

Table des matières

I.	INTRODUCTION.....	2
II.	HISTORIQUE.....	3
III.	ACTIVITÉS.....	5
	A. Consultations politiques.....	5
	B. Formation des délégués des partis politiques.....	7
	C. Education civique et sensibilisation des électeurs...	9
	D. Soutien international.....	9
IV.	RÉSULTATS.....	11
	Réussite de l'organisation et du déploiement des délégués des partis	11
	Efficacité des mécanismes de recueil des résultats.....	12
	Réduction des tensions depuis les élections de 1993 et de 1995	13
	Initiatives locales visant à élargir la formation.....	14
	Dévouement au processus démocratique.....	14
V.	ÉVALUATIONS ET CONCLUSIONS.....	15
	Démocratisation inégale.....	15
	Faiblesse de la société civile.....	16
	Contraintes financières.....	17
	Suivi de la formation du NDI/mécanisme d'évaluation et chronologie.....	17
VI.	ANNEXES.....	18
	A. Lettre du MID à l'USAID-Guinée au sujet de l'évaluation	
	B. Carte de la Guinée	
	C. Ordre du jour de l'atelier de formation des formateurs	
	D. Manuel de formation du NDI destiné aux délégués des partis politiques	
	E. Extraits des spots radio d'éducation civique	
	F. Biographies des membres de la délégation	
	G. Mandat de la délégation du NDI	
	H. Déclaration de la délégation à son arrivée	
	I. Câble du MID demandant les fiches de présence et les reçus aux gouverneurs de Kankan, Labé et N'Zérékoré	

I. INTRODUCTION

Du mois de septembre au mois de décembre 1998, le NDI a mis en place un programme en trois volets destiné à soutenir le processus de démocratisation en cours en Guinée. Visant à renforcer la transparence et l'équité de l'élection présidentielle de décembre 1998, le NDI a entrepris de former des délégués électoraux affiliés aux partis politiques, de formuler des messages de sensibilisation destinés aux électeurs et retransmis par les radios rurales et communales guinéennes, et d'apporter un soutien international aux délégués des partis politiques le jour du scrutin. Ce programme a été mis sur pied par le NDI à la demande des partis politiques, des associations civiles et des institutions républicaines de la Guinée. Il a été mis en oeuvre grâce au soutien et à la coopération de ces groupes.

Au cours de ce programme, le NDI a produit pour la radio guinéenne trois spots de sensibilisation des électeurs et d'éducation civique. Traduits du français en sept langues locales, ils ont été diffusés sur tout le territoire par les sept stations de radio rurales et communales de la Guinée. Parallèlement, le NDI a instruit 228 personnes qui ont à leur tour formé 16.000 délégués affiliés aux principaux partis politiques représentant des candidats aux élections. Peu de temps avant l'élection, le NDI a rassemblé une délégation d'experts d'Afrique, du Canada et des Etats-Unis spécialistes des partis politiques. Venus apporter leur soutien aux partis politiques pendant l'élection, ils étaient aussi chargés par le NDI de faire une analyse indépendante des performances des partis assumant les fonctions de délégués au niveau des bureaux de vote.

Le présent rapport examine le programme du NDI, y compris les initiatives des délégués des partis politiques, dans l'espoir que les leçons apprises lors de ces activités puissent servir aux Guinéens qui se préparent aux prochaines élections communales et législatives. Ce rapport analyse les quatre mois passés en Guinée par des deux représentants du NDI, leurs interactions avec les militants et leaders politiques des partis principaux, ainsi que les conclusions de la délégations d'experts internationaux présents en Guinée du 8 au 21 décembre 1998.

Le NDI voudrait remercier les partis politiques, les associations civiles et les institutions républicaines de la Guinée, surtout le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID), de leurs suggestions constructives, de leur soutien actif et de leur participation à ce programme. Le NDI remercie aussi l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID) de son aide financière et du soutien administratif apporté par son organisation.

II. HISTORIQUE

Pour évaluer correctement le programme du NDI, il est nécessaire de toucher sur le contexte politique et économique qui ont servi de toile de fonds à l'élection de 1998 et au programme du NDI.

Après que la Guinée a gagné son indépendance de la France en 1958, Ahmed Sékou Touré est devenu président de la république et a dirigé le pays pendant environ vingt-cinq ans, instaurant un régime répressif dominé par un parti unique. A la mort de Sékou Touré en 1984, l'armée a saisi le pouvoir par un coup d'état fomenté par le Colonel Lansana Conté. Après huit ans de régime à parti unique, Conté a légalisé le multipartisme en 1992 et l'élection présidentielle a été fixée pour 1993. La période qui a précédé l'élection de décembre 1993 a été marquée par un harcèlement des leaders et des militants de l'opposition et une montée des troubles civils. Après une élection chaotique, Conté a été proclamé vainqueur avec 52% des voix. Les groupes de l'opposition et les observateurs internationaux, y compris l'Institut Républicain International (IRI) et l'Institut Africain-Américain (AAI) ont tous dénoncé l'irrégularité de l'élection. En 1995, les premières élections législatives pluralistes ont été plus calmes. Au cours de ces élections, le parti du Président Conté, le Parti pour l'Unité et le Progrès (PUP), a remporté 71 sièges sur 114 à l'Assemblée Nationale. Pourtant, des irrégularités ont tout de même été dénoncées et moins de la moitié des électeurs s'est déplacée pour voter.

