts adaptés de communication avec les électeurs, ils doivent rechercher les moyens d'optimiser l'engagement des nouveaux participants, jeunes et femmes, dans les campagnes et en tant que candidats.
8. A plus long terme, et peut-être en prévision déjà des élections municipales du printemps de 2012, les pouvoirs publics marocains doivent envisager d'introduire des changements dans le mode de scrutin ainsi que dans le découpage électoral, en vue d'essayer de réaliser une plus grande égalité entre les circonscriptions électorales sur la base de critères tels qu'ils sont reconnus au niveau international. De plus, les réglementations relatives aux médias, les règles en matière de financement des campagnes électorales et d'autres réglementations doivent être réexaminées, clarifiées et renforcées.
9. Il est important que les futures initiatives de réforme laissent le temps et la place à davantage de concertation publique inclusive avec les partis politiques, la société civile et les citoyens eux-mêmes.

Contacts

Pour de plus amples informations, veuillez contacter à Rabat : Susan Stigant au numéro +212 537 671 619/26; à Washington, DC : Andrew Farrand au numéro +1 202 728 5500.