La politique guinéenne a ensuite été marquée par des tendances contraires, la libéralisation sur le plan politique étant contrebalancée par un pouvoir exécutif centralisé et d'un parti politique majoritaire, le PUP. En mars 1997, par exemple, le président a signé un décret lui assurant le contrôle effectif de la banque centrale et de plusieurs ministères. Toutefois, il a ensuite cédé son portefeuille de ministre de la défense et pris les mesures nécessaires à l'établissement d'un équilibre ethnique au sein de nombreux ministères. En outre, malgré l'existence d'une presse écrite indépendante et dynamique, les institutions républicaines ont interdit les médias privés et la retransmission d'émissions de radios étrangères. Certains observateurs guinéens citent les initiatives prises par l'Assemblée Nationale à cet époque et les interprètent comme des signes annonciateurs de réforme. Après la mutinerie de février 1996 (dirigée par un groupe d'officiers de l'armée protestant contre leurs conditions de vie et le montant de leur solde), l'Assemblée a tenté, par exemple, de constituer une commission d'enquête formée de représentants de divers partis et a demandé que soit constituée une commission électorale indépendante. Elle a toutefois rencontré certaines difficultés à asseoir son pouvoir. Très récemment, le Président de l'Assemblée El Hadj Boubacar Biro Diallo, a été renvoyé du parti au pouvoir, le PUP, pour avoir publiquement condamné certaines violations des droits de l'homme qu'auraient commises les autorités.

Parallèlement aux réformes politiques, la Guinée a aussi entrepris en 1990 une série de réformes économiques importantes destinées à refondre la politique économique de l'époque marxiste remontant à plusieurs dizaines d'années. Le Fonds Monétaire International (FMI) a recommandé des mesures de libéralisation de l'économie. Appliquées vers 1995, elles ont débouché sur une certaine croissance en dépit des infrastructures déficientes qui continuent à freiner l'économie. Un récent ajustement structurel a porté sur l'amélioration des infrastructures de transports et de communications, l'objectif étant d'exploiter les vastes ressources naturelles du pays. La stabilité économique et la poursuite de la croissance ont été des éléments cruciaux en période pré-électorale.

L'élection présidentielle de décembre 1998

A mesure que l'élection du 14 décembre approchait, les partis politiques guinéens, les institutions républicaines et la société civile ont entamé un dialogue sur le processus électoral, en particulier sur la formation d'un organe électoral consultatif chargé d'administrer les élections. A la fin du mois de septembre 1998, après des mois de négociations entre le parti au pouvoir et les partis de l'opposition, ils se sont finalement mis d'accord sur la composition et la fonction de l'organe consultatif composé de 68 membres (18 membres chacun pour le parti au pouvoir et la coalition de l'opposition, en plus des représentants des institutions républicaines et de la société civile). Officiellement "co-responsable" de la surveillance et du contrôle de l'élection avec le MID, le Haut Conseil aux Affaires Électorales (HCE) a reçu pour mission de formuler des recommandations non contraignantes au MID. La structure du HCE devait être reproduite dans chaque préfecture et les organes, créés pour la plupart au début du mois de décembre, sont composés de sept membres affiliés à des partis divers.

Si certains partis ont considéré que le HCE ne répondait pas vraiment à leur définition d'une commission électorale indépendante, tous se sont réjouis de sa création et ont loué la consultation qui l'a précédée. D'autres se sont inquiétés du rôle largement symbolique du HCE étant donné que ses responsabilités de "supervision et de contrôle" du processus électoral ne sont pas clairement définies et que l'organisation de l'élection reste placée sous l'autorité du MID.

Le gouvernement guinéen a répondu positivement à un certain nombre d'inquiétudes soulevées en période pré-électorale, en particulier en autorisant le PUP et la CODEM (Coordination de l'Opposition Démocratique, une coalition des principaux partis d'opposition) à être présents par le biais de délégués et d'assesseurs nommés par eux. Le gouvernement a aussi accepté de déboursier des fonds publics pour les candidats des partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale. Toutefois, le gouvernement n'a pas répondu favorablement aux autres exigences de l'opposition, ouvrant ainsi la porte à une poursuite éventuelle des confrontations entre partis. Parmi ces exigences non satisfaisantes figuraient

la révision et la publication des listes électorales, la distribution exacte et complète de cartes d'électeurs, la distribution de cartes d'identité gratuites à la population et la libéralisation de la radio et de la presse écrite.

En 1998, la période pré-électorale a été relativement plus calme par rapport aux deux élections précédentes. Pourtant, malgré les appels au calme des candidats à la présidence, de nombreux incidents politiques violents se sont produits pendant cette période et ils ont touché l'ensemble des partis. Par exemple, l'assassinat du sous-préfet à Banian et les violentes manifestations qui se sont déroulées à Conakry pendant les derniers jours de la campagne électorale sont les manifestations de violence qui ont fait le plus de bruit.

S'inquiétant, à l'approche de l'élection, des conflits armés en Guinée-Bissau, au Libéria et en Sierra Léone (pays voisins de la Guinée), de nombreux guinéens ont continué à défendre l'instauration de réformes démocratiques et d'un processus électoral crédible. Observateurs guinéens et indépendants sont tous d'accord pour penser qu'une élection crédible, c'est-à-dire une élection dont le résultat serait accepté par tous les partis politiques, servirait de point de référence aux futures initiatives de démocratisation du pays. La décision du NDI en septembre 1998 d'entreprendre un programme en Guinée s'appuie sur ces réalités et sur le fait que les Guinéens, qu'ils soient ou non au pouvoir, ont déjà pris un certain nombre de dispositions visant à garantir un processus électoral plus transparent et plus crédible en 1998.

III. ACTIVITÉS

La méthode qui a prévalu à l'élaboration et à la mise en oeuvre des trois volets du programme du NDI met en lumière les difficultés et, en fin de compte, les résultats gratifiants d'une initiative réunissant une multiplicité de partis et de secteurs. A part quelques divergences ponctuelles de points de vue et de priorités, le NDI et ses partenaires (les partis politiques, les institutions républicaines et les ONG) ont réussi à coopérer pour atteindre des objectifs communs, à savoir un processus électoral plus transparent et plus ouvert à la participation et une population mieux informée.

A. Consultations politiques

Du 12 au 27 septembre 1998, le NDI a entrepris une mission de prospection de programme afin de prendre le pouls de la situation politique en Guinée et de décider s'il convenait d'apporter une aide au processus électoral, d'une part, et de déterminer la nature de cette aide, d'autre part. La mission de prospection du NDI a été bien accueillie par les partis politiques, les représentants de la société civile et les institutions républicaines guinéennes (*voir annexe A*). La délégation était composée de : Tibor Vidos, fondateur et ex-

leader de l'Alliance des démocrates libres (Hongrie); Tadjoudine Ali-Diabacté, professeur à l'Université du Bénin à Lomé et ancien vice-président de la commission électorale togolaise (Togo); le responsable principal de programme, Timothy McCoy; et la responsable de programme, Katie Prud'homme. Kimberly Pease, adjointe de programme au NDI, a contribué à la bonne marche du programme et a assuré la logistique pour la délégation.

A la suite de discussions intenses avec les partis politiques et les institutions républicaines guinéens, les journalistes, d'autres leaders d'opinion et les représentants d'ONG à Conakry et dans le reste de la Guinée, la mission a conclu que la contribution la plus efficace que le NDI pourrait apporter au processus électoral serait d'aider les partis politiques à observer les élections présidentielles de 1998 et à mener une campagne d'éducation civique. La décision du NDI s'est appuyée sur certaines des conclusions de la mission, par exemple l'existence de partis politiques bien organisés et capables de déployer des délégués qualifiés; le fait que ces partis avaient conscience que leurs initiatives pourraient accroître la transparence et mener à une institutionnalisation des délégués des partis politiques; enfin, une opinion consensuelle parmi les représentants des institutions républicaines, de la société civile et des partis politiques, à savoir qu'une campagne d'éducation civique et de sensibilisation des électeurs serait très bénéfique aux Guinéens. A la fin de la mission de prospection, le NDI a demandé au professeur Ali-Diabacté et à Kimberly Pease de rester en Guinée pour démarrer les activités du programme.

A la suite de l'évaluation initiale, le NDI a entrepris des consultations intensives avec les représentants des partis des deux tendances principaux, le PUP et la CODEM, sur les projets proposés par l'Institut, y compris sur le calendrier de formation, le nombre et le profil des formateurs choisis, la répartition géographique des participants et des sites de formation. Parallèlement, le NDI a participé à une série de rencontres avec le MID et discuté des mesures à adopter, en vue de faciliter le travail des délégués des partis politiques le jour du scrutin. Le NDI a tenu des séances de travail régulières avec les représentants du MID et des représentants des principaux partis.

Le NDI a aussi organisé une série de séances de travail avec des organisations nationales représentant la société civile de la Guinée. A l'issue de ces réunions, quatre organisations: la Coordination des femmes guinéennes (COFEG), l'Organisation guinéenne des droits de l'homme (OGDH), le Groupe d'étude et de recherche sur le développement économique et social (GERDDES), et le Syndicat libre des enseignants et chercheurs guinéens (SLECG), ont décidé de désigner parmi leurs membres un certain nombre de personnes (formateurs de formateurs) chargées de former les délégués choisis par les partis politiques.

Ensuite, le PUP et la CODEM ont choisi parmi leurs meilleurs militants un nombre égal de représentants, ceux-ci devant former des équipes, composées de représentants des

partis des deux tendances principaux politiques, et assurer la formation des délégués sur tout le territoire guinéen. Au même moment, les partis ont commencé à désigner parmi leurs membres 8.000 candidats à la formation des délégués. Le MID a accepté que les dates et les sites des séances de formation soient annoncées à la radio, d'une part, et a décidé d'envoyer deux formateurs qui accompagneraient au mois de novembre les experts du NDI dans leur circuit de formation régional. Parallèlement aux discussions sur la formation des délégués, le NDI et ses partenaires se sont mis d'accord sur la production de cassettes pour la campagne d'éducation civique.

Le processus de consultation mis en place par le NDI et ses partenaires guinéens a débouché sur plusieurs résultats positifs, en particulier : la création de formation et à l'éducation civique que les participants ont trouvé très complet; une contribution importante des guinéens à la conception et l'exécution du programme du NDI; et la création d'un forum de discussion supplémentaire ouvert au dialogue entre représentants des partis politiques, des institutions républicaines et de la société civile pendant la période sensible précédant les élections.

B. Formation des délégués des partis politiques

Le NDI a formé 228 personnes, dont environ 76 représentants de la société civile, 76 affiliés au PUP et 76 à la CODEM. Celles-ci ont ensuite formé 16.000 délégués (8.000 désignés par chaque tendance, le PUP et la CODEM) choisis par les divers partis politiques principaux. Cette méthode a permis au NDI de former six personnes dans chacune des 33 préfectures et des cinq communes de la Guinée. Si ces chiffres ont été limités par les contraintes de financement du NDI, ils sont le reflet des accords passés entre les partis politiques guinéens. Après une première séance de formation à Conakry au début du mois de novembre, le NDI a organisé des séminaires de formation régionaux à Kindia, Labé, Kankan et N'Zérékoré (pour qu'il y ait un équilibre sur le plan de la représentation géographique -- voir carte en annexe B). Les formateurs guinéens se sont ensuite répartis en équipes de trois (un représentant du PUP, de la CODEM et des ONG) pour organiser des séances de formation (environ deux par préfecture) pendant la première semaine du mois de décembre.

Les séminaires de formation de deux jours du NDI se sont concentrés sur la loi électorale en Guinée, le cadre électoral, le rôle du HCE et celui des partis politiques dans le processus électoral. Les séances ont compris des exercices de simulation, des jeux de rôles et des séances de travail intensif au cours desquelles les formateurs discutent de la méthodologie à suivre et de l'organisation des formations à entreprendre (voir annexe C). Le NDI a fourni aux futurs formateurs des ordres du jour détaillés, une aide logistique et le matériel éducatif (y compris le guide pratique complet des délégués des partis politiques qui contient un formulaire d'enregistrement du résultat des élections) nécessaire à l'organisation

des séances de formation dans chaque préfecture (*voir annexe D*). Les formateurs parrainés par le NDI, le directeur résident Tadjouline Ali-Diabacté, Honoré Guie, professeur de droit à l'Université d'Abidjan et président d'une coalition d'ONG ivoiriennes, ainsi que Robert Benjamin, responsable de programme senior au NDI, ont été rejoints par la Directrice des élections communales Mariama Konaté, et le Directeur des élections nationales Moustaffa Diallo, tous les deux représentants du MID.

Les 4 et 5 novembre, le NDI a organisé son premier séminaire/atelier de formation des délégués des partis politiques à Conakry avec une trentaine de participants venus des cinq communes de Conakry. Parmi les invités spéciaux présents étaient le représentant du premier ministre; le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation; le chef de cabinet du MID; le maire de la commune de Matam; des représentants des quatre autres maires de Conakry; l'ambassadeur des Etats-Unis en Guinée; un représentant de l'ambassade du Canada; du PNUD; de l'Union Européenne; et de la Fondation Friedrich Ebert.

Les participants, qui ont été nombreux à suivre la formation à Conakry (ainsi que les séminaires régionaux qui ont suivi), lui ont donné d'excellentes notes pour son contenu et sa méthodologie. Le NDI attribue cette réussite à la volonté de coopération manifestée par les partis politiques et le MID. Quand les partis politiques ont soumis la liste des formateurs au NDI, ils se sont engagés à ce que ces représentants participent aux séances de formation et assurent à leur tour la formation des délégués des deux tendances. Le MID a fourni les formateurs et autorisé les administrations préfectorales et régionales à fournir une assistance administrative aux personnes formées par le NDI. Les associations civiles guinéennes (la COFEG, le GERDDES, l'OGDH et le SLECG) ont envoyé des représentants, ce qui a contribué à la nature non partisane de la formation.

Le NDI a eu quelques difficultés à mettre en oeuvre sa formation. Par exemple, lors de la séance régionale à Kindia, très peu de délégués du PUP sont venus par suite d'un problème de communication au sein du parti. Au début du mois de décembre, trois séminaires de formation de délégués des partis politiques ont connu des problèmes plus sérieux au niveau préfectoral. A Dubréka, le préfet a refusé d'autoriser la formation sous prétexte que les partis d'opposition n'étaient pas représentés dans sa préfecture. A Kankan, un responsable administratif a gardé une part substantielle des per diems devant être reversées à chacune des neuf préfectures de sa région. Un autre responsable administratif dans la région de Labé a retenu la moitié des per diems devant être versées aux délégués des partis dans la préfecture de Mali.

Lors de la conception de ce programme, NDI a fait le choix de consacrer un maximum de ressources financières et humaines à la formation du plus grand nombre. Le choix du NDI s'appuie sur les raisons suivantes : 1) les partis ont exprimé le désir que des formations soient mises à la disposition des 16.000 délégués qu'ils pourraient déployer et; 2) la

délégation des responsabilités et du contrôle aux formateurs de formateurs du NDI a permis aux partis de constituer leurs propres capacités de formation. De ce fait, le NDI n'a pu ni contrôler de très près la formation des délégués des partis politiques ni déterminer le nombre exact des représentants de partis qui ont suivi cette formation. Si tous les formateurs de formateurs ont fait savoir au NDI que les séances de formation s'étaient tenues dans toutes les préfectures (à l'exception de celle de Dubréka). Le NDI continue à rassembler des données sur le nombre total de représentants de partis qui ont effectivement suivi la formation.

C. Education civique et sensibilisation des électeurs

En collaboration avec le PUP, la CODEM et le MID, le NDI a conçu trois spots radio éducatifs sur la signification des élections, les mécanismes du scrutin et l'importance du vote. Ces spots ont été traduits en sept langues locales et retransmis par les sept radios locales du pays.

A la mi-octobre, le NDI a organisé trois jours de travail intensif avec des représentants du MID, du Ministère de la Communication, du PUP, de la CODEM, et de la Fondation Friedrich Ebert, l'objectif étant de rédiger trois textes (*voir annexe E*). En guise de suivi de ces séances de préparation, le NDI a rassemblé des traducteurs du PUP, de la CODEM et du Ministère de la Communication pour qu'ils traduisent les trois textes. Afin de garantir l'intégrité et l'objectivité des messages, les traducteurs de ces groupes ont travaillé ensemble à la traduction du texte français en sousou, manika, pular, kisié, loma, manon et kpélé.

Les participants guinéens sont tombés d'accord sur le fait que les enregistrements et traductions des textes français pourraient avoir lieu dans le studio d'enregistrement du ministère à Kindia. Les participants et le NDI ont demandé aux disk-jockeys des stations de radio rurales et communales d'enregistrer les messages. Derrière cette demande se profilait l'espoir que des annonces prononcées par une voix familière influenceraient favorablement les populations rurales guinéennes sur le plan de l'objectivité et du contenu du message enregistré. Tous les participants (le PUP, le Ministère de la Communication et le MID) ont revu et approuvé les enregistrements dans chaque langue. Plus tard, avec l'assistance du Ministère de la Communications, 360 cassettes audio ont été produites et distribuées aux stations de radio rurales. Ces spots radio ont été diffusés plusieurs fois par semaine, de la fin du mois d'octobre jusqu'à deux jours avant le 14 décembre, jour de l'élection.

D. Soutien international

Suite au programme de formation pré-électoral, le NDI a organisé la visite en Guinée d'une mission internationale composée de six haut responsables de partis politiques, dont Audrey McLaughlin, ancienne présidente du Parti nouveau démocrate (Canada); Marcel

Bassene, secrétaire général du Parti libéral sénégalais (Sénégal); Théophile Koby, membre du bureau politique du Parti démocratique de Côte d'Ivoire (PDCI); Antoine N'Guessan Depry, adjoint au secrétaire général pour les élections du Front populaire ivoirien; Kelley Jones, ancienne conseillère au gouverneur-adjoint du Texas (Etats-Unis) et Adamou Kombo, ancien président de la Commission nationale de contrôle et de supervision des élections (Niger) (*voir annexe F*). La délégation est arrivée en Guinée le 8 décembre et ses objectifs étaient les suivants : 1) apporter le soutien des partis politiques du monde entier aux délégués de leurs partis, car ils contribuent à la transparence d'élections pluralistes; 2) évaluer la capacité des partis politiques guinéens à déployer leurs délégués dans les bureaux de vote et au moment du dépouillement des votes, d'une part, et à recueillir avec efficacité les informations obtenues par ces observateurs (*voir annexe G*). Si l'équipe d'experts internationaux a montré qu'elle soutenait les partis politiques guinéens par sa présence, la délégation a pu se concentrer sur son travail d'évaluation du rôle et de la formation de ces délégués car le niveau d'organisation et de préparation des partis politiques était tel qu'ils n'avaient pas besoin d'aide extérieure.

Après son arrivée en Guinée, la délégation a rencontré à Conakry certains candidats à la présidence, d'autres leaders de partis politiques et représentants des institutions républicaines et de la société civile. Les réunions ont permis à la délégation d'apprendre comment les partis entendaient déployer leurs délégués et recueillir leurs observations. Les séances de travail avec les partis ont été complétées par des discussions plus larges avec d'autres intervenants, basés à Conakry, sur la scène politique.

Trois jours avant l'élection, la délégation s'est divisée en cinq équipes et a tenu des réunions similaires au niveau régional et préfectoral (à Boké/Kamsar, Labé/Pita, Kankan/Faranah et N'Zérékoré), tandis qu'une équipe est restée à Conakry. Les équipes sont restées en province pendant une semaine, avant et après l'élection, pour rencontrer les responsables administratifs, les dirigeants de partis politiques, ainsi que les formateurs de formateurs et délégués formés par le NDI. Ils ont aussi observé et évalué les actions des partis le jour de l'élection et organisé des réunions de suivi après les élections. Puisque seuls les observateurs accrédités pouvaient entrer, le jour du scrutin, dans les bureaux de vote où les délégués des partis allaient oeuvrer, le NDI a demandé au MID de fournir des accréditations à ses délégués. Le NDI a toutefois expliqué aux autorités guinéennes et aux représentants de la communauté internationale basés à Conakry que cette demande ne signifiait pas que sa délégation avait l'intention de procéder à une observation exhaustive du processus électoral; l'équipe souhaitait plutôt soutenir et évaluer les partis politiques dans leur tâche de délégué. Dans sa déclaration du 8 décembre, à son arrivée, la délégation l'a d'ailleurs souligné en déclarant clairement qu'elle s'intéresserait au rôle des délégués des partis politiques (*voir annexe H*).

L'évaluation de la journée des élections par la délégation était centrée sur le rôle des partis dans les bureaux de vote et leur surveillance du mécanisme de recueil des résultats officiels. Une fois le dépouillement des votes terminé dans chaque bureau de vote, les résultats sont envoyés sous enveloppe scellée aux commissions de centralisation préfectorales. Ces commissions additionnent le total des voix et transmettent ensuite les résultats par fax ou téléphone à la commission de centralisation nationale du MID. Au cours des discussions préliminaires avec le NDI, le gouvernement guinéen avait déclaré que les partis politiques pourraient être présents à toutes les étapes du processus.

Les équipes de la délégation ont examiné les initiatives de surveillance des partis dans huit préfectures (ainsi que dans cinq communes de Conakry) et ont observé les actions des délégués des partis politiques dans 101 bureaux de vote et cinq commissions de centralisation des résultats. La délégation internationale du NDI a confirmé qu'en général les partis ont pu observer le scrutin et le dépouillement des votes dans les bureaux de vote et dans certaines commissions de centralisation. L'équipe a aussi essayé d'évaluer la formation du NDI en fonction de la présence et de la conduite des délégués des partis politiques, ainsi que d'après les réponses apportées par les délégués aux questions qu'on leur a posées sur le programme de formation. De retour à Conakry, les équipes ont rencontré les dirigeants des partis politiques aux sièges de ces derniers pour suivre les dernières étapes du système de recueil indépendant des résultats incombant aux partis. Les membres des équipes ont aussi demandé aux partis d'évaluer eux-même le programme des délégués. La délégation a quitté la Guinée le 21 décembre, tandis que certains membres du staff du NDI sont restés sur place jusqu'en janvier 1998 pour continuer à surveiller les développements politiques et solliciter des recommandations auprès de partis politiques guinéens et autre entités sur d'éventuels programmes complémentaires.

IV. RÉSULTATS

Le NDI a eu le privilège de gagner la confiance du parti au pouvoir, des partis de l'opposition, des associations civiles et des institutions républicaines guinéennes de la capitale et de la plupart des régions. Les observations ci-dessous s'appuient sur les interactions quotidiennes du NDI (étalées sur une période de quatre mois) avec ses partenaires locaux, sur sa connaissance de la Guinée, son travail dans quatre régions du pays et les conclusions de la délégation internationale.

Réussite de l'organisation et du déploiement des délégués des partis

Les délégués du PUP et de la CODEM étaient présents dans environ 90 pourcent des 101 bureaux de vote visités par les équipes du NDI. Si cet échantillon est représentatif du reste du pays, la sélection, la formation (dans de nombreux cas) et le déploiement d'un

nombre de délégués (allant jusqu'à 16.000) et de 16.000 assesseurs dans tous les bureaux de vote ont exigé des deux grands tendances politiques une coordination massive et un énorme rassemblement de ressources. La coordination entre partis dont les membres de la CODEM ont dû faire preuve pour assurer une présence dans les bureaux de vote fut particulièrement remarquable.

Le niveau d'organisation des partis qui a permis un tel déploiement est un signe positif pour l'avenir de la démocratisation en Guinée. Pendant toute la durée de son programme, le NDI a été encouragé par les signes d'organisation des partis politiques. Ce niveau d'organisation est remarquable si l'on sait que les partis sont relativement jeunes et que les infrastructures de logistique et de communication de la Guinée posent problème. Malgré quelques variations géographiques dans la représentation des partis, les antennes régionales et locales de chaque parti étaient bien informées des décisions prises à l'échelle nationale. Les rassemblements, calendriers de réunions et autres activités étaient généralement coordonnés à l'échelle de tout le pays. Le NDI a noté, par exemple, que le PRP et l'UNR, qui ont fusionné seulement au mois de septembre, ont commencé à tenir des réunions conjointes dans les régions presque immédiatement après l'annonce à Conakry de la fusion de leurs partis. Le PUP, en particulier, semble disposer d'un groupe de femmes dynamiques et bien coordonnées qui ont participé aux discussions du bureau exécutif et ont été visibles pendant la campagne. Plusieurs partis ont distribué à la population leurs calendriers de campagne, projet d'organisation, programme de parti et guide de l'électeur.

Efficacité des mécanismes de recueil des résultats

La délégation qui a visité la Guinée aux alentours du 14 décembre s'est réjouie d'observer que les partis avaient mis en oeuvre un mécanisme de recueil des résultats à la fois bien conçu et efficace, élément essentiel aux initiatives des délégués des partis politiques. La délégation était aussi heureuse que les institutions républicaines guinéennes n'aient pas fait obstacle au droit des partis d'assister et d'observer toutes les étapes du scrutin et le dépouillement des votes. Des rapports non confirmés ont toutefois laissé entendre que les pouvoirs publics de certaines régions n'auraient pas respecté ce droit.

Quand les discussions entre le MID et la HCE ont buté sur la question de donner aux délégués des partis des exemplaires officiels des fiches de résultats, les divers partis représentés ont décidé de remettre à leurs délégués des exemplaires des fiches de résultats qu'ils produiraient eux-mêmes. Dans les zones visitées par les représentants du NDI le jour des élections, la grande majorité des délégués des partis politiques s'est servie de ce document au moment du dépouillement des votes. Ces formulaires, une fois rendus par les délégués des partis politiques, ont servi à faire un décompte des voix parallèle et indépendant (le total des voix était généralement compilé dans les bureaux préfectoraux des partis puis envoyé à Conakry) qui s'est généralement fait au même rythme que le dépouillement officiel

des votes dans les commissions centralisées de chaque préfecture. Deux jours après l'élection, par exemple, les membres de la CODEM de la préfecture de Kindia avaient recueilli les résultats de leurs délégués des 315 bureaux de vote sur 340. Une semaine après l'élection, la CODEM à Conakry avait reçu tous les décomptes indépendants de toutes les régions. Si les sièges préfectoraux du PUP ont apparemment tous réussi à rassembler les résultats recueillis par leurs délégués, dans certains cas les représentants locaux du PUP ont dit au NDI qu'ils n'avaient pas fait de décompte indépendant étant donné que leur parti était bien représenté au sein de l'administration.

Réduction des tensions depuis les élections de 1993 et de 1995

Les Guinéens de toutes appartenances politiques, y compris les dirigeants de partis, les institutions républicaines et les associations civiles sont tous d'accord sur le fait que depuis les deux dernières élections, les tensions et les animosités entre partis ont considérablement diminué. Ils attribuent cette situation à un certain nombre de facteurs, dont le rôle joué par les leaders d'opinion (leaders traditionnels et religieux inclus) qui ont prêché la paix et la tolérance; l'impact des associations civiles guinéennes qui ont enseigné aux populations les normes de la culture démocratique; les efforts de tous les partis qui ont encouragé leurs membres à exercer un activisme politique pacifique; et le travail du NDI qui a oeuvré à rassembler les partis politiques. Les retombées de ce climat de tolérance accrue se sont manifestées de diverses façons. Les partis politiques de l'opposition ont coexisté et ont organisé des rassemblements et des manifestations qui, de l'opinion de nombreux Guinéens, auraient dans le passé débouché sur des violences ou auraient été réprimés par les pouvoirs publics. A Kankan par exemple, le RPG et le PUP ont dit au NDI qu'au lieu de s'affronter, leurs membres s'étaient salués au cours des manifestations de rues du mois de décembre. Les membres des partis politiques à Faranah ont dit que, cette année, ils avaient pu afficher leur loyauté à leur parti sans peur des représailles.

La formation par le NDI des délégués des divers partis a bénéficié de ce climat politique plus détendu mais elle y a aussi contribué. La volonté des membres du PUP et de la CODEM de participer à des séances de formation conjointes et de s'associer aux membres d'autres partis en vue d'organiser pour la base des séances de formations non partisans est la preuve d'une tolérance que la Guinée n'avait pas connue lors des précédentes élections. Presque tous les délégués des partis politiques qui ont discuté avec l'équipe d'évaluation du NDI ont cité la diminution des tensions politiques comme l'une des grandes réussites de la formation. Plusieurs candidats à la formation ont décrit le processus par lequel la méfiance éprouvée par les participants au début des séances de formation avait peu à peu cédé le pas au respect devant le rôle de sauvegarde du processus démocratique joué par chaque parti. Ces sentiments ont été résumés par le Gouverneur de Boké, responsable nommé par le gouvernement, qui a dit au NDI que la formation dans sa région "avait eu pour effet de créer un climat de coopération non partisane".

Initiatives locales visant à élargir la formation

Les équipes d'évaluation du NDI ont appris de certains participants que plusieurs initiatives avaient élargi l'impact de la formation. A Faranah, le *Rassemblement populaire guinéen* (RPG) s'est servi d'un enregistrement sur cassette des séances de formation des délégués et a organisé des séances hebdomadaires d'éducation civique à l'intention des membres du parti répartis dans divers villages de la préfecture. Le directeur de la radio rurale de Kissidougou a distribué des exemplaires des cassettes en manika et kpélé pour tous les sous-préfets de la zone couverte par la radio. Et à Kamsar, une représentante du SLECG qui sert de formatrice au NDI a raconté comment un certain nombre de femmes affiliées au PUP lui avaient demandé d'organiser au marché des séances de formation supplémentaires. Nombre des formateurs formés par le NDI ont aussi indiqué qu'ils avaient organisé dans les préfectures des mini-séances informelles de formation de délégués des partis politiques à l'intention de ceux qui n'avaient pas pu assister à la formation officielle.

Dévouement au processus démocratique

Les Guinéens qui ont participé au programme du NDI méritent qu'on leur rende hommage car ils ont bien voulu consacrer temps et ressources à l'avancement de la démocratie et n'en ont retiré que de maigres avantages matériels. Les représentants des partis politiques et des associations civiles qui ont rédigé et traduit les cassettes d'éducation civique n'ont reçu en échange qu'une somme modeste destinée à leurs frais de transport et de repas. L'indemnité de transport très limitée, et parfois insuffisante, que le NDI a pu remettre aux délégués de partis n'a pas dissuadé les participants à la formation et c'est là une indication de la volonté des Guinéens de favoriser l'existence d'élections plus démocratiques. A Kankan et dans la préfecture de Mali, les délégués des partis ont suivi la formation, alors qu'ils n'avaient reçu des autorités que la moitié de l'indemnité journalière prévue par le NDI. Dès le début janvier, le staff du NDI en Guinée essayait toujours de récupérer ces fonds (9.000 dollars) grâce à ses contacts dans les régions et dans les administrations de Conakry (*voir câble envoyé par le MID en annexe 1*).

Le NDI a aussi entendu dire que nombre de délégués des partis et d'assesseurs n'avaient reçu d'allocation ni de leur parti (comme le NDI n'a pu donner les per diems le jour du scrutin, nombre de partis ont essayé de leur faire eux-même) ni de la préfecture mais ont tout de même fait de longs parcours à pied pour se rendre aux bureaux de vote et ont dû payer eux-même leurs frais de repas le jour de l'élection. Le NDI demande encore aux autorités du MID de prendre tous les mesures nécessaires afin de remplir leurs obligations (sur lesquelles le MID et le NDI se sont mis d'accord) concernant la récupération des per diems non-distribués et/ou la récupération des documents justificatifs.

IV. EVALUATION ET CONCLUSIONS

Le NDI espère que les commentaires d'évaluation et les conclusions qui suivent seront utiles au dialogue en cours sur les points forts et les faiblesses du processus électoral de 1998, et qu'ils contribueront ainsi à la démocratisation de la vie politique en Guinée. Le NDI demande aux institutions républicaines et aux partis au pouvoir et de l'opposition de faire preuve de bonne volonté et de résoudre les problèmes liés à l'élection qui ne sont pas encore réglés, comme par exemple la détention d'Alpha Condé, un leader d'opposition. Une résolution rapide de ces problèmes ne pourrait qu'accélérer les progrès accomplis jusqu'à présent par la Guinée qui a déjà établi des normes et principes démocratiques pour l'ensemble de ses citoyens.

Démocratisation inégale

Le processus de démocratisation en Guinée, comme l'ont montré les réussites et les échecs du programme du NDI de formation des délégués des partis politiques, ne peut être décrit ni comme une réussite totale ni comme un échec complet. Le degré de pénétration des valeurs démocratiques dans la société guinéenne est inégal, y compris (mais pas uniquement) au sein des institutions gouvernementales. Il reste des régions où les leaders de partis et/ou les autorités administratives semblent indifférentes aux réformes adoptées dans la capitale. Le fait que le NDI n'ait pu faire de formation à Dubréka et les difficultés rencontrées à Kankan et dans la préfecture de Mali sont symptomatiques du travail qui reste à faire en Guinée si l'on veut renforcer la démocratisation. Pendant l'élection, les équipes du NDI ont entendu dire que des listes de délégués soumises par les partis politiques avaient été illégalement refusées par les autorités et que certains délégués de partis s'étaient vus refuser l'entrée des bureaux de vote où ils avaient été envoyés. Si de telles plaintes sont rares et difficiles à vérifier pour le NDI, elles ont bien entendu un impact sur la confiance que les partis placent dans le processus électoral et ses résultats. Non seulement ces incidents ont porté atteinte aux droits d'électeurs individuels et des partis dans ces régions, mais le fait qu'ils sont à nouveau évoqués peut entamer la confiance de l'opinion publique, même dans les régions où tout s'est bien passé. Une enquête minutieuse de ces plaintes par les autorités administratives pourraient restaurer la confiance dans les élections à venir.

Dans les zones où la population avait été peu informée sur le processus électoral, la réussite de la formation du NDI a été limitée. Ceci est particulièrement vrai des zones rurales où nombre de futurs délégués des partis politiques ne semblaient pas préparés à comprendre le rôle qu'ils joueraient le jour des élections. La sensibilisation est essentielle si l'on veut que la population comprenne le rôle des jeunes institutions démocratiques en Guinée. Ce sont en fin de compte les pouvoirs publics guinéens, les partis politiques et la

société civile qui doivent s'assurer que la population guinéenne est informée sur le processus électoral, les pratiques fondamentales et les institutions propres aux sociétés démocratiques. Parallèlement, les organisations internationales, y compris le NDI, peuvent continuer à améliorer leur soutien à de telles initiatives. A titre d'exemple, un groupe d'observateurs internationaux déployé à Forécariah a indiqué que les délégués de partis rencontrés n'avaient pas été formés par le NDI et n'avaient même reçu aucune formation. Cette information peut indiquer que le NDI aurait dû cultiver des liens plus étroits avec les partis de la région, renforcer sa formation de séances de suivi et/ou consulter de façon plus approfondie les représentants administratifs et les assesseurs sur l'importance de la formation.

Faiblesse de la société civile

Le nombre limité des associations civiles guinéennes prenant part à la vie politique nationale accentue encore les déséquilibres cités plus haut. Dans nombre de démocraties émergentes dans le monde, les initiatives de surveillance non partisans entreprises par des associations civiques sont un complément valable des initiatives des partis politiques. Comme cela se produit dans nombre des programmes organisés dans d'autres pays, le NDI avait espéré s'associer aux ONG guinéennes, mais il a découvert que très peu d'associations participaient activement à la politique guinéenne, et qu'un nombre encore plus restreint disposait d'un réseau national. D'autres ONG étaient trop proches du gouvernement et/ou des partis d'opposition pour être des partenaires non partisans crédibles. Dans certains cas, les ONG n'ont simplement pas répondu à l'invitation du NDI leur demandant d'envoyer des représentants à la formation ou dans d'autres cas, elles n'ont pas tenu leurs engagements. Par exemple, seules quatre des 23 personnes choisies par la COFEG ont en fait participé aux séances de formation régionales. Nombre des membres du GERDDES qui ont participé aux séances de formation de Conakry semblaient le faire sous l'égide du Ministère de la Jeunesse et de l'Education Civique.

Moment choisi pour les prises de décisions

Les institutions républicaines guinéennes ont pris plusieurs excellentes décisions de dernière minute dont l'impact, même s'il était significatif, aurait été encore plus grand si elles avaient été prises plus tôt. Par exemple, un ordre du MID du 8 décembre permettant au PUP et à la CODEM de choisir des assesseurs a été bien reçu par l'ensemble des partis. Toutefois, cette annonce de dernière minute n'a pas donné le temps à tous les partis de saisir l'occasion dans tous les bureaux de vote du pays. Par conséquent, le NDI a pris note des cas où les assesseurs nommés par les partis et les délégués ne faisaient pas la distinction entre leurs rôles respectifs. Dans un certain nombre de cas, les assesseurs nommés par les partis politiques avaient été formés aux fonctions des délégués.

Contraintes financières

L'absence de ressources financières qui auraient permis aux partis d'assurer le transport de leurs membres afin qu'ils suivent les urnes des bureaux de vote aux sites des commissions de centralisation a handicapé l'initiative des délégués des partis politiques. Même le jour de l'élection, de nombreux délégués de partis attendaient encore de recevoir des instructions pour savoir s'ils participeraient au déplacement des résultats. Après l'élection, nombre de partis ont dit au NDI qu'ils n'avaient pas pu suivre la transmission des résultats des bureaux de vote aux commissions de centralisation. Cette interruption des initiatives de surveillance exercées par les partis a amoindri la confiance que ces derniers avaient en leur capacité de sauvegarder le processus à chacune de ses étapes.

Suivi de la formation du NDI/mécanisme d'évaluation et chronologie

A l'avenir, dans le cas de programmes assortis de contraintes budgétaires similaires, le NDI pourrait réévaluer les avantages et inconvénients de formations destinées au plus grand nombre de personnes possibles contre ceux de formations permettant à l'organisation de surveiller le suivi de la formation de plus près. Le staff du NDI a assisté aux formations dans dix préfectures, mais a dû se fier aux rapports des formateurs sur le nombre exact de délégués de partis réellement formés, le contrôle de la distribution des fonds et la façon dont partis politiques et formateurs guinéens s'étaient attaqués aux problèmes imprévus. Le NDI avait demandé que les formateurs remettent les listes de participants ayant suivi une formation aux gouverneurs de cinq régions dans lesquelles le NDI avait organisé ces formations car c'était là le moyen de communication le plus fiable avec Conakry. A la mi-janvier, le NDI avait reçu des listes de 13 préfectures sur 18 à Kindia et Labé mais aucune liste de participants de N'Zérékoré ou de Kankan. Les membres de la délégation du NDI avaient pourtant appris des partis politiques que les formations avaient eu lieu et le jour de l'élection, ils avaient observé dans les bureaux de vote de ces deux régions les délégués des partis formés par le NDI. Etant donné que les infrastructures de communication ont empêché le NDI de rentrer en contact avec les formateurs, et que les demandes auprès des gouverneurs de ces deux régions n'ont reçu aucune réponse, l'Institut n'a pu déterminer où était la faille dans le système de transmission de l'information.

Si le NDI avait disposé d'un temps suffisant — de neuf à 12 mois avant les élections — il aurait pu mettre sur pied un programme d'éducation civique complet impliquant, outre la radio, d'autres médias comme les troupes de théâtre par exemple. Si les choses avaient démarré plus tôt, le NDI aurait aussi disposé de suffisamment de temps pour organiser, avant l'élection, des séances de suivi des formations de délégués des partis politiques au niveau local. Il aurait ainsi touché un plus grand nombre et aurait pu transmettre un plus grand nombre de connaissances aux participants des zones rurales. Un séjour plus long sur place

avant l'élection aurait aussi pu permettre au NDI de trouver une solution aux problèmes du style de Dubréka. Avec plus de temps, les partis politiques guinéens et les associations civiles auraient pu appliquer un plus grand taux multiplicateur à la formation reçue du NDI.